

## 4

### **A mobilidade de políticas nas parcerias para o desenvolvimento: a transferabilidade e tradutabilidade de políticas para o desenvolvimento da saúde**

Como foi trabalhado no capítulo anterior, o processo de tradução é indispensável na cooperação internacional para o desenvolvimento. A cooperação na saúde resultaria na elaboração de políticas “adaptáveis” a diversos contextos e orientadas para o desenvolvimento de sistemas e recursos nacionais/locais da saúde. Logo, a cooperação para o desenvolvimento da saúde acompanha a hipótese da mobilidade de políticas. As políticas se movem transnacionalmente entre diferentes sítios e *stakeholders* – desde espaços multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS)/a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), minilaterais, como a UNASUL e CPLP, até as comunidades domésticas da saúde. A política (*policy*) é definida na tradução e no reagrupamento constante de uma variedade de elementos, ou seja, ela nunca é um objeto concluído/fechado que pode ser rastreado de forma linear. Partindo do caráter político da tradução, a mobilidade de políticas para o desenvolvimento da saúde constitui um espaço de disputas. Essas se evidenciam nas abordagens e conceitos promovidos acerca dos problemas e soluções para a saúde nos níveis local e global.

A intersecção entre saúde e desenvolvimento criou um campo de estudo particular para pensarmos a saúde em países em desenvolvimento, ou mesmo as lições que os países emergentes poderiam fornecer e como esses aprendizados são traduzidos para outros contextos. Na arena da saúde, a cooperação ou as parcerias estabelecidas pelo Brasil são marcadas pelo seu viés técnico e pelas iniciativas denominadas de estruturantes, voltadas para a construção de capacidades e o fortalecimento das instituições da saúde. As iniciativas englobam uma ampla gama de (i) ações, em particular, voltadas para formação profissional e treinamento dos agentes e técnicos da saúde e para estruturação dos sistemas nacionais a partir do fortalecimento das instituições identificadas como chaves no país parceiro; e (ii) atores, os quais conceituamos como a Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES), sendo composta pelas agências setoriais que participam do planejamento estratégico da saúde no Brasil, com particular ênfase na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Visando aprofundar a avaliação sobre as posições no campo da CID no século XXI, ou ainda, os reposicionamentos no campo a partir do enigma da parceria, este capítulo visa teorizar acerca da mobilidade de políticas e as condições de (im)possibilidade de sua transferência a partir do *policy mobility approach* e da política da tradução. Nesse contexto, quatro questões serão abordadas:

- a) O campo da CID trouxe a emergência de um mercado de elaboração e transferência de políticas para o desenvolvimento; com a entrada de novos atores e modelos este sofre uma alteração na sua estrutura altamente monopolizada;
- b) A Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES) se constitui como sítio transnacional de elaboração e transferência de políticas na saúde a partir das suas redes estruturantes e iniciativas de CSSD, respectivamente, as quais valorizam as políticas domésticas autorizando-os como especialistas que mobilizam ideias, práticas e modelos políticos no próprio campo da CID;
- c) À luz do princípio de *ownership* e da parceria horizontal – o enigma das parcerias – é possível questionar a elaboração de políticas que não sejam construídas na localidade. De fato, todas as modalidades de cooperação, seja Norte-Sul ou Sul-Sul, representam algum tipo de imposição de “um modelo”. A forma pela qual este modelo é negociado pode variar e o modelo passa por um processo de mutação constante desde o momento da “transferência”. O que é relevante reconhecer nesse contexto são as relações de poder embutidas que definem as disposições dos agentes em termos de suas posições estruturadas;
- d) As relações entre doador/receptor e provedor/beneficiário abrem espaço para disputas e novas configurações de acordo com a(s) interpretação(ões) sobre os termos/objetivos da cooperação. Isso nos remete à política da tradução e à suposição principal da parceria: a possibilidade de uma tradução literal entre parceiros.

#### 4.1

#### **Os estudos de política: da difusão, aprendizado e transferência de políticas ao *policy mobility approach***

A cooperação para o desenvolvimento se apresenta como uma estratégia de ação ou uma intervenção voltada para melhoria das condições de vida/promoção do bem-estar em países em desenvolvimento, conforme prevê a definição de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Tal melhoria seria causada pela ação estatal planejada, ou seja,

“[pela] capacidade do Estado de efetivamente formular e implementar políticas ‘sólidas’ (...) com relação ao Estado e aos cidadãos para as instituições que regem as interações econômicas e sociais e todos os aspectos do processo pelo qual aqueles com autoridade são selecionados, monitorados e substituídos” (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton 1999;2002 apud AUBUT, 2004, p. 9) [tradução nossa].

Assim, a capacidade do Estado de gerar mudanças sociais, econômicas e políticas “favoráveis” para a concepção de bem-estar das agências bi-multilaterais de desenvolvimento, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, encontra-se no centro das motivações da CID.

