

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SOPHIA CARLA SANT'ANA NAVARRO

A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CAPACIDADES ESTATAIS:
UM ESTUDO SOBRE O PROJETO DE COOPERAÇÃO DO COTTON-4 + TOGO

SÃO PAULO

2024

SOPHIA CARLA SANT'ANA NAVARRO

A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CAPACIDADES ESTATAIS:

um estudo sobre o projeto de cooperação do Cotton-4 + Togo

Versão Corrigida.

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas
Linha de Sociedade, Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Osmany Porto de Oliveira

São Paulo

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, com os dados inseridos pelo(a) autor(a) Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Sant'Ana Navarro, Sophia Carla

A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CAPACIDADES ESTATAIS: um estudo sobre o projeto de cooperação do Cotton-4 + Togo / Sophia Carla Sant'Ana Navarro; orientador, Osmany Porto de Oliveira. -- São Paulo, 2024.

80 p.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2024.

Versão corrigida

1. Capacidades Estatais. 2. Cotton-4. 3. Difusão. 4. Cooperação Técnica. 5. África Ocidental. I. Oliveira, Osmany Porto de, orient. II. Título.

Nome: NAVARRO, Sophia

Título: A difusão de políticas públicas e as capacidades estatais: um estudo sobre o projeto de cooperação do Cotton-4 + Togo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Linha de Sociedade, Instituições e Políticas Públicas

Aprovado em: 21 / 02 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dra. Renata Mirandola Bichir Instituição: EACH - Universidade de São Paulo

Julgamento]: Aprovado

Prof. Dra.Laura Trajber Waisbich Instituição: Instituto Igarapé

Julgamento: Aprovado

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria Instituição: PUC - Minas

Julgamento: Aprovado

Agradecimentos

Então Samuel pegou uma pedra e a ergueu entre Mispá e Sem; e deu-lhe o nome de Ebenézer, dizendo: "Até aqui o Senhor nos ajudou" (1 Samuel 7:12)

À minha mãe, Magna, agradeço por acreditar na importância da educação e me incentivar nos estudos desde pequena, mesmo em meio a tempos difíceis. À minha filha, Maitê, agradeço por ser minha motivação diária para seguir em frente e fazer meu melhor todos os dias para chegar até aqui, com a finalização deste presente trabalho.

Ao meu professor e orientador, Osmany Porto, agradeço por ser uma inspiração desde a minha graduação e pelo privilégio de trabalhar ao seu lado nesta pesquisa. Obrigada por me apoiar ao longo dessa trajetória com ideias, estímulos e correções.

À professora Renata Bichir, agradeço pela empatia e compreensão na caminhada, pela visão humanizada e pelo cuidado próximo.

Ao meu colega nessa jornada acadêmica, Victor Félix, por todo o suporte e palavras de confiança. Obrigada por me fazer confiar no processo.

Agradeço aos entrevistados, por terem cedido seu tempo e compartilhado seus conhecimentos, que agregaram para a realização desta pesquisa.

À Universidade de São Paulo, sou profundamente grata por ter tido a oportunidade de aprender com um corpo docente admirável da EACH durante esses anos de pós-graduação.

RESUMO

NAVARRO, Sophia. **A difusão de políticas públicas e as capacidades estatais:** um estudo sobre o projeto de cooperação do Cotton-4 + Togo. 2024. 76f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Versão Corrigida.

O objetivo geral desta investigação é identificar quais as capacidades estatais que explicam a difusão do projeto de cooperação técnica Cotton-4 por meio da cooperação internacional entre Brasil e África durante sua primeira fase de 2009 a 2013; além de analisar a execução da segunda fase, iniciada em 2014. Tem-se, como objetivos específicos, i) descrever o *modus operandi* da cooperação e suas características, ii) identificar quais capacidades estatais foram não só mobilizadas, mas determinantes para a difusão das técnicas para os países da África Ocidental e iii) analisar como essa política foi adaptada e incorporada nos países de destino, além dos resultados produzidos. Desta maneira, nota-se que se trata de uma investigação de caráter qualitativo, devidamente justificada pelo fato de a cooperação no setor do algodão ser fundamental para geração de renda e atingimento de melhores níveis de segurança alimentar. Somado a isso, o empreendimento do projeto por parte do Brasil, contribuiu para a construção de uma boa imagem no cenário internacional, com a difusão de *best practices*. Neste sentido, o presente trabalho visa responder a seguinte questão norteadora: “Quais capacidades explicam a difusão do Cotton-4 por meio da cooperação internacional?”. Adota-se, como metodologia científica, o estudo de caso e o *process tracing* associados à prática de entrevistas semiestruturadas e a análise documental. Como arcabouço teórico, a literatura de difusão de políticas públicas, das capacidades estatais e da cooperação Sul-Sul. Sobre as fontes bibliográficas e documentais, textos sobre cooperação técnica e políticas públicas, assim como informações e relatórios fornecidos pela Embrapa, Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Articulação Sul.

Palavras-chave: Capacidades Estatais. Cotton-4. Difusão. Cooperação Técnica. África Ocidental.

ABSTRACT

NAVARRO, Sophia. Title: **The diffusion of public policies and state capacities: a study on the Cotton-4 + Togo cooperation project.** 2024. 76p. Dissertation (Master of Public Policy Management) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2024. Corrected version.

The general objective of this investigation is to identify which state capacities explain the diffusion of the Cotton-4 technical cooperation project through international cooperation between Brazil and Africa during its first phase from 2009 to 2013; in addition to analyzing the execution of the second phase, which began in 2014. The specific objectives are: i) to describe the modus operandi of cooperation and its characteristics, ii) to identify which state capacities were not only mobilized, but also determinants for the dissemination of techniques to the countries of West Africa, iii) analyze how this policy has been adapted and incorporated in the destination countries, in addition to the results produced. Thus, it is noted that this is a qualitative investigation, duly justified by the fact that cooperation in the cotton sector is fundamental for income generation and the achievement of better levels of food security. Added to this, the undertaking of the project by Brazil contributed to the construction of a good image on the international scene, with the dissemination of best practices. In this sense, the present work aims to answer the following guiding question: "What capabilities explain the diffusion of Cotton-4 through international cooperation?". The scientific methodology adopted is the case study and process tracing associated with the practice of semi-structured interviews and document analysis. As a theoretical framework, the literature on the dissemination of public policies, state capacities and South-South cooperation. About the bibliographic and documentary sources, texts on technical cooperation and public policies, as well as information and reports provided by Embrapa, the Brazilian Cotton Institute (IBA), the Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Articulação Sul.

Keywords: State Capacities. Cotton-4. Diffusion. Technical Cooperation. West Africa.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Mapa 1:Subnutrição em percentual no continente africano..... p.15
- Figura 2 - Gráfico 1: Aplicabilidade do Algodão..... p.16
- Figura 3 - Gráfico 2: Distribuição por países africanos da exportação de algodão intra continente em comparação com a distribuição total..... p.17
- Figura 4 - Gráfico 4: Área revitalizada em Sotuba pelo Programa do Coton-4.... p.54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Roteiro aplicado nas entrevistas semiestruturadas.....	p.23
Tabela 2 - Quadro de entrevistados envolvidos no programa do Cotton-4.....	p.24
Tabela 3 - Conceitualização das capacidades estatais.....	p.38
Tabela 4 - Síntese dos ganhos para os países africanos com o compartilhamento de técnicas brasileiras.....	p.56
Tabela 5 - Síntese dos atores <i>sine qua non</i> para a difusão e aplicação do C4 em solo africano.....	p.64

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 O OBJETO EMPÍRICO: A COOPERAÇÃO SUL-SUL E O PROJETO COTTON-4.....	14
1.2 METODOLOGIA	22
1.3 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	26
2 AS TEORIAS DAS POLÍTICAS EM MOVIMENTO.....	28
2.1 DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
2.2 COOPERAÇÃO SUL-SUL.....	30
2.3 CAPACIDADES ESTATAIS	35
2.4 COOPERAÇÃO SUL-SUL E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: A ORIGEM DO C4 NA OMC.....	40
2.5 POLICY SPACE.....	42
3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS.....	46
3.1 O HISTÓRICO INSTITUCIONAL: EMBRAPA e ABC.....	46
3.2 A ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL DO C4.....	50
3.3 A TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO.....	53
4 CAPACIDADES INDIVIDUAIS.....	58
4.1 OS EMBAIXADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
4.2 O CONTEXTO BRASILEIRO.....	60
4.3 O C4 EM CAMPO.....	62
4.4 AS CAPACIDADES INDIVIDUAIS NA PRÁTICA.....	65
5 CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS.....	76

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é analisar a relação entre a disponibilidade e operacionalização de determinadas capacidades estatais para o sucesso da difusão de uma política pública por meio da cooperação internacional. Ainda, objetiva examinar se o estudo das capacidades estatais contribui para a compreensão do fenômeno de difusão de políticas públicas. Como estudo de caso, serão estudadas as duas fases do projeto de cooperação técnica internacional, executado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), sob coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC): “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” (2009-2013) e “Fortalecimento tecnológico e difusão de boas práticas agrícolas para o algodão em países do Cotton-4 e no Togo” (2014-2018).

A dissertação se utilizará do enfoque nos agentes brasileiros, sobretudo nas ações no âmbito da Embrapa e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), de modo que permita o entendimento do papel desempenhado pelo programa para a construção de uma nova imagem da Política Externa Brasileira; além de marcar a inauguração de uma nova vertente de cooperação no país, que passou a protagonizar uma série de programas em setores variados, em parcerias com países da África, América Latina e Caribe. A primeira fase do Cotton-4, compreendida entre 2009 e 2013, diz respeito aos momentos que seguiram à formalização da cooperação cotonícola como projeto estruturante entre Brasil, Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, demandada no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Já a segunda fase do programa, passa a incluir o Togo e a nomenclatura oficial é alterada para “Cotton-4+ Togo”. O país formalizou o interesse em cooperar e chegou a desenvolver ações iniciais neste sentido, num contexto de ampliação de projetos cotonícolas decorrente da vitória do Brasil no contencioso do algodão (DS267)¹ contra os Estados Unidos. Sobre isso, tem-se que o Memorando de Entendimento relativo ao Contencioso do Algodão (DS267) foi assinado em 2014 em Washington, Estados Unidos, marcando o fim de uma disputa

¹Disponível em: <[Encerramento do Contencioso entre Brasil e Estados Unidos sobre o algodão na OMC \(DS267\) — Ministério das Relações Exteriores \(www.gov.br\)](#)>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

iniciada pelo Brasil em 2002 no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A queixa brasileira era em relação aos subsídios domésticos estadunidenses oferecidos para os produtores de algodão; além de programas de crédito à exportação que eram disponibilizados. Estes últimos, segundo a prerrogativa brasileira, infringiram o esperado pelo Acordo de Agricultura e o Acordo de Medidas Compensatórias da OMC. Como solução, houve o adequamento às medidas bilaterais previstas, o que permitiu maior competitividade aos produtos brasileiros no mercado internacional e o pagamento de US\$300 milhões destinados à cobertura dos prejuízos sofridos até então por produtores de algodão do Brasil.

Neste sentido, a cooperação de caráter técnico no setor do algodão se apresenta como uma aposta da Política Externa Brasileira de inserção do país no Sistema Internacional no que seria até então um novo papel, o de difusor de boas práticas e *global player*. A escolha do algodão se deu estrategicamente, na medida em que se trata de um setor no qual o Brasil, por meio da Embrapa, já possuía experiência consolidada e por ser uma cultura de grande impacto na economia africana. Dado isso, o momento brasileiro era de diversificação de parceiros comerciais e a ascensão das *commodities* colaborou para o seguimento do que havia sido idealizado como objetivo para o programa.

Assim sendo, o valor social da pesquisa repousa no fato de abordar um tema essencial do ponto de vista humanitário, que é a segurança alimentar, almejada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Tal segurança, seria alcançada pelo intercâmbio de técnicas agrícolas que permitam a melhoria do algodão africano e sua subsequente valorização no mercado internacional, com incremento da renda proveniente de sua comercialização. Além disso, é válida para ilustrar a consecução de um programa brasileiro estruturante de cooperação técnica, passando pelas metas que foram estabelecidas no momento do seu desenho, pela estruturação do quadro das instituições envolvidas para executar o processo de difusão da política e finalizando com o êxito do programa, que abriu caminho para um compilado de programas semelhantes no setor do algodão como foi o caso do Projeto Cotton Vitória (2020).

Desta maneira, a presente dissertação busca responder às seguintes questões norteadoras:

“Onde as capacidades operam?”

“Quais capacidades em políticas públicas são mobilizadas para a implementação internacional do Cotton-4?”

Além disso, pretende sinalizar a importância das capacidades individuais e organizacionais, que foram fundamentais não somente para o processo de difusão em si do programa, como também para a assimilação e implementação da política nos países de destino.

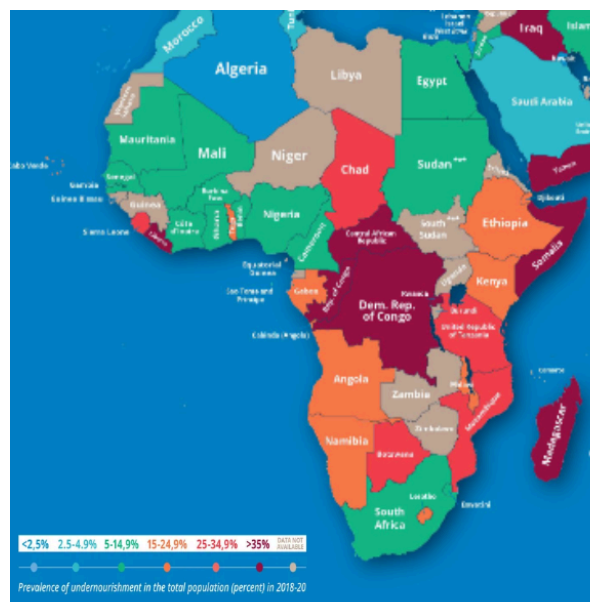
1.1 O objeto empírico: A cooperação Sul-Sul e o Programa Cotton-4

A presente sub-seção tratará dos antecedentes da cooperação, trazendo à luz a evolução de conceitos de ajuda internacional até se chegar ao que hoje a literatura entende como cooperação. Além disso, também irá apresentar os motivos pelos quais a cultura do algodão figura como um importante setor para a economia dos países africanos e como o Brasil se posiciona neste sentido no comércio internacional. Assim, uma vez exposto o cenário, irá apresentar como o programa foi inserido e trabalhado no âmbito dos órgãos multilaterais, em meio ao processo de difusão da política brasileira.

O tema da cooperação cotonícola e a justificativa social de seu estudo suscitam duas heranças do pós-guerra: a busca pela segurança alimentar e o conceito de “ajuda” internacional. No que diz respeito à primeira delas, tem-se uma das questões mais urgentes da sociedade contemporânea, agravada no contexto mundial pós pandemia da Covid-19. O termo “segurança alimentar”, criado nos anos 70, faz referência a um conjunto de práticas que permitem o acesso por parte da população a alimentos com valor nutricional e em quantidade adequada. Segundo

informações divulgadas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), mais de 281 milhões de pessoas ficaram expostas à fome no continente africano no ano de 2021². A situação é ilustrada pelo mapa a seguir:

Mapa 1: Subnutrição em percentual no continente africano:



Fonte: World Food Programme.

Isto posto, faz-se necessário pensar e executar soluções que não somente assegurem tal acesso à alimentação e nutrição adequada de forma ágil, como também respeitem os limites da natureza, em conformidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

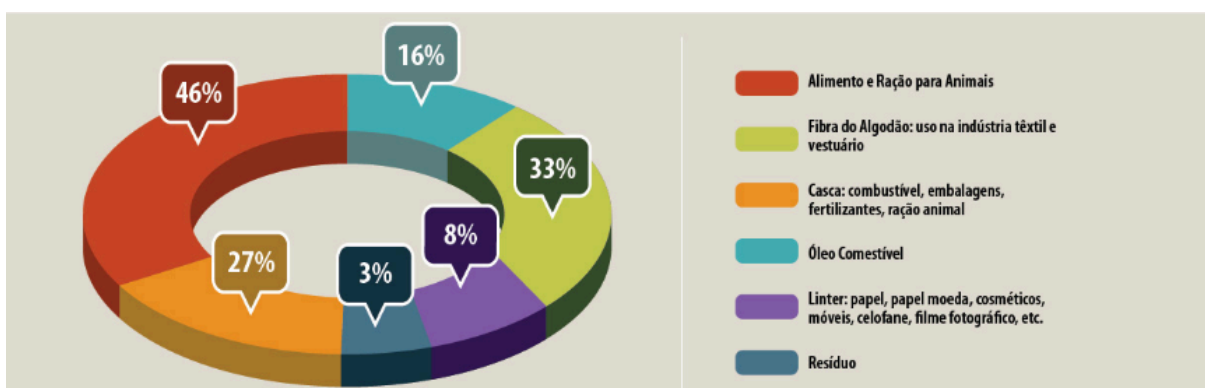
Segundo a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), o Brasil tem 35 milhões de hectares plantados com algodão. Tendo em vista que este comércio movimentado por volta de 12 bilhões de dólares e envolve 350 milhões de pessoas nas etapas de produção³, sua associação à geração de renda com o objetivo de garantir a segurança alimentar foi uma importante estratégia a ser considerada em seu desenvolvimento. Seja pela ótica da geração de renda por meio do emprego da mão de obra nas etapas de cultura e transporte; seja pela ótica da

² Declaração dada pelo diretor-geral adjunto e representante regional da FAO para África, Abebe Haile Gabriel na abertura da 32ª Conferência Regional para África da ONU para a Alimentação e Agricultura (FAO) em 2022.

³ Segundo a ABRAPA, as etapas envolvidas no setor cotonícola são: produção, logística, descaroçamento, processamento e embalagem.

alimentação em si no consumo de seus produtos e subprodutos, bem como de outras culturas de rotação⁴; ou ainda pelos usos variados⁵ dados pelo mercado, o algodão se mostra como um setor chave para os países africanos, que conseguem se beneficiar a curto e médio prazo de sua vasta aplicabilidade, demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Aplicabilidade do Algodão:



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação, com base em relatórios da OMC.

O cultivo do algodão nesses países africanos historicamente se dá em pequenas propriedades familiares, com baixa tecnologia empregada e acesso limitado a máquinas, além do uso de pesticidas em demasia pela prática calendarizada de inseticidas. No que concerne à comercialização, tem-se que em sua maioria é feita para empresas público-privadas que também participam do financiamento das produções e o foco é nas exportações para outros continentes, como demonstram os gráficos a seguir:

⁴ São conhecidos como derivados para fins alimentícios: o óleo, a maionese e a margarina. Possui também fins para ração animal, proveniente da torta e do farelo; além de adubo. Além disso, o algodão também pode ser plantado em rotação com cereais, como o milho e o milheto.

⁵ Além dos fins têxteis e alimentícios, o algodão pode ainda gerar glicerina, sabão e biodiesel.

Gráfico 2: Distribuição por países africanos da exportação de algodão intra continente em comparação com a distribuição total.

	Total Exports (000 tonnes)	Exports to Africa (000 tonnes)	
Benin	196.17	12.50	6.37%
Burkina Faso	236.01	15.86	6.72%
Cameroon	102.77	5.26	5.12%
Cote d'Ivoire	138	0.10	0.07%
Chad	47.02	0.00	0.00%
Egypt	50.08	0.16	0.32%
Ethiopia	7	0.45	6.43%
Mali	288.88	2.00	0.69%
Malawi	13.28	1.50	11.30%
Mozambique	30.26	2.00	6.61%
Niger	1	0.00	0.00%
Nigeria	20.47	1.24	6.06%
Senegal	6.75	0.15	2.22%
South Africa	7.76	2.75	35.44%
Sudan	59.87	8.50	14.20%
Tanzania	39.19	1.48	3.78%
Togo	42.46	2.50	5.89%
Uganda	33.75	0.30	0.89%
Zambia	40.06	4.00	9.99%
Zimbabwe	35.49	15.50	43.67%
Total	1396.27	76.25	5.46%

Fonte: International Cotton Advisory Committee.

Gráfico 3: Ranking dos países africanos que mais exportam algodão:



Fonte: International Cotton Advisory Committee.

As empresas que compram o algodão cultivado nestes países africanos costumam ser de capital estrangeiro, como é o caso da Companhia Malinesa para o Desenvolvimento Têxtil (CMDT), que conta com participação francesa, o que acaba por manter laços da herança colonial. Essa realidade, associada à existência de subsídios estadunidenses oferecidos a apenas alguns países da OMC, faz com que o algodão africano se estagne e não alcance patamares altos de competitividade no mercado internacional.

Dado este desafio, pensou-se como alternativa para compor uma possível solução aos gargalos africanos, a cooperação para o desenvolvimento. Assim, o Brasil, se apresentou como um interessante parceiro para esses países, tendo se mantido entre os cinco maiores produtores de fibra de qualidade por anos consecutivos, terceiro maior exportador de algodão tratado do mundo e líder na técnica de agricultura de sequeiro⁶ (ABRAPA). Neste sentido, o Brasil seria capaz de não somente fazer frente aos subsídios estadunidenses, como ainda, compartilhar práticas voltadas ao setor cotonícola possibilitadas pela larga experiência brasileira na produção de algodão em escala.

No que tange a esta cooperação para o desenvolvimento, anteriormente conhecida como “assistência técnica”, consta que a prática se originou sob a forma do “dever civilizatório” no contexto das metrópoles do Ocidente e suas colônias (MILANI, 2017). Neste sentido, Reginaldo de Moraes (2006) pontua que “introduzir reformas nos países atrasados ou tradicionais, de modo que os conduza ao mundo das nações ditas modernas, ou desenvolvidas, essa é uma ideia renitente no mundo contemporâneo, pelo menos no mundo que o Ocidente constrói desde a Revolução Industrial”. Desta forma, a prática deriva de uma lógica Norte-Sul, que ao longo do tempo foi refinada pela emergência de novos temas e atores à Agenda global, sendo possível aplicá-la dentro de um contexto horizontalizado, a cooperação Sul-Sul.

Em 1948, a resolução n.200 da Assembleia Geral da ONU, estabeleceu a determinação de que seriam destinados recursos não somente humanos, mas também financeiros, com vistas ao desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos sob a forma de programas de assistência técnica. Sendo assim, a tradicional cooperação Norte-Sul remete também à “ajuda” institucionalizada dos

⁶ Técnica utilizada para cultivo em terras onde há baixos níveis de pluviosidade.

Estados Unidos nos períodos pós guerras. Em 1949, no “Ponto IV”⁷, o então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, anunciou o que viria a ser o primeiro Programa de Assistência Técnica Bilateral dos Estados Unidos para os Países Subdesenvolvidos. Em seu discurso no Congresso, pontuou que o objetivo seria “colocar os “nossos avanços científicos e os resultados do progresso industrial” a serviço do crescimento econômico de “áreas subdesenvolvidas”, cujos modelos econômicos são considerados “primitivos” (MILANI, 2017).

No Brasil, as primeiras atividades de assistência feitas pelos Estados Unidos foram destinadas às áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, com a estruturação das agências públicas federais (MILANI, 2017). Anos mais tarde, novamente pôde-se verificar a existência da “ajuda institucionalizada” estadunidense, com vistas à recuperação econômico-financeira de países impactados pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, como no caso do Japão e outros da Europa Ocidental. O auxílio, na época, implicava condicionalidades para os países “receptores”, como a adoção de políticas econômicas capitalistas, a abertura de mercado para empresas estadunidenses bem como unir-se ao lado dos Estados Unidos em conflitos nas esferas política e militar. Tais imposições acabavam por retroalimentar ciclos de dependência verticalizada.

Em 1959, um passo foi dado em relação à intenção de diminuir a desigualdade existente na dinâmica de assistência técnica Norte-Sul. Na Assembleia Geral da ONU, houve a aprovação da resolução n.1383, pela qual o conceito correto para definir este processo a partir dali, seria o de “cooperação técnica internacional”. Com essa mudança terminológica, buscava-se ainda, aumentar seu escopo semântico, passando a incorporar não somente o direito ao desenvolvimento das nações africanas, asiáticas e latino-americanas, como também o dever de cooperação por parte dos países já industrializados (MAZZAROPPI, 2016; MILANI, 2012).

⁷ Refere-se ao discurso feito por Harry Truman em 20 de janeiro de 1949 ao Congresso estadunidense no momento de posse do seu segundo mandato como presidente dos EUA. Na ocasião, o presidente estabeleceu quatro pontos que orientariam a Política Externa - mais tarde conhecida como Doutrina Truman - sendo eles: i) Apoio à ONU; ii) Recuperação da economia mundial; iii) fortalecimento das nações livres; iv) Fazer com que o conhecimento técnico norte-americano esteja disponível para as regiões subdesenvolvidas. Este último ponto, emblemático para as relações bilaterais entre EUA e países subdesenvolvidos, fez com que o discurso ficasse conhecido como “Ponto IV”.

Na mesma direção, nos últimos anos tem-se notado o incremento de uma iniciativa horizontalizada, livre de imposições comerciais, a chamada “cooperação para o desenvolvimento” (CID). Pela ausência de um elemento puramente comercial que impulse a cooperação, esta modalidade de “ajuda” está associada aos mais variados temas emergentes na Agenda internacional como desenvolvimento sustentável e direitos humanos. Além disso, diferentes atores podem estar envolvidos na cooperação, que não apenas os estatais, mas também a sociedade civil, comunidades acadêmicas, setor privado e organizações internacionais, unidos em torno de um objetivo comum de impulsionar o desenvolvimento de um determinado setor.

Neste contexto, o Brasil, que vinha se abrindo para a diversificação de parcerias comerciais, sobretudo na África e na América Latina, projetou-se como uma potência emergente relevante, acumulando *know-how* na área de políticas públicas de diversos setores. Nesse mesmo sentido, a era da “política ativa e ativa” brasileira (2003-2010) conduzida por Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores e a diplomacia presidencial exercida por Luís Inácio Lula da Silva, buscavam o posicionamento estratégico do país, não somente como líder regional, mas como um *global player*, participante de debates de questões ainda incipientes, como a Agenda de Paz e discussões a respeito de segurança a nível global.

Deu-se início, portanto, a uma nova etapa na política externa brasileira, com o incremento na participação do país (sobretudo no papel de mediador) nos fóruns multilaterais; além da expansão do número de embaixadas, delegações e das filiações a coalizões emergentes como BRICS, G20 financeiro e Fórum IBAS, levantando bandeiras da nova Agenda que incluem desenvolvimento, comércio e meio ambiente. Sobre isso, segundo Carlos Milani (2017), afirmou que:

(...) o Brasil tem na diplomacia uma ferramenta-chave para desempenhar suas relações exteriores. Sendo cada vez mais reconhecido como “global player”, é no bojo do exercício de seus recursos diplomáticos de poder no espaço internacional que o Brasil demonstra suas capacidades estatais e busca promover mudanças no sistema internacional à luz de seus interesses.

A este cenário expansivo brasileiro, somaram-se os interesses africanos na busca por um novo aliado no conflito contra os subsídios estadunidense. O Brasil,

destaque como potência regional por seu território, demografia e economia, se colocou como interessante parceiro para outros países em desenvolvimento, como os da América Latina e Caribe, e do continente africano. Abriu-se, então, uma janela de oportunidade para que ocorresse um projeto de cooperação para o desenvolvimento do setor cotonícola entre os países.

A iniciativa que já vinha sendo gestada desde 2003, teve seu início formal apenas em 2009, sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A vertente de cooperação internacional adotada foi a técnica, baseada no compartilhamento de experiências, tecnologias e conhecimentos, visando o melhoramento do algodão plantado nos países africanos. Por conseguinte, buscava-se alcançar maior competitividade internacional, o que melhoraria a geração de renda. O objetivo precípua seria, portanto, por meio dessa maior rentabilidade investir no acesso à alimentação de qualidade das comunidades direta e indiretamente envolvidas em todas as etapas da cultura de algodão, mirando na segurança alimentar local e na construção de estações que atendessem melhor aos pesquisadores.

Em se tratando dos países africanos em questão e do Brasil, tem-se que a cooperação técnica se deu exclusivamente entre países pertencentes ao chamado “Sul Global”, caracterizando-se assim, a modalidade de cooperação Sul-Sul. Estes países em desenvolvimento compartilham semelhanças históricas, além de desafios contemporâneos semelhantes e específicos do Sul Global; o que permite maior sinergia e identificação nos projetos conjuntos. **A cooperação neste caso, foi impulsionada pela mobilização de capacidades estatais que permitiram a difusão de uma política pública criada em território brasileiro e sua implementação exitosa em território africano.** Desta forma, a presente dissertação busca expor como a mobilização de determinadas capacidades, sobretudo as individuais, foram essenciais para a difusão e implantação do Cotton-4 como projeto estruturante, em um *policy space* favorável.

Esta dissertação possui, assim, **o intuito de identificar quais foram os tipos de capacidades associadas à implementação do programa, bem como os motivos que explicam sua difusão na condição de política social.** Para isso, utilizará da literatura de difusão de políticas públicas como principal lente teórica, mobilizando a bibliografia do campo das capacidades estatais e de cooperação

Sul-Sul como categorias de análise. O método de *process tracing* será utilizado para assinalar inferências causais do estudo de caso.

1.2 Metodologia

A presente dissertação é fruto de um trabalho de pesquisa qualitativa descritiva e, portanto, não se preocupa com a mensuração estatística do objeto de estudo (BERG, 2009). Adota como estratégia a análise de um caso – o projeto de cooperação técnica do cotton 4 – que ilustra aspectos relativos à mobilização de capacidades estatais, bem como a transferência da política e a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. A instrumentalização do método do *process tracing* se dá com o intuito de identificar os mecanismos causais⁸ que culminaram na difusão da política do Cotton-4, além do rastreamento das diferentes gerações de atores envolvidos na transferência e dos efeitos desse movimento da cooperação internacional. Desta forma, a metodologia escolhida trabalha visando responder às questões levantadas pela pesquisa.

Também foram analisadas fontes documentais relevantes para o tema, além da realização de oito entrevistas com atores que participaram ativamente do processo de cooperação técnica, de modo a coletar as percepções individuais dos envolvidos. As entrevistas foram de caráter semiestruturado, ou seja, pautadas no seguimento de um roteiro estabelecido com questionamentos principais, mas que permite a realização de novas perguntas a depender do curso da entrevista. Seguiram ainda, a técnica da “bola de neve”⁹, pela qual buscou-se chegar aos indivíduos que na opinião dos próprios entrevistados, teriam desempenhado ações fundamentais para a consecução do Cotton-4. Assim, o objetivo foi de que se chegasse pelo reconhecimento dos pares, aos atores que foram identificados como

⁸ Adota-se como “mecanismos causais”, a definição elaborada por Charbonneau et al (2016), pela qual tratam-se de eventos que mudam os fatos de forma similar ao longo do tempo.

⁹ Amostragem por bola de neve ou *snowball sampling* é uma técnica não probabilística que busca atingir o “ponto de saturação” - ou seja, aquele em que já não aparecem informações novas - por meio da indicação de novos entrevistados reconhecidos como essenciais pelos próprios entrevistados, usando cadeias de referência (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

sine qua non para a difusão da política do Cotton-4, trabalhando para seu êxito. O roteiro de perguntas consta a seguir:

Tabela 1: Roteiro aplicado nas entrevistas semiestruturadas:

1. O senhor/ A senhora poderia me contar um pouquinho de como foi a sua participação na avaliação do Cotton 4? Como foi alocado (a) pela Embrapa / Agência Brasileira de Cooperação / Articulação Sul para trabalhar nesse projeto?
2. Como foi essa primeira fase do programa?
3. Quais instrumentos foram mobilizados nessa cooperação técnica?
4. O que acha que foi fundamental para o sucesso dessa etapa?
5. E a segunda fase, pode me contar um pouco como foi?
6. A primeira fase é retratada com resultados mais significativos...o que acha que fez com que a segunda fase tivesse menos destaque?
7. Teria faltado alguma capacidade?
8. Na sua visão, o que poderia ter sido feito para que o programa tivesse continuidade?
9. A questão da diferença de idiomas foi apontada no relatório de avaliação do programa como um gargalo, bem como o <i>turnover</i> de técnicos. Como se sentiu em relação a esses tópicos?
10. Poderia me dar sugestões para a obtenção de fontes, sobretudo relativas a segunda fase do programa?
11. Quem o senhor/ a senhora acredita ser fundamental para eu conversar e entender mais sobre o Cotton-4?

Assim sendo, para que a presente pesquisa fosse realizada, houve mobilização das seguintes técnicas metodológicas:

- (i) revisão bibliográfica;
- (ii) análise documental;
- (iii) entrevistas do tipo semiestruturada e
- (iv) estudo do caso.

Os documentos analisados foram provenientes de relatórios oficiais de avaliação do projeto disponibilizados nos sites da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), Embrapa e Articulação Sul; além dos documentos produzidos pelos próprios pesquisadores envolvidos no Cotton-4, cedidos à autora. As entrevistas aconteceram entre 23 de setembro de 2022 e 2 de janeiro de 2023, de forma remota, por telefone e por videoconferência mediante expressa autorização de uso para fins de pesquisa. Os nomes dos entrevistados foram anonimizados de forma a garantir e preservar a ética do trabalho, em observância e cuidado também em relação à proteção da imagem de minhas fontes. Como a dissertação analisa políticas públicas produzidas e difundidas por agentes que representam oficialmente o Estado, o nome destes atores em específico, enquanto funcionários públicos, consta no capítulo 4, sobre os indivíduos. A lista de entrevistados encontra-se a seguir:

Tabela 2: Quadro de entrevistados envolvidos no programa do Cotton-4:

Número da Entrevista	CARGO	LOCAL DA ENTREVISTA	DATA
1	Analista de Cooperação Internacional - EMBRAPA	Google Meet	29/12/22
2	Pesquisador Embrapa Algodão	Google Meet	07/11/22
3	Coordenador ABC	Google Meet	09/11/22

4	Pesquisador Embrapa Algodão	Telefone	04/11/22
5	Pesquisador Embrapa Agropecuária Oeste	Google Meet	08/11/22
6	Pesquisador Embrapa Algodão	Google Meet	09/11/22
7	Coordenador do Projeto Cotton-4`+ Togo - Embrapa	Google Meet	18/11/22
8	Consultora de Avaliação - Articulação Sul	Google Meet	23/09/22

No tocante aos referenciais teóricos apresentados, foram mobilizados os conceitos de capacidades estatais e de difusão de políticas públicas, associados à literatura de Cooperação Sul-Sul. Levando em consideração as proposições de Stake (2000), o estudo de um caso específico contribui no sentido de comprovar aquilo que é defendido por determinada teoria e no que se refere ao seu potencial revelador. Neste sentido, o caso em questão funciona como um facilitador de acesso a informações importantes que não se encontram dispostas por si próprias (ZANNI et al, 2011). Outrossim, a análise do caso do Cotton-4 traz à luz as capacidades estatais que foram necessárias à sua difusão, levando em consideração o ambiente doméstico e o internacional no chamado “policy space”. Somado a isso, o rastreamento do processo contribui também, com a identificação dos atores-chave que difundiram os instrumentos da política brasileira.

No que se refere ao *process tracing*, a narrativa histórica do estudo de caso norteia a descrição e a sequência, ferramentas essenciais para a aplicação desse método. Sua utilização se fundamenta em seu histórico de criação, pelo qual se objetivava, no campo da Psicologia Cognitiva, compreender o processo de tomada de determinadas decisões (ARAÚJO; CUNHA, 2018). Na presente dissertação, a técnica é usada estabelecendo as relações causais pela observação dos agentes da transferência e as relações de poder, além das disputas presentes na legitimação da política transferida. Nestes termos, a forma como condições iniciais são conduzidas

teria grande influência nos resultados finais. A relevância do *process tracing* como método se dá por sua capacidade de:

(...) descobrir quais estímulos os atores atendem; o processo de decisão que faz uso desses estímulos para chegar a decisões; o comportamento real que ocorre; o efeito de vários arranjos institucionais sobre atenção, processamento e comportamento; e o efeito de outras variáveis de interesse em atenção, processamento e comportamento (George; McKeown 1985, p. 35, apud Trampusch; Palier, 2016, p. 438).

A aplicabilidade do *process tracing* no caso do Cotton-4, – situado temporal e espacialmente – contribui para testar hipóteses relacionadas aos mecanismos causais envolvidos e no processo que leva a determinados resultados. Nestes termos, o que se pretendeu com a utilização foi “capturar mecanismos causais em ação” (BENNET; CHECKEL, 2015). Cabe ainda ressaltar que foi analisada tanto a operação dos mecanismos causais no ambiente micro, por meio da atuação dos agentes; quanto no macro, levando em consideração estruturas institucionais, estruturais e ideacionais (BEACH; PEDERSEN, 2013) . Assim, com a identificação e análise dos mecanismos causais que levaram à transferência de conhecimento técnico por parte de agentes brasileiros, foi possível constatar quais capacidades se destacaram como determinantes para o processo de transferência para os países africanos, além de apontar para a maneira como foram operacionalizadas por meio da cooperação Sul-Sul.

1.3 Organização da dissertação

Esta dissertação encontra-se dividida em cinco capítulos. O primeiro, diz respeito à introdução, com a apresentação do objeto de pesquisa, do seu valor social, da metodologia empregada e o roteiro das entrevistas semiestruturadas; além da literatura utilizada como lente analítica.

O segundo, “As teorias das políticas em movimento”, apresenta os conceitos que nortearam o estudo, pela discussão acerca da leitura mobilizada. Começando pelo espaço no qual as capacidades de políticas públicas operam, o chamado “*policy space*” se refere a um “local” fluido e sem hierarquias. Neste sentido, os níveis sistêmico, organizacional e individual encontram-se entrelaçados e

influenciando-se mutuamente num lócus de ação e discussão. Assim, tem-se que o humor nacional do Brasil, as pressões africanas na OMC e a atuação dos atores envolvidos, (sobretudo da Embrapa) se deram simultaneamente em caráter de tempo e de espaço, sinalizando o timing da difusão do programa. Além disso, as capacidades estatais necessárias para a adoção e adaptação da política também se fizeram presentes, possibilitando o aproveitamento da janela de oportunidade que se abria.

O terceiro capítulo, “A internacionalização das políticas”, apresenta o papel das instituições ABC e Embrapa envolvidas na coordenação e execução do programa, respectivamente. Para isso lança luz sobre os aspectos relativos a capacidades organizacionais mobilizadas. Somado a isso, pontua como se deu o arranjo da cooperação internacional empreendida, sobretudo pela Embrapa, para atender o projeto do Cotton-4, bem como os gargalos notados no processo de transferência técnica.

O quarto capítulo, “Capacidades individuais”, trata da capacidade individual dos atores envolvidos na difusão, apresentando personalidades em condição *sine qua non* em determinados momentos do projeto, sistematizadas também em uma tabela. Desta maneira, o capítulo confere atenção aos indivíduos que foram apontados no âmbito da pesquisa como importantes para o desenrolar do projeto e mobiliza as entrevistas realizadas durante a pesquisa, bem como os materiais coletados.

Por fim, o quinto capítulo apresenta a conclusão, que está escrita de modo a retomar os principais pontos que foram abordados no decorrer dos capítulos, focando na instrumentalização dos referenciais teóricos escolhidos. Busca responder às seguintes questões: **“Onde as capacidades operam?”** e **“Quais capacidades em políticas públicas são mobilizadas para a implementação internacional do Cotton-4?”**.

CAPÍTULO 2: AS TEORIAS DAS POLÍTICAS EM MOVIMENTO

Este segundo capítulo tem como objetivo expor as principais lentes teóricas do campo de políticas públicas que foram mobilizadas na presente dissertação, para a análise do programa do Cotton-4. Deste modo, busca responder à seguinte pergunta colocada pela pesquisa: “**Onde as capacidades operam?**”. Para isso, lança luz sobre a literatura da difusão de políticas públicas, das capacidades estatais, da Cooperação Sul-Sul e do conceito de *Policy Space*. O capítulo encontra-se dividido em 5 sub-seções: Difusão de Políticas Públicas; Cooperação Sul-Sul; Capacidades Estatais; A Cooperação e Policy Space.

2.1 Difusão de Políticas Públicas

A circulação de ideias e modelos políticos não é um fenômeno novo, estando presente ao longo da história desde a Grécia Antiga. Configurando como objetos transferidos, tem-se não somente exemplos materiais como também abstratos, na categoria de ideias e ideologias como por exemplo a democracia, políticas econômicas, formas de governo, políticas sociais, modelos de gestão, políticas culturais, políticas de saúde, reformas de Estado, tecnologias sociais, modelos de integração regional, instituições do Estado, agendas globais e regionais (PORTO DE OLIVEIRA, 2017). Os estudos na área caminham para a superação do nacionalismo metodológico, com a atenção voltada ao movimento realizado pelas políticas além-fronteiras. Neste sentido, entende-se que a política doméstica e a política internacional afetam-se mutuamente, com o envolvimento dos governos no processo de internacionalização de suas políticas.

O campo de políticas públicas tem prestado pouca atenção à dimensão internacional de seus objetos e para suprir este ponto, os estudos sobre difusão de políticas têm ajudado na exploração do tema. A interdisciplinaridade adotada para as análises do campo busca responder às questões da realidade complexa de transferência, que envolve uma miríade de agentes atuando em múltiplas arenas, com níveis desiguais de poder (PORTO DE OLIVEIRA, 2021). Neste sentido, as transferências podem ser mediadas pelo comportamento de organizações

internacionais, atores ou organizações privadas. Desta maneira, em termos analíticos, o esforço conjunto de disciplinas visa permitir a compreensão das causas e facilidades presentes no processo de transferência capazes de influenciar os resultados obtidos nos países de destino.

A análise da transferência de políticas públicas rompe com a ideia de independência e espontaneidade nas escolhas realizadas pelos governos (PORTO DE OLIVEIRA, 2017). Pelo contrário, entende-se que tais opções governamentais estão pautadas em escolhas prévias feitas por outros países, que justificariam as “viagens” das políticas de um lugar para o outro pela lógica do *path dependence*. Entre os tipos de “viagens” realizadas pelas políticas públicas, estão a difusão, a transferência e a circulação (PORTO DE OLIVEIRA; 2017).

O processo de transferência de políticas públicas tem como base o conceito de *lesson-drawing* de Richard Rose (1991), pelo qual países insatisfeitos com seu *status quo*, buscam por conhecimentos oriundos de outros lugares e tempos, visando melhorar suas políticas atuais. Neste mesmo sentido, é possível então, mobilizar o próprio entendimento de Rose sobre a transferência de políticas ao defini-la como “um processo no qual um conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um tempo e/ou espaço é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou espaço” (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Desta forma, o movimento da transferência de políticas tem como objetivo precípua o aperfeiçoamento, buscando canalizar o sucesso com base em experiências exitosas. Destaca-se um caráter instrumental e incremental, que tende a crescer com o passar do tempo, enfatizando a dimensão abstrata dos processos e o papel das ideias. Segundo Richard Rose (1991) , “diferentes países ao enfrentar problemas públicos similares, se inspiram em ações tomadas previamente”, entendimento que ilustra o que viria ser conhecido como *path dependence*.

O processo de difusão, por sua vez, está intimamente ligado à adoção coletiva de uma política pública por parte de um grupo de governos ou países (PORTO DE OLIVEIRA, 2017). Como fatores impulsionadores deste movimento que justificariam o envolvimento dos governos no processo estariam: a coerção, construção social, aprendizagem ou competição. Começando pela coerção, entende-se que determinadas escolhas feitas pelos governos seriam resultado da

imposição advinda de pontos de pressão. Já no caso da construção social, seu objetivo seria a socialização da política pública em questão, suscitando uma preocupação com a legitimação do programa de transferência e a construção de uma boa imagem para o país. Nos termos da aprendizagem, os governos tiram lições de outros governos por meio da prática de *lesson-drawing* (ROSE, 1991), aprendendo com as experiências de outros locais. Por fim, pela competição, governos adotam políticas sendo motivados pela disputa por inovações (PORTO DE OLIVEIRA, 2018).

Entre as viagens das políticas, na circulação de políticas públicas, enfatiza-se o papel ideacional, a dimensão abstrata do movimento (PORTO DE OLIVEIRA, 2017). Tem-se a ideia de um fluxo vasto e contínuo, em questão de tempo e espaço, que acaba por implicar em movimentações políticas no sentido de produzir modelos de emissão, apropriação e tradução de conteúdos domésticos para múltiplos atores. Cabe então, ressaltar, que o caso da circulação se baseia na crítica à concepção de difusão como um processo linear, unidirecional, fluido e neutro. Desta forma, traz luz aos conflitos políticos existentes no processo de “viagem” destas políticas, abordando outras dimensões na análise como a social, política, semântica e cognitiva que muitas vezes estão interpostas.

A tese defendida é, portanto, a de um movimento circular, capaz de produzir efeito sobre todos os países participantes, tanto na ida quanto na volta. Tal pensamento foi ilustrado por Hadjiisky, Hassenteufel e Porto de Oliveira (2021):

No âmbito de uma configuração circulatória, existe, portanto, um conjunto variado de atores institucionais e individuais, que defendem e legitimam as suas ideias, posições e objetos, por meio de diferentes estratégias, configurando práticas e comportamentos específicos. Esse espaço oferece recursos para sua ação, ao mesmo tempo em que serve como palco de confronto e lócus para a construção de histórias, com protagonistas, vocabulários e conhecimentos

Entende-se, desta maneira, que todas as políticas que são transferidas, difundidas e circuladas, passam por um processo transformativo para que a adaptação – inclusão de elementos da cultura local – possa ser realizada no país de destino. Neste sentido, Richard Rose (1991) aponta para a existência de cinco tipos ideais de adaptação política: cópia, emulação, hibridação, síntese e inspiração.

Começando pela cópia, esta ocorre quando há a adoção na íntegra de um programa em outro território. Já a emulação, diz respeito às adaptações realizadas visando a adoção de uma política por parte de um governo. A hibridação acontece pela combinação de elementos políticos de dois territórios diferentes. No caso da síntese, esta trata da situação em que ocorre a combinação de elementos advindos de três ou mais lugares distintos. Por último, a inspiração diz respeito à produção de um modelo novo, baseado em elementos de diferentes contextos.

Assim sendo, na busca por soluções para problemas sociais compartilhados, a globalização e a difusão de políticas são fenômenos que se reforçam (PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017). Esse caráter dinâmico de ambos os movimentos faz com que seja necessário dispor de ferramentas analíticas igualmente em pleno movimento para compreender como políticas públicas são influenciadas doméstica, internacional e transnacionalmente. Para isso, é importante recorrer ao arcabouço teórico das subdisciplinas de Análise de Política Externa e Relações Internacionais como é o caso do trabalho de Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria em “A política pública como campo multidisciplinar” (2013). Neste sentido, a produção de literatura acerca do processo de implantação em si das políticas públicas passa a ser ascendente a partir de 2012, com a publicação do livro de Faria “Implementação de políticas públicas: teoria e prática”.

No que diz respeito a outra pergunta feita por Rose (1991), acerca do que é de fato transferido, tem-se que os objetos – abstratos ou concretos – podem ser transferidos em diferentes níveis de escala (governo subnacional, nacional, regional ou global); podendo ainda ser multidirecionais (PORTO DE OLIVEIRA, 2021). No que tange aos objetos abstratos, destaca-se o papel “boas práticas” (*best practices*): políticas gerais de sucesso que, ao serem removidas de contextos originais específicos, são traduzidas na forma de prescrições globais.

A possibilidade de “exportação” de medidas domésticas neste sentido, contribui para a criação e consolidação de uma “boa imagem” de um país no cenário internacional, num exercício de afirmação de *soft power*¹⁰. Somado a isso, tem-se ainda que a difusão das políticas públicas brasileiras tanto bilateral quanto

¹⁰ Joseph Nye Jr. (2002) em “O Paradoxo do Poder Americano”, definiu como “soft power” ou poder brando, àquele que se relaciona à influência política sobre governos por meio de instrumentos ideacionais, culturais. Neste sentido, trata-se de uma oposição ao tradicional “hard power”, poder bruto. Este último, diz respeito à ideia realista de dominação por meio de atributos de caráter militar ou econômico.

multilateralmente, contribui para a estratégia de legitimação de seu modelo de desenvolvimento (MILANI, 2017). Nestes termos, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2012) pontuou que as políticas sociais, formaram parte de uma estratégia empreendida intencionalmente nas relações exteriores brasileiras, sobretudo durante o governo Lula. Foi neste contexto que o Cotton-4 foi mobilizado como uma ferramenta de projeção internacional para o Brasil.

Ainda no que concerne às “boas práticas”, sua divulgação para outros países é realizada sobretudo pela atuação de organizações internacionais. Assumem, assim, caráter técnico e seriam destinadas às adaptações em outros países, de culturas políticas diferentes. A promoção das *best practices*, seria então, uma forma de internacionalização de políticas domésticas por um lado; e uma maneira de pressão pela adoção de novos padrões e práticas, por outro. Isso porque, uma vez incorporadas como metas pelas organizações internacionais, passam a estabelecer parâmetros a serem seguidos pelos demais países.

Tem-se, portanto, que o aprofundamento da globalização com a subsequente “erosão” de fronteiras e inclusão de novos temas nas Agendas governamentais, impulsionaram a formulação de políticas públicas a nível global. O Programa Fome Zero, criado no final de 2003, foi um exemplo de política pública de sucesso difundida como modelo para outros países e que fez parte de uma estratégia de inserção internacional pelo desenvolvimento, ampliando o debate na área de cooperação. Neste sentido, atuando de forma semelhante à do Cotton-4, teve como objetivo atingir a segurança alimentar e desenvolver o país, tirando-o do mapa da fome. Sobre isso, Graziano na posição de Diretor-Geral da FAO afirmou (2003) que:

Além do aspecto econômico, no entanto, a parceria do Brasil com a FAO tem por base os vastos conhecimentos e capacidades que o país acumulou no decorrer de seu extraordinário programa de alimentação e segurança social, o Fome Zero, que tirou mais de 40 milhões de brasileiros da pobreza após seu lançamento em 2003.

Em 2008, após a crise financeira iniciada pela especulação imobiliária nos Estados Unidos, o tema do desenvolvimento passou a estar mais presente nos fóruns multilaterais, abrindo maior espaço para a participação ativa dos BRICS e das organizações internacionais (PORTO DE OLIVEIRA, 2018).

Nestes termos, a cooperação entre países passou a figurar como uma forma de facilitar o desenvolvimento e no caso da Sul-Sul, atuando ainda em oposição à tradicional e assimétrica relação Norte-Sul; buscando beneficiar todos os lados envolvidos pelo compartilhamento de boas práticas e conhecimentos. Este assunto será retomado na seção seguinte.

2.2 Cooperação Sul-Sul

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem como objetivo solucionar contradições e desigualdades do capitalismo a nível internacional, pautando-se em bases solidárias (MILANI, 2012) construídas pela ação voluntária de países em parceria. Com uma miríade de atores envolvidos, tanto governamentais como não-governamentais, as motivações para a participação na cooperação na posição de doadores ou beneficiários podem variar de acordo com a necessidade, englobando razões econômicas, de cunho ambiental, moral ou securitário. Os países “doadores” são aqueles dotados de maiores condições financeiras e domínio de técnicas específicas, abarcando tradicionalmente os do Norte. Nos últimos anos, no entanto, nota-se um movimento ascendente de cooperação liderada pelos países emergentes, como no caso do Brasil.

No lado dos beneficiários, costumam apresentar déficits de renda, que justificam a necessidade de soluções compartilhadas para este problema. Como ferramentas deste sistema institucionalizado, os discursos, que pertencem a dimensão abstrata, figuram como parte importante do processo de compartilhamento de políticas. Entende-se, portanto, que as narrativas que incentivam e justificam a cooperação em determinados setores em detrimento de outros, ilustram as vontades políticas do momento e são construídas de forma a legitimar os processos perante a sociedade civil.

Nas raízes da ideia de cooperação, tem-se o que se conhecia por “ajuda internacional”, estabelecida na lógica Norte-Sul. Uma das características mais marcantes sempre foram suas condicionalidades, que alimentavam uma permuta assimétrica pela qual os países do Sul se tornavam cada vez mais dependentes do Norte Global. Um exemplo dessas condicionalidades foi o caso do Consenso de

Washington e as reformas neoliberais propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial à América Latina em 1989, como forma de corresponder na troca à ajuda financeira cedida para reestruturação econômica em meio a crise de superendividamento e hiperinflação dos países latinos. Tal conjunto de medidas, a médio e longo prazo acabariam, no entanto, retroalimentando o ciclo de dependência dos países do Norte, minando possibilidades de “emancipação” política e econômica.

Com o passar do tempo, aprofundamento da globalização e emergência de novos temas e atores no cenário internacional, estudiosos do campo notaram as fragilidades deste processo desigual. A mera replicação de “fórmulas” em realidades completamente distintas mediante a imposição de condicionalidades fazia da execução das políticas transferidas uma tarefa difícil, afetando por conseguinte, as chances de sucesso nos países de destino. A falta de identificação sociocultural com as soluções propostas e a inadequação política e econômica aos novos territórios, também influenciavam o desempenho das políticas.

Neste contexto, a modalidade de cooperação entre países do Sul Global, que possuem realidades históricas e contemporâneas semelhantes, se apresentou como uma alternativa para tentar equilibrar a balança do Sistema Internacional pela ausência de condicionalidades impostas. Assim, os princípios de Política Externa Brasileira defendem que a coerção não é um instrumento plausível para a consecução de objetivos internacionais e neste cenário, a cooperação se tornou um essencial para o engajamento internacional do país, como exposto na publicação “Brazil’s engagement in international development cooperation: the state of debate” (LEITE; SUYAMA; WAISBICH; POMEROY; CONSTANTINE; SHANKLAND; YOUNIS, 2014). Para isso, fundamentou-se em torno de temas comuns e em desenhos de cooperação que trouxessem benefícios mútuos para os atores envolvidos; estes que por sua vez, passaram a identificar problemas compartilhados em realidades semelhantes (RODRIGUES, 2010). No caso analisado nesta pesquisa, no contexto do Cotton-4 é possível traçar as seguintes similaridades entre os países envolvidos: um passado colonial pautado na exploração de recursos naturais; grandes populações; condições climáticas e solos semelhantes, objetivos de política externa traçados com vistas ao desenvolvimento, maior projeção e autonomia (SANTOS, 2021).

A ação coordenada impulsionada voluntariamente por essas “afinidades” aumenta a capacidade de êxito das políticas transferidas, bem como cria laços mais estreitos entre os países do Sul Global. O movimento conhecido como Cooperação Sul-Sul é definido pela UNICEF, portanto, como:

(...) um processo em que dois ou mais países em desenvolvimento buscam atingir objetivos comuns ou individuais por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos, habilidades e recursos. Para tanto, esses países formam parcerias que podem envolver governos, sociedade civil, universidades, empresas, bem como outras instituições nacionais, regionais ou internacionais.

Assim sendo, destaca-se o caráter técnico da cooperação, envolvendo a transferência de objetos como políticas públicas setoriais e *know-how* sobre temas específicos. Desta maneira, a horizontalidade da relação entre países do Sul Global não impositiva e não financeira, orientou a criação e execução de diversos projetos de cooperação voltados para o desenvolvimento. Tem-se ainda como característica dessa modalidade de cooperação, não necessitar de tecnologias e investimentos vultosos para a disseminação das políticas públicas de um lugar para o outro, justamente por seu forte componente técnico. Nestes termos, um dos principais fatores que colaboraram para a transferência de políticas por meio da Cooperação Sul-Sul envolvendo o Brasil foi a capacidade de seus agentes de transferi-las. Isso porque, tratou-se de um processo de construção e amadurecimento de uma Agenda que até poucos anos atrás, era inexistente e que foi levado a cabo por estes agentes em diferentes níveis. Assim sendo, a presente pesquisa irá se debruçar justamente sobre as principais capacidades e o papel dos agentes para transferência técnica do Cotton-4, como demonstrado pelas seções seguintes.

2.3 Capacidades Estatais

A partir dos anos 90, com o aprofundamento do processo de globalização, mudanças institucionais como a Reforma do Estado e sua desregulamentação, destacaram a necessidade de se repensar o Estado e sua relação com entes privados e a sociedade civil. Com a emergência de novos atores, e por conseguinte,

novos temas e demandas junto às Agendas, desafios cada vez mais complexos passaram a marcar a convivência de atores governamentais e não governamentais (GOMIDE; PIRES, 2018).

Sobre isso, Menicucci (2010) afirma:

Novas ideias, tematizadas em uma esfera pública, em contexto favorável a desequilíbrios institucionais podem se tornar influentes e configurarem uma agenda alternativa capaz de levar a alterações institucionais a partir da mobilização de redes de políticas públicas, ou comunidades de políticas ou coalizões de defesa, dependendo do enfoque privilegiado.

O compartilhamento da tomada de decisão e execução das políticas públicas, suscita o debate acerca do papel do Estado e desde os anos mais recentes, das capacidades estatais. Tais questionamentos são, ao mesmo tempo, causa e consequência de uma importância crescente dada à área de estudos de políticas públicas e o interesse por temas como a distribuição de poder e a tentativa de maior previsibilidade no âmbito das atividades governamentais.

No tocante às funções do Estado diante desta descentralização, não há consenso entre os autores da área, dividindo-se o debate entre aqueles que acreditam no esvaziamento do Estado e a transferência de suas incumbências para os novos atores representados pela figura do mercado e da sociedade civil; aqueles que creem na centralidade do Estado na posição de regulador e não produtor de políticas públicas e controlador de recursos e ainda, outros que defendem que as mudanças na governança produziram um aumento da possibilidade de intervenção do Estado, complementada pela ação dos novos atores (GOMIDE; PIRES, 2018).

A relação entre os agentes dos três setores, segundo Gomide e Pires (2018), pode ser de diferentes tipos. Por meio da relação hierárquica, a integração é pautada na existência de uma autoridade e seus “subalternos”, sendo a coordenação realizada pelas leis e estruturas organizacionais. No caso de uma relação de mercado, os agentes interagem de acordo com seus interesses, sendo realizada por meio de contratos. Por fim, a relação de rede é aquela na qual expressa-se uma horizontalidade permeada por valores e objetivos em comum, que geram sentimentos de confiança e identificação entre os atores. Tal como é exposto pelos autores, tratam-se de “tipos ideais” de interação, uma vez que a realidade

apresenta parte de cada um.

Novamente, não há um consenso diante das formulações sobre as capacidades estatais propriamente ditas, tanto na definição do conceito quanto na aplicação da abordagem. No trabalho de Wu et al. (2015), que usaremos como norteador, o conceito diz respeito às habilidades, recursos e competências do Estado utilizadas para formular suas metas e traçar seus caminhos efetivamente até sua consecução. Nesta mesma direção, o trabalho de Gomide e Pires (2018), expõe o conceito de capacidades estatais como relativo às habilidades do Estado de identificar problemas, propor soluções, executar ações e por fim, entregar os resultados desejados: o “Estado em ação”.

Para Cingolani (2013), o conceito é dotado de aspecto multidimensional: militar, fiscal, administrativo, industrializante, relacional, legal e político. Militarmente, o Estado deve ser capaz de defender seu território e manter a ordem interna. No campo fiscal, a arrecadação de impostos da sociedade deve permitir que o Estado financie seus programas de governo, retornando os serviços à população. A esfera administrativa diz respeito à capacidade da burocracia de implementar as políticas públicas, dispondo de instrumentos e recursos. No âmbito relacional, a burocracia deve ter capacidade de se conectar com os diversos grupos de interesse dentro da sociedade (“networking”). Ao aspecto legal, pertencem às capacidades do Estado de normatizar as relações entre os atores. Politicamente, a capacidade concerne ao poder dos líderes em pontuar seus interesses na Agenda.

Somado a isso, o papel também dos agentes burocratas, que devem possuir aptidão profissional adequada com as necessidades de atuação e na implementação de Agendas prioritárias por parte de políticos eleitos representando determinados interesses. Assim sendo, é possível notar no processo de *policy making*, a influência do papel da burocracia profissional – sob influência do pensamento de Max Weber – na condução de alguns temas em detrimento de outros, uma vez que carregam historicidade própria e interesses de seu *background* político.

Mais um aspecto importante das capacidades estatais é que se trata de um conjunto de elementos dinâmicos, variando de acordo com o tempo, espaço e por área de atuação (GOMIDE; 2017). Neste mesmo sentido, Renata Bichir (2015) também pontuou que as capacidades não são fixas no tempo e no espaço, e que o

seu desenvolvimento encontra-se ligado às dinâmicas políticas. Desta maneira, o que se entende por uma capacidade em um determinado contexto político-institucional pode já representar um obstáculo em outro momento (BICHIR; 2015). Além disso, a quantidade de capacidades estatais dentro da mesma sociedade também pode ser desigual, entre os diferentes agentes. Um dos motivos desse desequilíbrio é que o capital em seus variados tipos, permite que em um cenário de concorrência, determinados agentes se coloquem em posições privilegiadas de poder.

No geral, pode-se dizer que as capacidades estatais estão constituídas não somente por elementos materiais tais como recursos financeiros e infraestrutura; mas também por aspectos abstratos relativos ao campo das ideias, como a legitimidade por parte da sociedade civil. Desta maneira, a análise adequada dos níveis deve englobar o campo técnico-administrativo, passando pela burocracia e recursos, e o político-relacional, com a forma como múltiplos atores de diferentes setores se relacionam e articulam seus pontos de vista (GOMIDE; PIRES, 2018).

Assim sendo, sob uma ampla visão, aos recursos materiais do Estado, somam-se os níveis de confiança e legitimidade de suas políticas em relação à sociedade como um todo e destaca-se a relevância da natureza dos sistemas em que os formuladores estão inseridos (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Assim, a disponibilidade dos recursos por si só não é determinante das capacidades estatais, mas também a forma como estes são acessados e como é realizado seu uso com vistas à execução das políticas do Estado.

A articulação entre o nível operacional e o analítico de forma coerente, se refere a um elemento fundamental para o proveito das capacidades; estas que se desdobram em nove tipos, como ilustrado por Wu, Ramesh e Howlett (2015):

Tabela 3: Conceitualização das capacidades estatais:

Nível de recursos e capacidades	Habilidades e Competências		
	Analítica	Operacional	Política
Individual	Capacidade Analítica Individual	Capacidade Operacional Individual	Capacidade Política Individual

Organizacional	Capacidade Analítica Organizacional	Capacidade Operacional Organizacional	Capacidade Política Organizacional
Sistêmico	Capacidade Analítica Sistêmica	Capacidade Operacional Sistêmica	Capacidade Política Sistêmica

Fonte: WU, RAMESH e HOWLETT, 2015, p. 167

Esta articulação, intermediada pelo arranjo institucional vigente, reflete o modo de governança implícito na condução das políticas públicas. Uma vez selecionados os atores envolvidos e estabelecida a forma como atuam e se relacionam, são buscados os instrumentos necessários para o alcance dos objetivos pretendidos na formulação. Os instrumentos, por sua vez, possuem dimensão técnica e social, influenciando em como se dá a estruturação da ação coletiva; além de serem escolhidos com base nas motivações específicas dos atores que os mobilizam.

Visando o aumento da eficiência e coordenação da ação coletiva, busca-se a criação de mecanismos de previsibilidade que contribuam para a confiança e a moral em volta das questões levantadas e ações propostas como solução. Neste cenário, as políticas públicas enquanto instituições, são responsáveis por distribuir as regras e as competências entre os diversos atores, de forma que se chegue o mais próximo possível dos resultados pretendidos, haja vista a impossibilidade de uma reprodução fiel entre o que existe na abstração e sua aplicação na realidade (STREECK; THELEN, 2005).

Cabe ainda ressaltar que as capacidades estatais não são influenciadas apenas por fatores internos, mas também por forças exógenas às fronteiras nacionais. Também condicionantes das capacidades estatais, são as trajetórias históricas na conformação dos Estados nacionais. Segundo Evans (1993), episódios como conflitos domésticos, guerras e dominação estrangeira colaboraram para a construção de aprendizado social e para a condução à autonomia dos países, como no caso do Leste Asiático. Como a soberania nacional foi colocada como meta, os países desenvolvimentistas viram na economia o requisito para a manutenção de suas capacidades, seja no aspecto da legitimidade quanto no da defesa contra

ameaças. Neste complexo cenário, a circulação de ideias políticas demonstra ser um elemento relevante para a solução de gargalos internos, tal como será tratado na próxima seção.

2.4 Cooperação Sul-Sul e transferência de políticas: a origem do C4 na OMC

O humor político (*national mood*) nos anos 2000 vinha sendo influenciado pela ascensão do preço das commodities. Neste cenário, a produção e comercialização para exportação do algodão ocupavam parte significativa do PIB dos países da África Ocidental. Os métodos de cultivo, por sua vez, eram majoritariamente rurais, baseados na agricultura familiar, sem incrementos tecnológicos. Somado a isso, outro desafio à produtividade eram as constantes adversidades climáticas e a falta de planos de ação para contorná-las.

Na época, Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, constituíram a chamada “Iniciativa do Algodão” no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2003, associando pela primeira vez no fórum multilateral a cultura cotonícola à meta de segurança alimentar. A ação conjunta dos países africanos tinha como objetivo defender os interesses do setor do algodão a nível internacional e garantir maior margem de manobra na negociação dos preços do produto. O pleito se pautava na necessidade de oposição ao marco regulatório vigente que não permitia a livre concorrência e ditava a baixa margem de lucro perante os concorrentes, que se beneficiavam dos subsídios estadunidenses.

Paralelamente, o Brasil figurava como o quinto maior produtor de uma fibra de qualidade e terceiro na exportação de algodão tratado do mundo: um aliado de peso para que os países da então Iniciativa do Algodão pudessem fazer frente aos demais *players* subsidiados pelos Estados Unidos; além de possuir uma realidade mais próxima daquela encontrada nos países africanos. Assim sendo, em ação coordenada, líderes da Iniciativa contataram o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil com o intuito de estabelecer e formalizar um elo de cooperação internacional no setor do algodão em 2003. Após anos de negociações, o projeto foi formalizado em março de 2009 sob o título de “Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor cotonícola nos Países do Cotton-4”.

Do lado brasileiro, a coordenação do projeto se deu pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e sua execução, pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Em sua primeira fase (2009-2013), como contraparte do continente africano contou com o Instituto de Economia Rural do Mali, Instituto para o Meio Ambiente e Pesquisas Agrícolas de Burkina Faso, Instituto de Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento do Chade e o Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benin.

A cooperação se fundamentou em três principais eixos agrícolas, que ilustra uma capacidade organizacional da Embrapa: manejo integrado de pragas, melhoramento genético e sistema de plantio direto sobre cobertura vegetal (SPDCV)¹¹. Contando assim com ações voltadas para a melhora da infraestrutura existente; treinamento das equipes africanas realizado por técnicos brasileiros; intercâmbio de germoplasma de elevado potencial produtivo e pesquisas para obtenção de cultivares adaptáveis aos países em questão, buscando um algodão de melhor fibra.

Os objetos transferidos foram tanto concretos como abstratos: dez variedades de algodão (nove brancas e uma safira); três softwares para análise estatística das melhores espécies de algodão e *know-how* exposto por equipes brasileiras enviadas para a capacitação técnica local. Os resultados do programa, geraram emprego rural remunerado para cerca de 10 milhões de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a cultura cotonícola: seja na produção, transporte ou descaroçamento do algodão. Mais de 400 técnicos foram formados e uma nova fase criada em 2014. Além disso, o projeto abriu espaço para novas frentes de cooperação Sul-Sul. A consideração de todos os elementos domésticos e internacionais – agentes, organizações, culturas, normas, ideias e capacidades políticas – que influenciam o processo de transferência de uma política, remonta ao *policy space* de uma transferência, que será tratado na próxima seção.

¹¹ Segundo a Embrapa, o sistema de plantio direto sobre cobertura vegetal ou SPDCV, consiste no não-revolvimento do solo e o cultivo de plantas de cobertura, antes ou depois da cultura comercial, para produzir mais biomassa e proteger permanentemente o solo. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/213826/impactos-do-sistema-de-plantio-direto-com-cobertura-vegetal-spdcv-sobre-a-dinamica-da-agua-do-nitrogenio-mineral-e-do-carbono-do-solo-do-cerrado-brasileiro>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

2.5 Policy Space

Mais do que uma referência a puramente o contexto nacional e internacional de transferência de uma política, o conceito de “policy space” traz luz também aos aspectos que possibilitaram ou ainda representaram obstáculos ao processo de transferência, moldando suas particularidades. Sendo assim, engloba elementos diversos como organizações, agentes, territórios, ideias, normas e culturas (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023). O *policy space* destaca ainda, a dimensão transnacional do processo de transferência de uma política (STONE et al. 2020), que na realidade transita entre os níveis nacional, subnacional, internacional, regional e global. Além disso, mais de um policy space pode estar associado a transferência de uma política.

A atuação dos agentes envolvidos na transferência dos instrumentos também segue a dinâmica além-fronteiras e é motivada por seus interesses e estratégias específicas, que influenciam na escolha política de determinados instrumentos em detrimento de outros e por conseguinte, na narrativa utilizada para sua promoção (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023). Desta forma, os agentes que operam ao mesmo tempo na esfera doméstica e na transnacional, podem tanto atuar rejeitando total ou parcialmente uma política, como também promovendo-a, fazendo com que seja transferida. Tais agentes podem se apresentar individualmente, como também agrupados: em comunidades epistêmicas (HAAS, 1992); em coalizões (SABATIER, 2007) e empreendedores de políticas (KINGDON, 2013). Nestes termos, nota-se que há uma assimetria entre os agentes de uma transferência, que contam com graus de poder e habilidades distintos entre si, além da disparidade de recursos financeiros disponíveis, o que acarreta em diferentes pesos.

Outros tipos de atores são os embaixadores de políticas (PORTO DE OLIVEIRA, 2019), os grupos consultivos privados e as organizações internacionais. Os primeiros são indivíduos que dedicam parte de sua carreira por um longo tempo para promover e defender determinadas políticas em diferentes arenas transnacionais (PORTO DE OLIVEIRA, 2017). Já no caso dos grupos consultivos, estes possuem um arcabouço de instrumentos disponíveis e são pagos para trabalhar de acordo com demandas levantadas pelo governo. As organizações, por

sua vez, promovem ações coordenadas a nível global, além de estabelecer padrões internacionais por meio do estabelecimento de agendas (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023).

A ação dos agentes varia ao longo do tempo (o que conota a ideia de um aprendizado contínuo) e é moldada conforme o contexto histórico e as particularidades institucionais de onde se encontram, que influencia suas decisões, atividades e a efetividade dos recursos que dispõem (BAKER; WALKER, 2019). O papel central desses atores é, portanto, o de carregar e traduzir os instrumentos de uma política no processo de sua transferência, para que possam ser utilizados em um ambiente distinto em termos práticos, técnicos e políticos do qual foram criados (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023).

No âmbito do espaço político, encontram-se ainda, as capacidades políticas. Nestes termos, tem-se que a disposição de um conjunto de capacidades necessárias para a adoção e sucesso de uma política específica é essencial para que haja transferência para esse novo Estado. Tais capacidades são as que foram categorizadas por Wu e Howlett entre sistêmicas, organizacionais e individuais (2017), que influenciam diretamente o momento da adoção de uma nova política, bem como seus resultados (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023). Neste sentido, destaca-se o conceito de “capacidade de transferência de políticas”, que faz referência ao “conjunto de habilidades e de recursos – ou competências e capacidades – necessário para performar um movimento (no tempo e no espaço) de instrumentos de políticas” (PORTO DE OLIVEIRA; MASSACO KOGA, 2022).

Nota-se mais uma vez que as políticas não são transferidas como um pacote completo, simplesmente transplantado para outro lugar (PORTO DE OLIVEIRA, MORAIS, 2023). De outro modo, são transferidas homeopaticamente pelos instrumentos, sejam eles abstratos ou concretos. Esta combinação complexa de diferentes instrumentos (HALPERN; GALÈS, 2011) é responsável por constituir as políticas em sua nova forma, adaptadas à nova realidade na qual irão operar. Os instrumentos, por sua vez, também não se movimentam sozinhos, cabendo aos seus defensores transportá-los e auxiliar posteriormente na legitimação global da política. Cabe aqui pontuar que o contexto político e o regime vigente têm influência sobre a definição de determinados objetivos para as políticas. Por conseguinte, influenciam também na escolha de certos instrumentos em detrimento de outros,

refletindo o interesse e projeto político pretendidos (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Sabendo que por trás de cada instrumento escolhido há uma motivação política individual ou coletiva dos agentes de transferência, tem-se que as transferências nem sempre são de caráter voluntário, – pelo desejo da adoção de uma política – existindo também casos nos quais a imposição internacional determina um processo de transferência (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023). Nestes últimos, a incidência de uma resistência e rejeição por parte da sociedade em relação aos instrumentos vindos de fora é maior. Também por este motivo, pode-se dizer que existem ritmos diferentes ao longo do ciclo de vida da difusão de uma política, ora passando por momentos de intensificação desta pauta, ora beirando seu abandono (PORTO DE OLIVEIRA; MORAIS, 2023).

Além de apresentar as capacidades necessárias para transferir uma política e dos agentes para sua operacionalização, um Estado deve contar ainda com a existência do “momento certo” para fazê-lo. A chamada “janela de oportunidade” (KINGDON, 2013) diz respeito a uma conjunção favorável, com circunstâncias que são oportunas para a adoção de determinada política naquele momento histórico e aceleram seu ritmo do processo de difusão. O conceito está associado ao *timing*, que também pode estar relacionado a disposição de um determinado político de advogar em favor de certas políticas; bem como o comprometimento temporário de uma organização social em gerar possíveis soluções para um problema global (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023).

No caso do Cotton-4 analisado nesta dissertação, tem-se diversos fatores que propiciaram a difusão da política, culminando no *timing* ideal: o *mood* nacional brasileiro que se abria para novas parcerias na África com a atuação de uma política ativa e altiva; a diplomacia presidencial de Lula associada a cadeira ocupada por Graziano na FAO e ao trabalho de Ricardo Azevêdo na OMC; o boom internacional das commodities e a busca de países africanos produtores de algodão por um novo parceiro para fazer frente aos subsídios estadunidenses. Além disso, a busca pela segurança alimentar nos países do Cotton-4, está associada a consecução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que está desde sua implantação canalizando políticas públicas tanto no nível nacional quanto subnacional por meio

de parcerias públicas e privadas para tratar questões humanitárias dos mais diversos temas emergentes nos últimos anos (CROESE et al. 2021).

Entende-se ainda que, como tratado na primeira seção deste capítulo, o *path dependence* também está englobado pelo *policy space*, na medida em que o legado de escolhas políticas anteriores faz parte do ambiente político que circunda o processo de transferência de uma política (MUKHERJEE; SINGH BALI, 2019). E como o ritmo varia de acordo com a vontade política e capacidades estatais, uma política pode ser adotada mais rapidamente ou não, se comparada ao que foi anteriormente em seu país de origem (OSORIO; PORTO DE OLIVEIRA, 2023).

Desta forma, como abordado neste capítulo, é possível analisar o projeto do Cotton-4 utilizando diferentes lentes analíticas que se complementam, explicando diferentes estratégias que constituem o programa. Assim sendo, é possível lançar luz sobre o projeto partindo do entendimento do processo de difusão de uma política pública, passando pela forma como se deu, ao ser escolhida a cooperação técnica Sul-Sul como ferramenta. Seguindo-se, tem que a disponibilidade de determinadas capacidades estatais em momentos-chave do *policy space*, influenciam no aproveitamento de uma janela de oportunidade, emplacando o programa e conseqüentemente, executando-o nos territórios estrangeiros. Por isso, o próximo capítulo visará ilustrar quais seriam as capacidades em políticas públicas mobilizadas e como se deu o processo de sua internacionalização para a difusão.

CAPÍTULO 3: A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS

O presente capítulo tem como objetivo responder a pergunta de pesquisa **“Quais capacidades em políticas públicas são mobilizadas para a implementação internacional do Cotton-4?”**, focando nas capacidades organizacionais e sistêmicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), na medida em que se debruça sobre as ações estruturais tomadas no âmbito da Embrapa como executora e da Agência Brasileira de Cooperação como coordenadora do programa para que as técnicas brasileiras fossem internacionalizadas por meio da difusão de políticas públicas. Desta maneira, apresenta o *policy space* no qual a política é difundida. Este capítulo está dividido em 3 sub-seções: a primeira expõe uma síntese cronológica o histórico desde a criação da Embrapa e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC); a segunda trata do envolvimento de ambas na estruturação institucional feita para atender ao Cotton-4 e por fim, a terceira ilustra como se deu o processo de transferência de políticas técnicas no escopo do programa.

3.1 O histórico institucional: EMBRAPA e ABC

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), foi criada em 1973, ligada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), com o intuito de colaborar para o alcance da segurança alimentar, além de contribuir para a projeção internacional do Brasil no mercado global de alimentos e energia. Com 43 unidades espalhadas pelo país, possui uma ampla rede de instituições de pesquisa, universidades e organizações internacionais parceiras, acumulando experiências técnicas especializadas no território nacional ao longo dos anos. Sua missão oficial é “viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.”¹²

No que tange aos objetivos da instituição, nota-se que estão alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU em 2015

¹² [Sobre a Embrapa - Portal Embrapa](#)

na Agenda de 2030¹³, permeando os temas de alimentação e agricultura. Diretamente ligada ao tema da segurança alimentar, pelo desenvolvimento da agropecuária, a instituição está associada à consecução de 131 das 169 metas dos ODS, tendo como base para isso, o desenvolvimento de tecnologias.¹⁴ No que concerne ao desenvolvimento social, tem-se o amadurecimento do papel e peso do Brasil na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com diversos programas de proteção social ao longo dos anos voltados para a erradicação da fome e da pobreza extremas, sobretudo nos anos do governo Lula (SUYAMA et al., 2015).

Nestes termos, o acompanhamento dessa frente de atuação da Embrapa é realizado pela Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE). Em 2017, deu-se início também, à Rede ODS Embrapa, composta por pontos focais nas unidades centrais e por comissões locais de divulgação dos objetivos. A demonstração dos resultados concernentes às metas presentes nos ODS¹⁵, foi realizada pela Embrapa em 2020, por meio da divulgação de e-books.

Sobre isso, o item 27 na Declaração da Agenda 2030, pontua que¹⁶:

Vamos fortalecer as capacidades produtivas dos países menos desenvolvidos em todos os setores, inclusive por meio de transformação estrutural. Vamos adotar políticas que aumentem as capacidades de produção, a produtividade e o emprego produtivo; a inclusão financeira; o desenvolvimento sustentável da agricultura, da pecuária e da pesca; o desenvolvimento industrial sustentável; o acesso universal a serviços energéticos acessíveis, confiáveis, sustentáveis e modernos; sistemas de transporte sustentáveis; e infraestrutura de qualidade e resiliente.

¹³ Conjunto definido em setembro de 2015 de 17 objetivos e 169 metas a serem alcançados até 2030 e que visam a erradicação da pobreza global respeitando o desenvolvimento sustentável. Pautada nos pilares: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em 02 de março de 2023.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.embrapa.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods/o-que-sao-os-ods>> . Acesso em 03 de março de 2023.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/10180/0/Alinhamento+de+Tecnologias+-+Balan%C3%A7o+Soci+al+e+ODS/5930c933-0a74-71ef-b0d0-7db7a285ab10>>/ Acesso em 02 de março de 2023.

¹⁶ Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em 02 de março de 2023.

Neste mesmo contexto, na década de 70, durante o período conhecido como “milagre econômico”, o Brasil teve suas primeiras atuações – ainda incipientes – voltadas para a prestação de cooperação técnica. Assim, a cooperação técnica internacional atendia tanto os interesses domésticos pela modernização das instituições e infraestrutura já existentes para a cooperação técnica e, assim, a utilizar a CTI não apenas como instrumento de modernização de, como também os interesses de política externa, pela projeção que poderia ser alcançada (MILANI, 2017). Desta forma, a Embrapa passou a ser uma parte integrante da política externa, que possui diferentes formas de expressão: pela cooperação em seu *lato sensu* (coordenada pela ABC), pelas comissões mistas e coordenação política, missões comerciais e promoção social (ANUNCIATO; MARX, 2014).

Na década de 80, em meio a chamada “década perdida” brasileira, o contexto de ajustes previstos pelo conjunto de diretrizes do Consenso de Washington¹⁷ impactou o financiamento de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Nestes termos, os sinais da crise se dissolveram apenas na década seguinte, influenciada pela intensificação do processo de globalização. A incorporação de novos temas às Agendas políticas e a introdução de novos atores contribuíram para um maior espaço de discussão sobre políticas públicas, bem como programas voltados à construção de capacidades (MILANI, 2012).

Neste cenário, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, como parte da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e sob a égide do Ministério de Relações Exteriores. Sua composição inicial foi de vinte funcionários vindos do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA) e de outros ministérios já existentes, dando seguimento em projetos e orçamentos já em curso estabelecidos pela anterior Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN). A criação da agência marcou o amadurecimento institucional da cooperação técnica, que até então ocorria em outras vias inespecíficas, no âmbito da Secretaria do Planejamento (MILANI, 2017).

O intuito era de que a instituição centralizasse a formulação de políticas, além de gerenciar e monitorar o sistema brasileiro de cooperação técnica internacional

¹⁷ Ficou conhecido como “Consenso de Washington”, o conjunto de dez recomendações econômicas que foi proposto em 1989 pelo economista estadunidense John Williamson aos países da América Latina. As medidas neoliberais supostamente guiariam a um desenvolvimento socioeconômico e foram adotadas como políticas do FMI, mirando na abertura ao exterior, livre comércio e redução do Estado.

(CERVO, 1994). Tem-se portanto, que as primeiras atividades do órgão estavam atreladas ao papel do país de receptor de cooperação. Com o decorrer dos anos e com o alcance de um novo status internacional, a agência passou a coordenar a prestação de cooperação por parte do Brasil a outros países (BUENO, 2016).

Como responsabilidade atribuída à instituição, figurava a articulação de órgãos nacionais e internacionais, incluindo centros de pesquisa de universidades públicas, para sua alocação em projetos de cooperação técnica internacional (LIMA, 2017). Ainda no contexto de formação, a Agência Brasileira de Cooperação teve o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobretudo em decorrência da falta de um marco jurídico-legal brasileiro voltado para a cooperação técnica internacional. Sobre a parceria com o PNUD, Bianca Suyama, Gustavo Macedo e Marina Caixeta afirmam que:

O engajamento brasileiro na cooperação técnica encontra-se profundamente influenciado pela estrutura institucional nacional do país, bem como pelos processos decisórios em política externa, que são permeados por uma variedade de interesses domésticos. No entanto, o crescente papel do Brasil na cooperação técnica não foi acompanhado por reformas institucionais ou pela elaboração de um marco jurídico nacional que estabeleça prioridades, mecanismos, competências e procedimentos legais. Este sistema foi construído com base em arranjos transitórios nos quais o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se tornou o principal agente na operacionalização da cooperação técnica no Brasil. (2016, p.9)

O PNUD seria, então, a instituição de maior contato com a ABC no que concerne a execução de projetos nacionais e nas regiões da América Latina e Caribe, bem como em países africanos, como no caso do programa estudado nesta dissertação.

Além disso, a ABC também teve desde sua formação, o apoio de outros ministérios e agências brasileiras e de organizações multilaterais. Nos anos iniciais, as agências nacionais que foram majoritariamente mobilizadas para atender aos fins de cooperação técnica internacional foram a EMBRAPA, a FIOCRUZ, o SENAI, o SEBRAE, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Posteriormente, com o desenvolvimento do país, o Brasil se tornou o primeiro da América Latina a utilizar a ter condições de contribuir com seus próprios recursos financeiros para o PNUD (MILANI, 2017).

A atuação da ABC encontra-se pautada em cinco princípios, estabelecidos pelo Itamaraty:

1. ação em resposta a demandas recebidas;
2. ausência de condicionalidades;
3. diplomacia solidária¹⁸;
4. desligamento de interesses comerciais
5. reconhecimento dos saberes locais para adaptação da experiência do Brasil.

Em 1996, pelo decreto n. 2.070, a ABC deixou de fazer parte da FUNAG e foi absorvida pela Secretaria Geral de Relações Exteriores do MRE. A partir de então, foram refinadas as novas funções da instituição : (i) coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas de conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento; (ii) administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados (MILANI, 2017).

3.2 A estruturação institucional do C4

Neste contexto, tem-se que no âmbito da ABC, desde sua criação, a chamada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) – posteriormente conhecida como Cooperação Sul-Sul – ocupa posição de destaque. Desta forma, a CTPD influencia e orienta as prioridades e ações da própria ABC (PUENTE, 2010). Dado isso, a ABC foi responsável por coordenar o Programa do Cotton-4, que fazia parte da iniciativa do governo refletida na instituição de se projetar internacionalmente por meio da “exportação” de suas políticas nacionais, buscando maior credibilidade e peso no desenho dos regimes internacionais (LEITE, 2015). Neste sentido, Valler Filho (2007) pontua que:

¹⁸ Entende-se pelo termo “diplomacia solidária” a geração e aplicação “de uma ação coletiva internacional, feita por Estados intervenientes num conflito e que não têm motivações decorrentes de seu interesse nacional, são movidos apenas por um dever de consciência” (Seitenfus; 2006).

Os objetivos da cooperação passariam, então, a ser duplos. Enquanto cooperação prestada, seria instrumento de política externa que visava ao mesmo tempo objetivos políticos e econômicos. Afirmava-se o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros. E como cooperação recebida, tanto multilateral quanto bilateral, com o objetivo de trazer para o País tecnologia e conhecimentos necessários aos projetos nacionais de desenvolvimento

Tendo em vista que a ABC age em resposta às demandas levantadas pelo governo – *demand driven* – e em acordo com as disponibilidades orçamentárias e as prioridades da política externa do Brasil (MILANI, 2017), tem-se que a cooperação técnica brasileira não se fundamentava em um modelo pronto a ser exportado, mas sim um modelo participativo, solidário e adaptável, podendo ser reformulado em conformidade com os objetivos traçados (ANUNCIATO, MARX; 2014) . Em meio a Política Ativa e Ativa do Chanceler Celso Amorim e sob o governo Lula, em 2006, deu-se início às viagens de prospecção para cooperação no continente africano. Foram visitados Burkina Faso, Benin e Mali.

A missão inicial do projeto estava inserida na estratégia de enfatizar a cooperação com países do Sul Global e de diversificar parceiros comerciais. Para isto, representantes técnicos da Embrapa de diferentes especializações foram alocados para missões de campo, com o objetivo de conhecer as principais demandas e a realidade local da cultura do algodão. Além disso, funcionários do Itamaraty e da Agência Brasileira de Cooperação também estiveram presentes, a fim de delinear quais seriam os pontos-chave para cooperação no Cotton-4.

O contexto brasileiro era de avanços sociais e econômicos que favoreciam a imagem da política externa perante outros países subdesenvolvidos. A ABC teve seu orçamento quadruplicado comparando os R\$8 milhões que possuía em 2004 e passando para os R\$32 milhões em 2007 (MILANI, 2017). O cronograma de visitas técnicas de prospecção para o Cotton-4 incluiu reuniões com os pesquisadores agrônomos, ministros representantes da Agricultura, das Relações Exteriores, da Indústria e do Comércio; bem como técnicos das empresas locais de processamento do algodão. Posteriormente, em 2008, foram realizadas novas visitas técnicas por parte da Agência Brasileira de Cooperação, com o objetivo de deliberar sobre

qual país sediaria o projeto. A partir deste mesmo ano, a atuação da Embrapa na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento passou a ser mais intensificada. A formalização do projeto em fevereiro de 2009 contou com o estabelecimento de três principais eixos agrícolas, a serem trabalhados inicialmente em até 36 meses:

1. manejo integrado de pragas, objetivando a redução do uso descontrolado de pesticidas;
2. melhoramento genético, com vistas a uma variedade mais competitiva internacionalmente;
3. sistema de plantio direto sob cobertura vegetal, com o intuito de driblar problemas diagnosticados no solo.

O Cotton-4 foi a primeira iniciativa a nível regional estabelecida entre a ABC e a Embrapa, em caráter de projeto estruturante. A decisão tomada pelo governo brasileiro foi de sediar o Cotton-4 no Mali, focando para isso, na revitalização de uma estação experimental já existente, em Sotuba. A ideia era a de que o centro de pesquisa atendesse a nível regional o objetivo de demonstrar resultados provenientes de pesquisas de solo e reprodução adaptativas, além daqueles decorrentes do uso de inovações tecnológicas. Somado a isso, pretendia-se que o centro abarcasse atividades de treinamentos técnicos e produção de materiais didáticos para posterior divulgação entre pesquisadores e produtores locais.

Os parceiros estabelecidos oficialmente foram: Agência Brasileira de Cooperação para a coordenação, a Embrapa como instituição executora por parte do Brasil, o Instituto de Pesquisa Agrícola do Benin, Instituto do Chade para Pesquisa Agrícola para Desenvolvimento e Instituto de Economia Rural do Mali. Somado a estes, haviam também as instituições locais operando como co-executoras do projeto. Como apontado anteriormente, na modalidade de cooperação técnica internacional entre países do Sul Global, busca-se o beneficiamento mútuo dos envolvidos. O financiamento da primeira fase do programa se deu com os recursos disponibilizados pela ABC em parceria com o PNUD, destinado para

despesas logísticas. Já no final da primeira fase, virada para a segunda, com a vitória do Brasil no contencioso do algodão¹⁹ em 2012, o Instituto Brasileiro do Algodão²⁰ (IBA) passou a contribuir com recursos para o projeto também pela determinação de que deveria destinar 10% de seus repasses para programas de cooperação internacional. Os repasses da Embrapa também cobriam as viagens técnicas dos profissionais enviados em missões (ANUNCIATO; MARX, 2014).

3.3. A transferência de conhecimento

Entre 2009 e 2013, anos correspondentes à primeira fase do Cotton-4, a Embrapa realizou 33 missões técnicas para os países africanos. Além disso, contribuiu com o envio de dez variedades brasileiras de algodão, sendo nove brancas e uma colorida, da espécie safira. Dentre elas, uma se destacou após o cruzamento com outras variedades malinesas, a BRS 293. Depois da melhora genética, as sementes foram distribuídas aos produtores associados ao programa. Desta forma, foi com o tempo de pesquisa em campo que foi possível avaliar qual espécie melhor se adaptou às regiões africanas em termos de desenvolvimento e produtividade. Para o monitoramento da cultura, o Brasil ainda contribuiu com o compartilhamento de três *softwares* voltados para a análise estatística das variedades e suas diferenças, possibilitando respostas mais rápidas às demandas políticas do governo, pelo maior domínio do conhecimento.

No que se refere ao *know how* transferido, as missões de técnicos brasileiros colaboraram para a capacitação de mais de 425 indivíduos, entre pesquisadores e agentes, em 21 cursos. Com a intenção de trazer transparência e acompanhar o

¹⁹ Contencioso do Brasil contra Estados Unidos (DS 267) relativo a cultura de algodão, iniciado em 2002 e finalizado em 2012 com vitória do pleito brasileiro no âmbito da OMC. A solução incluiu o pagamento de US\$ 300 milhões para atenuar prejuízos sofridos por cotonicultores do Brasil em decorrência da prática de subsídios estadunidenses, incompatíveis com o Acordo de Agricultura e o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Desta maneira, previu-se a melhora da competitividade internacional do algodão brasileiro.

²⁰ Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) é uma associação civil sem fins lucrativos, criada com o objetivo de receber, gerir e aplicar os recursos advindos do encerramento do contencioso DS 267 da OMC. IBA → associação civil sem fins lucrativos, com finalidade de receber, gerir e aplicar recursos vindos do contencioso DS 267 da OMC. No que se refere ao setor do algodão, o instituto foi autorizado a financiar atividades de assistência técnica e capacitação em cooperação. Memorando de Entendimento (MdE) entre IBA e ABC/MRE estabeleceu possibilidade de cooperação técnica entre Brasil e países em desenvolvimento, sobretudo, os da África Subsaariana (ANUNCIATO; MARX, 2014).

andamento do programa, foram realizados encontros periódicos entre as gestões e técnicos de cada país envolvidos no chamado “comitê gestor”. O modelo de treinamentos seguiu a lógica do “compartilhamento de saberes”, pelo qual foram combinados os conhecimentos técnicos da Embrapa adquiridos com a experiência brasileira no setor cotonícola aos saberes e à visão dos pesquisadores locais. Desta maneira, foi mantida a tendência da cooperação técnica brasileira de não possuir um modelo pronto a ser transferido, mas sim de ser algo construído de forma solidária e participativa, com forte aspecto antropológico a respeito dos conhecimentos africanos.

Além disso, em relação às questões estruturais, ao fim do projeto Cotton-4 a estação experimental de Sotuba no Mali havia sido revitalizada, sendo composta por um laboratório de biotecnologia; uma unidade voltada ao *Trichogramma* sp.; uma unidade de administração; um centro para gestão de dejetos provenientes das atividades laboratoriais; e de uma câmara fria. Além disso, houve a construção do centro do Cotton-4 e o levantamento de unidades demonstrativas nos países envolvidos. No mapa a seguir é possível visualizar a área revitalizada:

Mapa 2: Área revitalizada em Sotuba pelo Programa do Cotton-4:



Fonte: Relatório de Avaliação do Cotton-4 elaborado pela Articulação Sul. Disponível em: <[Avaliacao_1fase_cotton4_PT.pdf \(iba-br.com\)](#)>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

Anteriormente conhecidas como “vitrines”, as unidades demonstrativas serviram para apresentar as novas técnicas cotonícolas para a sociedade civil, sendo muitas vezes posicionadas nas beiras das estradas para facilitar sua dispersão. Os resultados do programa chamaram a atenção dos produtores locais e de países vizinhos – como no caso da entrada negociada do Togo na segunda fase em 2014 –, que se interessaram na cooperação em demais frentes; neste sentido, houve um aumento da visibilidade em relação ao Brasil no âmbito da OMC.

No caso do Cotton-4, Carlos Milani (2017) pontua que entre os benefícios brasileiros, é possível citar o “adensamento das relações entre os países” pelo aprofundamento do conhecimento das realidades; a “abertura de novas frentes de cooperação” pelo exemplo social do Cotton-4 como um projeto estruturante; e também a “assimilação de novos conhecimentos”, como no caso da “importação” da técnica de aproveitamento de águas advinda do Chade para o Brasil. Somado a isso, a experiência acumulada com o projeto permitiu com que novos programas no setor cotonícola fossem sugeridos e levados a cabo, como foi o caso do guarda-chuva de cooperação técnica internacional BRA/12/002, que além de ter englobado o Cotton-4 ainda contou com o Projeto Shire Zambeze (com Malawi e Moçambique) e o Projeto Cotton-Victoria com países situados às margens do rio Victoria (Tanzânia, Quênia e Burundi). Por outro lado, o aumento sem precedentes de projetos na área de cooperação técnica no âmbito da ABC passou a demandar maiores habilidades de coordenação (MILANI, 2017) e foi esperada da Embrapa uma atuação em campo além do escopo para o qual fora criada.

Desta forma, além dos ganhos políticos pelo uso da cooperação como instrumento da Política Externa Brasileira, somaram-se ainda os ganhos ambientais, agronômicos, econômicos e sociais para os países africanos envolvidos, que foram sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 4: Síntese dos ganhos para os países africanos com o compartilhamento de técnicas brasileiras

Ambientais	redução da erosão hídrica e minimização do uso de produtos químicos e inseticidas.
Agronômicos	aumento da matéria orgânica do solo e do ciclo de nutrientes
Econômicos	maximização da produtividade pelo viés do desenvolvimento, redução das perdas de produção pela gestão fitossanitária
Sociais	disseminação de técnicas de produção duráveis para o produtor rural e aumento da produção alimentar

Fonte: tabela elaborada com os dados coletados pela autora.

No caso específico do Cotton-4, de acordo com as entrevistas realizadas e com avaliação do programa feita de forma independente, tem-se que alguns atrasos de viagens técnicas e no recebimento de insumos no programa ocorreram em razão de burocracias relativas ao repasse de recursos da ABC (MILANI, 2017). O repasse direto institucionalizado legalmente da Agência às instituições parceiras envolvidas auxiliaria na consecução dos prazos preestabelecidos e por conseguinte, na melhor organização do cronograma. Além disso, a inexistência de uma organização a nível internacional voltada à assistência técnica básica, como a Emater²¹ culminou na sobrecarga dos técnicos enviados à missão.

Da mesma forma como o *policy space* influencia na abertura de uma janela de oportunidade para impulsionar uma política pública em determinado *timing*, o contrário também é verdadeiro, podendo o cenário que engloba a política difundida influenciar até mesmo seu abandono. Assim sendo, as dificuldades burocráticas no seio da ABC, a falta de um órgão específico de extensão rural e a troca de governo do país, associados à instabilidade política decorrente da crise do Mali²² em 2012 e o surto de ebola em 2014, fizeram com que a execução do projeto desacelerasse.

²¹ Emater é a empresa pública de assistência técnica e extensão rural, sendo responsável por “realizar pesquisa agropecuária, prestar assistência técnica, gerar e adaptar tecnologias e contribuir para o desenvolvimento rural sustentável”. Tem como objetivo executar as políticas públicas voltadas ao espaço rural e está vinculada a secretarias estaduais de agricultura. Disponível em: < [Conheca a Emater final 5.pdf](#)> Acesso em 09 de novembro de 2022.

²² A crise política do Mali em 2012 se originou com a autodeclaração de independência de parte do Norte do Mali por rebeldes tuaregues, pelo Movimento Nacional para Libertação de Azawad (MNL), que foi rejeitada pela União Africana.

Os recursos dispostos para o programa também diminuíram e o Togo que seria incluído na segunda fase do programa, acabou por demonstrar seu interesse em cooperar, mas na prática ainda se tratavam de negociações incipientes.

Assim sendo, o presente capítulo discorreu sobre a estruturação da cooperação dentro da Embrapa como instituição executora. Além disso, pontuou como se deu a coordenação realizada pela Agência Brasileira de Cooperação. Ainda ilustrou os eixos e termos da difusão de *know-how* entre Brasil e países africanos, as melhorias de infraestrutura realizadas, bem como os ganhos acumulados neste processo. Nestes termos, é importante verificar os indivíduos que atuaram para a exportação da política do Cotton-4 e colaboraram para seu sucesso, que serão tratados na seção a seguir.

CAPÍTULO 4: AS CAPACIDADES INDIVIDUAIS

O presente capítulo tem como objetivo responder a seguinte pergunta de pesquisa: **“Quais capacidades em políticas públicas foram mobilizadas para a implementação internacional do Cotton-4?”**, lançando luz sobre as capacidades individuais – analíticas, políticas e operacionais – de atores que desempenharam papel *sine qua non* na difusão das técnicas brasileiras como política do Cotton-4. Assim, considerará a literatura de capacidades estatais individuais exposta por Wu, Howlett e Ramesh (2015) para ilustrar a ação fundamental destes atores de forma a aproveitar momentos oportunos para o emplacamento e para a consecução do programa desenhado.

Além disso, irá trazer os resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores chave da difusão do Cotton-4, analisando os dados levantados de acordo com as lentes teóricas mobilizadas. Desta maneira, o capítulo encontra-se dividido em 3 sub-seções: a primeira se dedica a expor conceitos relativos aos indivíduos que atuam transferindo as políticas públicas; a segunda, pontua quem foram esses indivíduos no caso do Cotton-4; e a terceira, traz os resultados das entrevistas semiestruturadas associando-os às capacidades individuais.

4.1. Os embaixadores de políticas públicas

Como exposto nas seções anteriores, o papel dos atores como defensores de determinadas políticas públicas em detrimento de outras, utilizando-se de uma narrativa estruturada para carregar instrumentos políticos é essencial para que uma política não somente seja exportada como também assimilada no país de destino. Cabe ainda aos atores operar com vistas à adaptação da política, colaborando com os ajustes e traduções necessários para o sucesso de sua adaptação (CLARKE et al. 2015; HASSENTEUFEL; ZEIGERMANN, 2021). Tem-se, no entanto, que pelo dinamismo presente no processo de difusão, trata-se de um processo não linear permeado por uma miríade de fatores exógenos aos atores. Assim sendo, é fundamental estabelecer que o alto nível de capacidade política individual por si só

não é um garantidor da eficiência política, uma vez que as capacidades organizacionais e as sistêmicas influenciam diretamente sua performance, auxiliando ou dificultando suas ações para a consecução dos objetivos estabelecidos (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Neste sentido, faz-se útil mobilizar o conceito de “embaixadores” de políticas públicas que faz referência ao alto escalão de agentes que trabalham continuamente para promover determinada política em detrimento de outras. Desta maneira, investem seu tempo, reputação e energia para advogar para que essa política ganhe atenção e possa ser emplacada no *timing* correto, da janela de oportunidade. É possível identificar nestes indivíduos a presença de um conjunto de características específicas: i) possuem alguma autoridade sobre a política em questão, seja ela de natureza técnica ou política; ii) promovem a política independente de qual instituição se encontram; iii) atuam de forma contínua, podendo ter ações dentro ou fora das instituições ao longo do tempo (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

Os embaixadores de uma política também podem atuar na busca da janela de oportunidade²³, esses indivíduos atuam de forma a aproximar atores-chave, eventos políticos e problemas específicos, percebendo o *timing* ideal, utilizando-se do *national* e do *policy mood* para emplacar a política desejada. Além disso, possuem informações privilegiadas uma vez que transitam em diferentes redes e por serem altamente capacitados. Esse processo explicaria como um determinado tema é inserido na agenda de tomada de decisões políticas. Ou seja, como algo que era só um problema transitando entre Agendas se torna de fato uma política pública, englobando uma solução viável retirada do *garbage can*²⁴ e ganhando espaço e visibilidade nos fóruns. Para isso, ainda é necessário utilizar-se de retórica e indicadores interpretáveis para garantir maior respaldo social, convencendo a opinião pública da importância e da validade do tema, buscando um processo mais democrático (COBB; ELDER, 1971).

²³ Conceito oriundo da Teoria dos Múltiplos Fluxos (1984) de Kingdon, o autor destaca a existência de três fluxos independentes: o do contexto político, o dos problemas e o das soluções (disponíveis no *garbage can*), que quando se encontram - momento chamado de *coupling* ou “acoplamento” - e têm o problema articulado pelo empreendedor de políticas públicas “pescado” da realidade ou construído, geram a janela de oportunidade. Normalmente esses indivíduos atuam em diferentes fluxos.

²⁴ *Garbage can* ou “lata de lixo” se refere ao modelo criado por Cohen, March e Olsen (1972) para descrever o aglomerado de problemas e soluções propostos por atores na medida em que surgem, ficando disponíveis para próximas escolhas políticas. No *garbage can*, entende-se que as soluções buscam os problemas.

Associado ao *timing* e ao *policy space*, Birkland (1997) em seu trabalho “After Disaster: agenda-setting, public policy and focusing events” apontou ainda, para a existência de “eventos focalizadores”, que agem contribuindo para a construção de uma retórica que busca gerar uma imagem simbólica e pressionando a mudança de Agenda. Como cada empreendedor de política está associado a um grupo com interesses e instrumentos políticos distintos, entende-se portanto, que o processo de emplacar uma política lançando-a para a Agenda decisional seja competitivo, onde cada um busca ter suas demandas atendidas. Desta maneira, tem-se que o grau de influência e relevância de recursos entre os agentes é variável, o que também pode beneficiar ou não na competição pela expansão do conflito²⁵ dos subsistemas para a Agenda. Entende-se ainda que o burocrata de nível de rua²⁶ não possui os requisitos e recursos necessários para se tornar de fato um empreendedor de políticas, sendo os burocratas de alto escalão os mais suscetíveis a essa titulação.

4.2 O contexto brasileiro

No contexto do Brasil, a Política Externa Altiiva e Ativa que teve como Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim durante o governo Lula (2003-2010), tinha como objetivo precípua projetar uma nova imagem do país, a de protagonista global. Desta maneira, a atuação do Ministro, alinhada ao projeto político levado a cabo pelo presidente colaborou para projetos de cooperação internacional com países do Sul Global. Esse alinhamento foi essencial para que a janela de oportunidade pudesse ser aproveitada para o emplacamento da política do Cotton-4, sinalizando a convergência entre a agenda de política externa comercial e a agenda de cooperação internacional, que influenciam a tomada de decisão em política externa (ALLISON; HALPERIN, 1972; HERMANN et al., 2001; HILL, 2003). Visava-se a criação de novas coalizões por afinidades, a diversificação de parceiros comerciais e

²⁵ Entende-se por “expansão do conflito” aqui o processo em que um problema deixa de ser apenas discutido em subsistemas dos agentes - num debate pré-decisório - e passam a ser de interesse público, ganhando espaço na Agenda como política pública dotada de uma solução viável a ser aplicada.

²⁶ Burocratas de nível de rua são aqueles funcionários públicos que trabalham diretamente com o público como no caso de professores, policiais,..Desta forma, auxiliam na legitimação social e na manutenção de uma política, mas não no seu emplacamento para a Agenda decisional pela janela de oportunidade.

o fortalecimento das posições brasileiras em fóruns multilaterais por meio de uma maior legitimidade.

Sobre o projeto do Cotton-4, o Embaixador Celso Amorim em entrevista a Adriana Bueno para sua tese de doutorado²⁷ pontuou que a parceria com os países africanos conferia maior legitimidade ao Brasil e às suas demandas, levantando a bandeira dos países em desenvolvimento no Sistema Internacional. Ainda no escopo da tese da autora, Amorim citou também que após uma reunião que teve com os países do Cotton-4 em Hong Kong, em 2005, contactou o também Embaixador Roberto Azevêdo para que fosse a África e que fosse elaborado um programa de cooperação técnica envolvendo aqueles países. Neste sentido, técnicos da Embrapa atuaram no desenho desse projeto, realizando missões de reconhecimento para que pudessem entender os caminhos possíveis para a cooperação. Relatou ainda, que logo no começo do programa os recursos utilizados foram provenientes do Itamaraty, bem como os recursos humanos técnicos da ABC e da Embrapa. Posteriormente, com a vitória do Brasil no contencioso contra os Estados Unidos no âmbito da OMC e decisões no órgão de apelação, recursos específicos passaram a ser destinados para o programa.

Além disso, a própria “diplomacia presidencial” exercida por Lula também demonstra seu maior interesse em assuntos de política externa se comparado aos seus antecessores. Neste caso, por meio da atuação em organismos multilaterais e viagens presidenciais para encontros com outros líderes, pôde-se notar o envolvimento do próprio presidente em negociações internacionais. Por este motivo, Lula foi o presidente que mais encontrou lideranças de outros países nos seus anos de governo, utilizando-se deste simbolismo da sua presença para aumentar a visibilidade internacional e se posicionar como um *global player* de fato.

Seguindo no papel de Roberto Azevedo²⁸ como Embaixador (cargo cujo escopo é o de auxiliar na coordenação de ações de cooperação que tragam benefícios ao país) tem-se que contribuiu apoiando o projeto no âmbito da OMC, como trazido por entrevistados. Neste tema, Azevedo acompanhava e buscava

²⁷ BUENO, Adriana. A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo, 2018, Tese de Doutorado em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

²⁸ Posteriormente, em 2013, assumiu como Diretor Geral da OMC, tendo sido o primeiro latinoamericano a ocupar o cargo.

trazer luz à discussão sobre as questões agrícolas em Genebra, sobretudo o projeto estruturante da Embrapa, Cotton-4. Desta maneira, atuou em um *timing* favorável ao emplacamento de políticas deste gênero em meio ao boom das commodities internacionalmente e à construção do país como *global player* nos fóruns multilaterais.

Com a demanda de desenhar um projeto de cooperação com os países africanos mediante a demanda levantada contra os subsídios estadunidenses na OMC, a Embrapa deu início às viagens de prospecção. Neste sentido, Geovando Pereira atuou como consultor, – técnico e pesquisador que já possuía grande experiência em trabalhar com países africanos e com fluência no idioma francês – e comparecendo com o então presidente da instituição, Sebastião Barbosa, no países do C4 para verificar possibilidades de uma ação de cooperação no setor cotonícola e definir as linhas gerais do programa, de modo que pudessem agregar soluções às dificuldades identificadas em campo compatíveis com o aprendizado acumulado nessa cultura em regiões brasileiras. Neste sentido, objetivava-se um projeto que não se reduzisse ao aporte de recursos tecnológicos, mas que tivesse como centro o compartilhamento de saberes brasileiros e a valorização dos conhecimentos locais, por meio do diálogo constante e próximo entre técnicos e os produtores.

4.3 O C4 em campo

Nas missões iniciais chegou-se a conclusão que a sede do programa deveria ser em Sotuba, no Mali, localizada a 8 km da capital Bamako, onde está localizada a Embaixada do Brasil. Como Embaixador do Brasil no Mali, Jorge Ramos também esteve próximo à consecução do projeto. Além disso, a escolha foi estrategicamente pensada pela proximidade ao rio Níger, o que favorece o dia a dia agrícola, sobretudo em um solo já seco. Desta forma, utilizou-se do já existente Centro Regional de Pesquisa Agrônômica de Sotuba para o melhoramento da infraestrutura e para o plantio das lavouras experimentais de algodão.

Posteriormente, houve estabelecimento de nova coordenação para o Cotton-4, com o agrônomo José Di Stefano (Embrapa Arroz e Feijão - GO), que teria uma experiência em transferência de tecnologia e experiência em campo mais

próxima à de Geovando Pereira. Com o programa já formalizado no âmbito da OMC, as ações começaram a tomar forma a partir da realização de missões técnicas específicas para as frentes do projeto e o acompanhamento dos resultados nas reuniões periódicas do Comitê-Gestor. O Comitê contava com representantes oficiais de todos os países envolvidos e aconteciam semestralmente para a discussão do que havia sido feito no programa até então e possíveis melhorias para os gargalos apresentados. Nestas ocasiões, bem como nas missões em campo, o trabalho de tradutores foi indispensável para contornar os obstáculos linguísticos entre os técnicos brasileiros e os pesquisadores e produtores africanos. Desta maneira, contava-se com um intérprete que fizesse a correspondência entre português e francês e ainda mais um, que traduzisse do francês para o bambara, dialeto mais falado nas regiões abarcadas pelo programa. Neste sentido, um dos técnicos da Embrapa entrevistados, cita que o inglês na grande maioria das vezes não era uma opção, restando a comunicação em francês e nos dialetos. Segundo o técnico, os intérpretes “trabalhavam muito”, não somente na comunicação formal no Comitê-Gestor e na tradução simultânea nas missões, como também informalmente nas rodas de conversa entre pesquisadores nas horas vagas. A atuação destes profissionais teria sido indispensável para uma comunicação mais clara e para possibilitar o contato direto com a sociedade civil, componente de grande importância para a gestão do programa. O técnico relatou ainda que “era uma ‘Torre de Babel’, mas acabou dando certo”²⁹.

Ainda no que diz respeito ao Comitê-Gestor, tem-se que em suas edições não eram resolvidas questões orçamentárias. Nestes casos, tais demandas e dados eram submetidos à repartição de prestação de contas da Agência Brasileira de Cooperação. Isso porque, como relatado por técnico da Embrapa, os recursos a serem disponibilizados para a execução do Cotton-4 já haviam sido determinados no momento da formalização do projeto, havendo tido alterações para a segunda fase e na vitória do Brasil no contencioso contra os Estados Unidos na OMC. Desta forma, procurava-se fazer uma distinção clara do que era o papel diplomático e o que era de fato concernente à atuação agrônoma, como foi citado em entrevista com o

²⁹ Entrevista concedida à autora em 09 de novembro de 2022, via Google Meet. Trata-se de especialista em entomologia alocado em missões entre 2009 e 2014 para trabalhar no eixo do manejo integrado de pragas e que atuou também como articulador internacional da Embrapa algodão no programa

coordenador do programa³⁰, que elogiou a representação brasileira na OMC em Genebra, na época desempenhada por Roberto Azevêdo.

Também com a chegada de Di Stefano³¹ à coordenação do projeto, houve um fortalecimento do componente antropológico, que passou a ser um norteador das ações da gestão. Isso porque, o agrônomo possuía experiência em desenvolvimento sustentável, respeitando e valorizando os saberes locais e o aspecto cultural e humano. Somado a isso, acreditava nos ideais da Psicologia de Gestalt, pela qual o ambiente e o contexto afetam as atitudes e visões dos indivíduos. Desta maneira, as capacidades individuais de Di Stefano, que teve residência fixada no Mali durante a execução do projeto, fizeram com que optasse por dar um novo rumo ao programa, associando a valorização do conhecimento local, diferencial que teria sido uma das principais causas do sucesso do Cotton-4 se comparado a outros projetos que não dialogaram com a sociedade, como o caso do ProSavana³².

A menção ao nome de DiStefano foi unânime, tendo sido feita em todas as entrevistas realizadas, em resposta à questão 11: *“Quem o senhor/ a senhora acredita ser fundamental para eu conversar e entender mais sobre o Cotton-4?”*, colocada pelo roteiro, em função da técnica da bola de neve. Este dado coletado corrobora a definição do coordenador da Embrapa como um “embaixador de políticas públicas”, havendo além disso, sido o único do programa a atuar *in loco* por grande período de tempo (não sendo sua estadia resumida às missões técnicas), com residência fixada em Bamako (Mali) desde 2010 quando assumiu a coordenação do projeto até dezembro de 2013. Desta maneira, foi apontado como o principal detentor de informações relacionadas ao funcionamento do Cotton-4 na prática. Assim sendo, utilizando a categorização feita por Wu, Howlett e Ramesh (2015), Di Stefano ilustraria o conceito de capacidade individual operacional, na medida em que desempenhou uma função-chave de gestão por meio não só da liderança do programa; como também pela construção de uma visão compartilhada dentro do quadro técnico da Embrapa de respeito aos saberes locais e de um

³⁰ Entrevista concedida à autora em 18 de novembro de 2022, via Google Meet.

³¹ Confira a síntese dos indivíduos na tabela 5 da página 61.

³² ProSavana foi um projeto voltado ao desenvolvimento agrícola que foi criado em 2009 entre Moçambique, Brasil e Japão que foi finalizado pelo Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Moçambique pela pressão dos camponeses que não viam seus pleitos contemplados. Desta maneira, a falta de diálogo com a sociedade civil teria sido o cerne das falhas do programa.

projeto a ser feito por todos os envolvidos, de forte caráter participativo, pela conversa política inclusiva.

4.4 As capacidades individuais na prática

Neste sentido, tendo sido analisados os documentos oficiais de acompanhamento do projeto e também as apresentações realizadas nas reuniões do Comitê-Gestor, destaca-se o ideal de um diálogo aberto entre os técnicos da Embrapa e dos pesquisadores e representantes dos produtores locais. Sobre isso, tinha-se nestes momentos de união para discussão do andamento do C4, o “Pensar+1”, uma iniciativa que englobava ações de interlocução entre os envolvidos, dando espaço para o ajuste de uma comunicação uníssona e unidirecional para a consecução do principal objetivo do programa, que era a melhora da qualidade do algodão. Foi desta maneira, destacado o princípio de “composição de conhecimentos, de saberes”, instituído pessoalmente por DiStefano na liderança do programa. Assim, nos *slides* apresentados *in loco*, é possível notar a utilização frequente de palavras como “respeito”, “sinergia”, “transparência” e “confiança”. Acreditava-se, portanto, que o sucesso do programa como um instrumento de Política Externa Brasileira se daria pela execução com excelência do trabalho em campo, possibilitado pela orientação clara da equipe envolvida, movida pelo sentimento de cooperar e contribuir para o bem comum.

Tabela 5: Síntese dos atores *sine qua non* para a difusão e aplicação do C4 em solo africano.

Indivíduo Responsável	Capacidade Mobilizada	Ação
Celso Amorim	Analítica	Atuou no governo Lula de maneira a elaborar a “Política Ativa e Ativa” como estratégia da Política Externa Brasileira.
	Política	Impulsionou de forma relacional pela

		representação oficial em fóruns multilaterais, a diversificação das parcerias comerciais brasileiras, sobretudo com países da África, América Latina e Caribe.
Di Stefano	Analítica	Possuía <i>know-how</i> técnico próprio, além de conseguir acessar outros profissionais que detêm conhecimentos na Embrapa e nas instituições de pesquisa africanas, podendo embasar novos caminhos a serem implantados ao longo do projeto.
	Operacional	Desempenhou papel de liderança no programa, alimentando visão compartilhada - Família Forgeron, A Quinta Disciplina, Pensar +1 - entre os técnicos envolvidos e um diálogo político inclusivo na consecução do C4.
	Política	Atuou mediando em território africano o relacionamento com os técnicos e pesquisadores dos institutos no micro e em reuniões com Roberto Azevêdo no macro, em Genebra. Compreendeu os interesses e as ideologias essenciais para alcançar o êxito no programa.
Geovando Pereira	Analítica	Mobilizou conhecimentos técnicos pré existentes para desenhar o projeto de cooperação técnica internacional com os

		países africanos, identificando os eixos-chave a serem trabalhados em missões exploratórias.
José Graziano	Política	Trouxe maior visibilidade às pautas de desenvolvimento do Sul Global no âmbito da FAO, abrindo espaço para a difusão de políticas públicas relativas aos temas emergentes da Agenda Global.
Roberto Azevêdo	Política	Esteve em contato com a coordenação do Cotton-4, que foi emplacado no <i>timing</i> correto e intermediou negociações no âmbito da OMC.

Fonte: tabela elaborada pela autora tendo como referência os conceitos de capacidades de Wu, Howlett e Ramesh (2015).

Também no que concerne à excelência buscada no trabalho entregue pela Embrapa, tem-se uma preocupação latente nas entrevistas em relação às modificações e construções de estruturas. Estas deveriam ser projetadas para manterem sua funcionalidade e qualidade para além da duração do programa do C4, servindo de apoio para pesquisadores locais não somente no setor do algodão. A este objetivo, houve a interposição de um obstáculo: a garantia de dois anos dada pelas empresas contratadas pelo PNUD em território africano. Isso porque, os serviços prestados apresentaram duração deste período exato, havendo necessidade de efetuar reparos e novos serviços, passado este pequeno prazo desde a primeira realização. Sobre isso, em análise de documento apresentado em uma edição do Comitê-Gestor, tem-se a colocação desta garantia atual como um gargalo para a eficiência das revitalizações planejadas, que poderia ser contornado com o aumento da garantia prevista pelo PNUD, pelo estabelecimento de marcas específicas a serem usadas nas construções e reformas já nas licitações feitas e ainda, com a existência de um avaliador da qualidade dos materiais empregados e

de um controlador dos serviços prestados. Assim, buscava-se apresentar soluções para os problemas que já apareceram enquanto a equipe brasileira ainda se encontrava presente na execução do projeto, para que estes gargalos não colocassem em risco a continuidade das ações posteriormente tocadas apenas pelos países africanos.

Essa preocupação com a continuidade, em fazer algo válido, de real valor e que levasse em conta os saberes dos produtores locais, além de colaborar com o fortalecimento das instituições de pesquisa, certamente é permeada pelos valores do Ubuntu. Trata-se de uma filosofia africana que preconiza o “respeito ao outro”, podendo ter seu lema traduzido para “eu sou porque nós somos”, que se coloca como uma ética social. Desta forma, a presença desta concepção da vida em sociedade, reforça a necessidade de consenso nas decisões que foram tomadas ao longo do programa. Ainda nesta mesma direção, o coordenador do C4 afirmou em entrevista que o projeto de cooperação não era um modelo pronto elaborado pelos técnicos brasileiros, mas sim um “trabalho a quatro mãos” construído em conjunto e conforme se chegavam a consensos sobre as particularidades e melhores estratégias a serem adotadas. Nas apresentações direcionadas ao Comitê-Gestor, é possível verificar a mobilização do conceito de “organização que aprende”, do livro “A quinta disciplina³³”, de Peter Senge. A alusão visava novamente, pontuar a importância do diálogo para a construção e execução em conjunto do Cotton-4.

Também no contexto das reuniões periódicas do Comitê-Gestor, teve-se com frequência o uso da expressão “Família Forgeron” para fazer referência aos técnicos envolvidos no programa. Nos países africanos, a figura do “Forgeron” representa aquele que é responsável pela produção de ferramentas e equipamentos destinados à população local, como um ferreiro. Assim, a alusão aos *forgerons* trouxe à tona o caráter transformador depositado nas ações levadas a cabo pelos pesquisadores das instituições do Cotton-4. O uso da expressão se ligava, portanto, às expectativas de mudanças tecnológicas, sociais, ambientais e econômicas por meio da cooperação técnica. Além disso, o uso do termo “família” contribuía, mais uma vez,

³³ Na publicação “A quinta disciplina” (2013), Peter Senge destaca a importância do desenvolvimento individual alinhado com o trabalho em equipe, pontuando cinco principais eixos a serem empregados em uma organização, sendo eles: maestria pessoal, modelos mentais, visão compartilhada, aprendizado em equipe e pensamento sistêmico. Essas ideias estiveram presentes em algumas apresentações montadas pelo coordenador do projeto para exposição aos técnicos e representantes nas reuniões do Comitê-Gestor.

para a criação de um sentimento comum e de uma visão compartilhada, na qual cada um se sentia participativamente responsável pelas melhorias em campo.

Enquanto isso, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a presença do brasileiro José Graziano como Diretor Geral contribuiu para a maior visibilidade das pautas do Brasil. Sendo assim, instituições nacionais passaram a mobilizar recursos para cooperação, – sobretudo nos países da América Latina e Caribe e da África, que passaram a ser vistos como novos parceiros estratégicos – sendo intermediados pela Agência Brasileira de Cooperação (MILANI, 2017). Desta forma, o presente capítulo passou pelos indivíduos em condição *sine qua non* para o desenho do Cotton-4, sua difusão para os países africanos e por fim, sua execução em solos estrangeiros. Para isso, utilizou-se do conceito de “embaixador de políticas públicas” para ilustrar o nível de envolvimento pessoal da carreira destes indivíduos para a consecução do programa, sobretudo de Di Stefano, que apresentou as três capacidades individuais expostas pelo trabalho de Wu, Howlett e Ramesh (2015): analítica, operacional e política.

Pontuou ainda, o trabalho em equipe possibilitado pela construção intencional de uma visão compartilhada entre técnicos e pesquisadores em torno do projeto, tendo como ponto de partida o respeito mútuo e o acolhimento dos saberes locais para a construção de um programa estruturante bem sucedido e que pôde servir de instrumento aos interesses da Política Externa Brasileira. Além disso, trouxe uma síntese das principais ações dos indivíduos em diferentes ambientes políticos, que juntos, foram determinantes para o emplantamento e o sucesso do programa, apesar de alguns gargalos estruturais. O capítulo seguinte irá trazer as conclusões decorrentes da presente dissertação.

CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO

A decisão de cooperar com os países do C4 e posteriormente com o Togo, colaborou com a intenção brasileira moldada durante o governo Lula e com Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores, de construir uma imagem de *global player*. Almejava-se uma participação cada vez mais efetiva, presente e influente nos fóruns de discussão multilaterais, como no caso da Organização Mundial do Comércio e da FAO, e de diversificar suas parcerias comerciais. Associado a isso, a escolha de compartilhar *best practices* advindas da larga experiência acumulada da Embrapa contribuiu para o uso de instrumentos de *soft power* alinhados com a política externa Alti e Ativa do governo vigente. Desta maneira, a cooperação Sul-Sul entre Brasil e os países africanos envolvidos contou com o compartilhamento de *softwares* e técnicas agrícolas pelos treinamentos (*know how*), o intercâmbio de sementes para o melhoramento genético visando maior competitividade do algodão africano e melhorias na infraestrutura de pesquisa pré existente.

Desta forma, a política brasileira do momento, impulsionou o país a se apresentar como o parceiro comercial que os países da então Iniciativa do Algodão africano buscavam no âmbito da OMC para fazer frente aos subsídios africanos. A ideia gestada em 2003 foi formalizada em 2009 e foi executada pela Embrapa sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Assim, atendia-se à uma demanda colocada internacionalmente por países de semelhanças históricas e com desafios contemporâneos similares e a estratégia escolhida para a cooperação Sul-Sul - que visava a horizontalidade das relações, sem imposições comerciais ou políticas - foi a de caráter técnico. Desta maneira, levando em consideração os objetivos de todos os países envolvidos na difusão, unia-se o “útil ao agradável”.

As ações empreendidas ao longo do C4 foram guiadas pelo princípio de respeito mútuo, com uma visão humanizada a respeito dos objetivos pretendidos, que repousavam na segurança alimentar daqueles que dependiam direta ou indiretamente da produção cotonícola no Mali, Benin, Burkina Faso, Chade e posteriormente, Togo. Para isso, entendeu-se que o projeto estruturante não figurava como um modelo de práticas a ser seguido, mas sim, uma construção em conjunto do que fazia sentido para as populações locais. Assim sendo, a atuação de Di

Stefano como coordenador do programa e residente no Mali durante alguns anos, foi essencial para esse elo de confiança e transparência entre os técnicos brasileiros que eram enviados em missões, os pesquisadores das instituições africanas, os representantes oficiais e os produtores de algodão. Dada a atuação de Di Stefano, analisou-se que com base nos conceitos estabelecidos por Wu, Howlett e Ramesh (2015), o coordenador apresentou durante a consecução do C4 as três capacidades individuais: analítica, operacional e política.

Nestes termos, a articulação de indivíduos na condição de “empreendedores de políticas públicas”, como o caso de Di Stefano, foi fundamental para não somente emplacar o projeto, como também executá-lo a fim de alcançar resultados exitosos. Esses atores *sine qua non* levantaram a bandeira do Cotton-4 em seus respectivos lócus de atuação, destinando sua energia e recursos para o aumento da visibilidade internacional e a consecução do programa. Além disso, analisando o processo pela lente de Kingdon (1984), estes indivíduos foram os responsáveis por expandir a política de seus subsistemas para o debate no âmbito da Agenda internacional, avaliando o *policy space* de modo a utilizarem-se do timing do momento ideal – a chamada janela de oportunidade – para esse movimento de acoplamento dos três fluxos de contexto político, problemas e soluções - que antes corriam independentes.

Neste sentido, a articulação das capacidades individuais política, organizacional e analítica dos empreendedores de políticas públicas; a inserção do tema de cooperação técnica internacional como ponto-chave na política externa brasileira; a capacidade organizacional de instituições como a ABC e a Embrapa na coordenação e execução do Cotton-4; além de um *mood* político nacional e internacional favorável ao uso de *soft power* pela cooperação para o desenvolvimento contribuíram para o sucesso do emplantamento e da difusão da política do Cotton-4. Sendo assim, o programa abriu novos caminhos e frentes para cooperação com outros países africanos; bem como posicionou o Brasil como um ator relevante no Sistema Internacional, emancipando-se em certa medida das amarras do subdesenvolvimento.

Sobre isso, Cervo (1994) resume bem a conjunção de fatores nacionais, ou ainda capacidades estatais, que colaboram para o sucesso da cooperação técnica

internacional no país e que pode ser mobilizada nesta presente dissertação para ilustrar o caso do Cotton-4:

- i) inserção racional da CTI na política exterior;
- ii) flexibilidade para aceitar fins próprios e não próprios definidos para a CTI pelos países desenvolvidos;
- iii) estabelecimento de um sistema nacional de gestão da cooperação técnica;
- iv) criação de agências com recursos humanos e técnicos que viabilizassem a cooperação;
- v) uma filosofia desenvolvimentista generalizada na opinião pública.

Sendo assim, o Cotton-4 como projeto estruturante pôde demonstrar o comportamento de uma política pública criada no Brasil e que foi difundida para os países africanos, trazendo benefícios para todos os lados envolvidos no processo, em diferentes graus e setores. A intenção do Togo de participar da segunda fase foi aprovada pela gestão do programa, mas acabou não sendo totalmente executada por conta do contexto político de instabilidades e pela descontinuidade da Política Ativa e Ativa com o fim do governo Lula. Os resultados do projeto ainda podem ser notados, pela difusão das técnicas construídas em conjunto com a equipe brasileira, por parte de empresas público-privadas como é o caso da Companhia Malinense de Desenvolvimento Têxtil (CMDT). Além disso, não é possível mensurar quantos produtores locais foram impactados pela difusão por seu rápido espalhamento por vias informais, uma vez que as unidades demonstrativas e os próprios resultados falavam por si só e despertavam o interesse da sociedade civil.

Os frutos do programa, associados à vitória do Brasil no contencioso do algodão (DS 267) contra os Estados Unidos na OMC, garantiram ainda um um compilado de novos projetos no escopo do guarda-chuva de cooperação técnica BRA/12/002 no setor do algodão, que além de ter englobado o Cotton-4 ainda contou com o Projeto Shire Zambeze (com Malawi e Moçambique) e o Projeto Cotton-Victoria com países situados às margens do rio Victoria (Tanzânia, Quênia e Burundi). Assim, a execução do Cotton-4 inserido na estratégia de política externa brasileira inaugurou uma série de projetos de cooperação, sobretudo com países da África, América Latina e Caribe, e contribuiu para a conformação de uma nova

imagem para o Brasil nos fóruns multilaterais, como era esperado no momento de sua formalização em 2009. Desta maneira, retomando a estrutura da presente pesquisa, tem-se que após a introdução que apresentou nosso objeto empírico, – o programa de cooperação técnica do Cotton-4 – passando pela importância social em torno do tema do desenvolvimento como ferramenta para alcançar a segurança alimentar nos países da Iniciativa do Algodão e posteriormente, Togo. Também foi o capítulo que abordou como seria feita a organização da dissertação e demonstrou qual metodologia foi utilizada neste estudo de caso qualitativo descritivo. O uso do método do *process tracing*, associado à análise documental de fontes primárias e secundárias e a coleta de dados por entrevistas semiestruturadas de atores envolvidos na execução do Cotton-4, permitiu com que se chegasse aos principais mecanismos causais que levaram à transferência de conhecimento técnico por parte de agentes brasileiros. Além disso, possibilitou constatar quais capacidades se destacaram como determinantes para o processo de transferência para os países africanos, além de apontar para a maneira como foram operacionalizadas por meio da cooperação Sul-Sul, que foram sendo elencadas ao longo dos capítulos seguintes,

No nosso segundo capítulo, “As teorias das políticas públicas em movimento”, buscou responder a seguinte pergunta colocada pela pesquisa: **“Onde as capacidades operam?”**. Para tanto, apresentou as lentes teóricas que foram usadas para a análise do caso do Cotton-4, expondo conceitos provenientes da literatura da Difusão de Políticas Públicas, da Cooperação Sul-Sul, de Capacidades Estatais; e por fim, explicando o que seria o “Policy Space”, o espaço no qual as capacidades mobilizadas pelo programa atuam. Assim sendo, destaca-se a dimensão transnacional do processo de transferência de uma política (STONE et al. 2020), que na realidade transita entre os níveis nacional, subnacional, internacional, regional e global. O “Policy Space”, portanto, abarca não somente o espaço no qual se dá a transferência, mas também os atores envolvidos, as capacidades políticas necessárias para o processo, as variações do tempo e os instrumentos utilizados.

Já o nosso terceiro capítulo, “A internacionalização das políticas”, teve como questão norteadora: **“Quais capacidades em políticas públicas são mobilizadas para a implementação internacional do Cotton-4?”** e para respondê-la, lançou luz sobre o arranjo institucional da Embrapa como instituição executora do Cotton-4 e

da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como coordenadora. Desta forma, iniciou-se com o histórico de ambas as instituições e evoluiu para a atuação em prol da consecução do C4 no âmbito da OMC, mostrando como tais organismos públicos foram mobilizados em resposta à demanda por cooperação colocada internacionalmente. Finalizou com os detalhes do processo da transferência de conhecimento em si, pontuando quais foram as técnicas compartilhadas e também quais foram as melhorias de infraestrutura realizadas em territórios africanos. O capítulo aponta para a estruturação no nível organizacional, pela qual a disponibilidade e a eficácia da infraestrutura de informações, dos sistemas de gestão de recursos humanos e financeiros e do apoio político podem aumentar ou diminuir as capacidades individuais (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Por fim, o nosso quarto capítulo, “As capacidades individuais”, se debruçou sobre a triangulação dos dados coletados nas entrevistas semiestruturadas e com as fontes literárias. O objetivo foi também responder à pergunta “**Quais capacidades em políticas públicas foram mobilizadas para a implementação internacional do Cotton-4?**”, e para isso passou pelas capacidades individuais dos atores em condição *sine qua non* durante os períodos de emplacamento da política pública, sua difusão para os países do C4 e sua execução exitosa. Ainda apresentou uma tabela na qual pôde-se visualizar uma síntese das capacidades mobilizadas traduzidas nas ações empregadas pelos indivíduos.

Desta maneira, a dissertação foi guiada pela importância de se estudar a dimensão internacional das políticas públicas, justificada pelo adensamento da globalização e o compartilhamento de problemas e soluções entre diferentes países. Os avanços nas comunicações implicam em “fronteiras” cada vez mais fáceis de serem permeadas por instituições, atores, modelos e práticas e que facilitam a fluidez das políticas de um território para o outro (PORTO, 2013). Tem-se assim que os fenômenos de difusão internacional são cada vez mais complexos, envolvendo distintos níveis e espaços de interação. estudo das relações estabelecidas entre os atores é essencial para entender as motivações tanto da exportação, como do outro lado, de adoção de uma política pública.

Alguns pontos originalmente previstos não conseguiram ser abarcados pela presente pesquisa, abrindo possibilidades para futuros estudos tendo como objeto empírico o programa de cooperação do Cotton-4. Não foram obtidos os documentos

necessários para analisar a segunda fase do projeto, tanto em fontes primárias como secundárias. São poucas as publicações oficiais que englobam a participação efetiva do Togo, além da falta de detalhes sobre os novos objetivos desse segundo período, bem como os as ações a serem tomadas para a sua consecução. Essa falta de transparência documental por parte das próprias instituições públicas envolvidas poderia ser analisada sob a ótica da ativação e inativação de capacidades frente a mudanças político-institucionais, uma vez que coincide com um período de alteração do governo brasileiro e de seu quadro e objetivos diplomáticos. Assim, para aqueles que assim como eu, viram-se instigados pelo caráter estruturante de um projeto que abriu portas para a cooperação brasileira em um *turning point* da imagem do país no cenário internacional, ainda há espaço para novas análises do processo de difusão do C4.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALISSON, G.; HALPERIN, M. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v.24, p.40-79, 1972.

Anunciato, R. O., & Marx, V. (2014). Política externa brasileira e a atuação da Embrapa no caso do Cotton-4. **Conjuntura Austral**, 5(25), 86–101. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.49160>

BAKER, T. ;WALKER, C. **Public Policy Circulation** (Cheltenham: Edward Elgar Publishing). 2019.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira. **Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisas em educação ambiental comunitária**. X Congresso Nacional de Educação EDUCERE, Curitiba, 2011.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. **Process tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge University Press. Reino Unido, 2015.

BICHIR, Renata. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. IPEA. Janeiro, 2015.

BIRKLAND, T. **After Disaster: agenda-setting, public policy and focusing events**. Washington, DC. Georgetown University Press. 1997.

BUENO, Adriana. **A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo**, 2018, Tese de Doutorado em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BUENO, Adriana M. C. **Brazil's Performance in the Cotton Dispute at the World Trade Organization: actors, processes and results**. In: XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association, 2016, Nova York. LASA2016 Congress Papers, 2016.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: **A review of concepts, evidence and measures**. UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13, 2013.

CLARKE, J., BAINTON, D., LENDVAI, N., and STUBBS, P., Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage, 1st ed. (Bristol: Policy Press at the University). 2015.

COBB, R. ; ELDER, C. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**. 33 (4), pp. 892-915. 1971

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A Garbage Can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, pp. 1-25, 1972.

CONSÓRCIO ARTICULAÇÃO SUL; PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS. **Avaliação do Projeto - “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4” (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali)**, 2020. Disponível em: <http://iba-br.com/site/wp-content/uploads/2020/09/portugues_cotton4_togo_uma_parceria_sucesso-BR.pdf> Acesso em 12 de fevereiro de 2021.

Costa Leite, I.; Suyama, B.; Tajber Waisbich, L. and Pomeroy, M. with Constantine, J.; Navas-Alemán, L.; Shankland, A. and Younis, M. (2014) **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate**, IDS Evidence Report 59, Brighton: IDS

CROESE, S., OLOKO, M., SIMON, D., and Sandra, C., Bringing the global to the local: The challenges of multi-level governance for global policy implementation in Africa. Valencia: **International Journal of Urban Sustainable Development**, 13(3), pp. 435–447. 2021. doi:10.1080/19463138.2021.1958335

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. / Eleonora Schettini Martins Cunha e Carmem E. Leitão Araújo. Enap. Brasília, 2018.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. **Who Learn from Whom: a review of the policy transfer literature**. Blackwell Publishers, Oxford, 1996.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, p. 107-157, 1993. Acesso em 05 de janeiro de 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>

FARIA, C. A. P. (2003), “Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 18 (51): 21-30.

FARIA, Carlos. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Editora PUC Minas, Minas Gerais, 2012.

GOMIDE, Alexandre de A.; PEREIRA, Ana K.; MACHADO, Raphael. **Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, [S. l.], v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: . Acesso em: 17 de fevereiro de 2022. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Governança e Capacidades Estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político- Institucional**, IPEA, n. 19, dezembro 2018.

GRAZIANO DA SILVA, José. O Brasil e a FAO – Parceria por um mundo sem fome. In: Almino, João; Lima, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **30 anos da ABC visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Funag, 2017

HAAS, P., **Introduction: Epistemic communities and international policy coordination**. **International Organization**, 46(1), pp. 1–35, 1992. doi:10.1017/S0020818300001442

HALPERN, C. and GALÈS, P., No autonomous public policy without ad hoc instruments, Abstract. **Revue Française de Science Politique**, 61(1), pp. 43–67. 2011. doi:10.3917/rfspe.611.0043

HASSENTEUFEL, P.; ZEIGERMANN, U. Translation and translators in policy transfer processes, and O. Porto de Oliveira (Ed) **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation** (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), pp. 58–79. 2021.

HERMANN, M. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, v.3 , n.2, p. 47-81, 2001.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003a.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson, p.240, 2013.

LEITE, Iara; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, v. 27, p. 1446-1461, 2015

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. Introdução. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo interdisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 7-11

MAZZAROPPI, Eduardo. Evolução histórico-conceitual da Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde (RECIIS)**, vol. 10, n. 3, p. 1-11, 2016

MENICUCCI, Telma. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Dossiê: Políticas públicas e as relações entre estado e sociedade**, n. 29, v. 15, 2010.

MILANI, Carlos.; **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. 1a . edição - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, 224 p

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Universidade Federal da Bahia, 25 (65), agosto 2012.

MORAES, R. C. **Estado, Desenvolvimento e Globalização**. São Paulo: UNESP, 2006.

MUKHERJEE, I., SINGH BALI, A. Policy effectiveness and capacity: Two sides of the design coin. **Policy Design and Practice**, 2(2), pp. 103–114. 2019. doi:10.1080/25741292.2019.1632616

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. Tese de Doutorado em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; MASSACO KOGA, N. Policy transfer capacity: The role of individuals, organizations and systems on the adoption and internationalization of policy instruments. **Administrative Theory & Praxis**, pp. 1–19. 2022. doi:10.1080/10841806.2022.2124743as

PORTO DE OLIVEIRA, O.; MORAIS, M. (2023) Incorporating Time into Policy Transfer Studies: A Comparative Analysis of the Transnational Policy Process of Conditional Cash Transfers and Participatory Budgeting, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 25:4, 418-438, DOI: 10.1080/13876988.2023.2193961

PORTO DE OLIVEIRA, O.; FARIA, C.A.P. Policy Transfer, Diffusion, And Circulation. Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos estudos CEBRAP**, SÃO PAULO, V36.01, pp. 13-32, MARÇO 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; OSORIO, C. (2023) Comparative Transfer Analysis: Policy Instruments, Space and Time, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 25:4, 367-384, DOI: 10.1080/13876988.2023.2235308

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

RODRIGUES, Diogo. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 1, v.1, p. 45-66, 2010.

ROSE, Richard. What is Lesson-Drawing? **Cambridge University Press**, Reino Unido, 2008.

SANTOS, Fábio. Integração regional no Sul Global: Brasil, África do Sul e Índia. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 2, v. 30, p.393-414, 2021.

SABATIER, P., (Org). **Theories of the Policy Process**, 2nd ed. New York: Westview Press, 2007.

STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. p. 435-454

STONE, D.; PORTO DE OLIVEIRA, O.; PAL, L, Transnational policy transfer: The circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, 39(1), pp. 1–18, 2020. doi:10.1080/14494035.2019.1619325

SUYAMA, Bianca; CAIXETA, Marina & MACEDO, Gustavo. Brazilian Triangular Cooperation in Social Protection: contribution to the 2030 agenda. New York: UNDP (Development Impact Group), 2016

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007

WU, X. Ramesh, M; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, 2015.

ZANNI, Pedro Pinto; MORAES, G. H. S. M.; MARIOTTO, Fabio Luiz. **Para que servem os Estudos de Caso Único**. Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em administração, ANPAD, Rio de Janeiro. Anais de, 2011.