A formulação de políticas no nível global por atores transnacionais parte de duas condições de possibilidade: primeiro, um Estado não dispõe de soluções nacionais “eficazes” para lidar com seus problemas de políticas públicas; e conseqüentemente, busca-se soluções extra fronteiriças (Delpeuch, 2008 apud MATOS, 2015, p. 3). Por assim dizer existiria um “fundo” ou “mercado” de soluções de políticas públicas disponibilizadas aos Estados que apresentam deficiências na sua organização interna. Assim, afirma-se, por um lado, o Estado como “principal ator na formulação e execução de políticas públicas (...) coloca[ndo] em ação ou propondo mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Souza, 2006, p. 26 apud MATOS, 2015, p. 4), e por outro, as iniciativas de cooperação compartilham e disponibilizam esses planos de ação, tornando-os passíveis de serem transferidos de um contexto para outro. A literatura sobre difusão e transferência de políticas afirma em primeiro lugar a possibilidade de transferir uma ideia ou solução de um país para outro, e, em segundo lugar, “um marco a partir do qual se define a construção de uma solução, em parte original e

em parte copiada” (Delpeuch, 2008, p. 55 apud MATOS, 2015, p. 4). Assim, alude-se a uma reprodução não fiel dos modelos políticos em contextos diferentes e ainda ao problema da tradução, nosso interesse de investigação.

Um conjunto de abordagens sobre o movimento ou a mudança política nos estudos de política estão organizados em torno da transferência, da difusão e do aprendizado político. Apesar de terem sido refinadas ao longo do tempo, essa literatura é problemática pela aderência à epistemologia positivista: “[I]t tends to operate with an unreconstructed map of the world in which ‘policy’ moves between different places, whose position, boundaries and history are both understood and understandable within an objectivists epistemology and ontology” (CLARKE et al., 2015, p. 13). O olhar analítico pousa sob políticas e seus sujeitos de aprendizado que se reúnem em espaços abstratos. Às políticas é atribuído um potencial universalizante de modelos que apresentam um comportamento racional satisfatório (PECK, 2011, p. 780).

Tais abordagens fundamentam-se em teorias do conhecimento-para-ação, ou seja, a ideia de que existe uma relação entre conhecimento e mudança [política], por um lado, e que existem agentes/*stakeholders* capacitados para realizá-la, por outro. Ottoson (2009) distingue entre utilização, difusão, implementação, transferência e tradução do conhecimento. Entre estas cinco, três serão apresentadas a seguir. Geralmente, segundo o autor, a teoria da transferência (*policy transfer*, PT, em inglês) se ocupa com *o quê* [é transferido], com o contexto e os mecanismos da transferência; a teoria da difusão visa entender o processo pelo qual uma inovação é comunicada; enquanto que a teoria da tradução aponta para o processo de comunicação no qual mensagens são traduzidas por meio de um conjunto de interações complexas, tornando as mensagens “viáveis” ou “acionáveis” (OTTOSON, 2009, p. 11-12). No campo da saúde, a tradução também acompanha a superação da lacuna entre teoria e prática, entre saber e fazer: “[t]ranslation has been conceptualized as the practice, science, and art of bridging the “know-do gap” between knowledge accumulation and use (World Health Organization, 2006)”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver também publicação *Bridging the “Know-Do” Gap. Meeting on Knowledge Translation in Global Health* (OMS, 2005).

De acordo com as abordagens da transferência, difusão e aprendizado político, *experts* reclamam legitimidade sobre políticas que alegadamente funcionam em qualquer contexto [*bulletproof policies*]. Estas operariam independente das ideias, tradições e mentalidades que prevalecem nas sociedades (Offe, 1996: 212 apud PECK, 2011, p. 782). Pressupõem uma convergência política gerada nos processos de transferência ou difusão de políticas, estimulando características semelhantes em outro sistema e gerando similaridade na diversidade. Tal visão tende a formalizar e essencializar desenhos políticos. Esses desenhos ou *frames* representam as condições de possibilidade para uma transferência política. Essa visão não apenas ofuscaria os produtos variados ou as alternativas em jogo, como também deturparia o processo de transferência em si (PECK, 2011, p. 781).

*This pronounced (and more than contingent) local variability in outcomes reflects not only some of the real-world 'limits' of policy transfer, at least when conceived in terms of some quasi-mechanical replication of policy rationalities (cf. Peck and Theodore, 2001), it also raises deeper questions concerning the manner in which institutions are characterized and the practical scope for 'abstracting' particular policy routines from contexts in which they originally functioned (PECK, 2011, p. 782).*

Nesse sentido, as leituras a-históricas sobre processos políticos e institucionais, retiradas do seu contexto, do desenho institucional e das características estruturais realizam saltos indutivos, resultando em análises normativas e prescritivas. Tais análises possibilitam afirmar que alguns arranjos institucionais seriam mais eficientes que outros, identificando melhores práticas a partir de uma difusão inevitável que ultrapassa fronteiras nacionais (Locke and Jacoby, 1997: 58–59 apud PECK, 2011, p. 782). Essa má representação do processo de elaboração de políticas significa quantificar um custo de ajustamento e/ou atribuir a falha a problemas de implementação. Conseqüentemente, fornece os argumentos para associar a falha na transferência às condições políticas domésticas e/ou à falta de concessões políticas diante de reformas ambiciosas. Em outras palavras, o esforço insuficiente por parte do país importador da política resulta na falha do processo de transferência e da reforma política. Paradoxalmente, a falha política levaria novamente a esforços redobrados: a primeira onda de reformas se torna a justificativa para adoção de medidas mais

rigorosas ainda.

Essa justificativa forneceu a *rationale* para os ajustes estruturais e a agenda da boa governança em termos da relação entre mudança política desejável e eficácia da ajuda, mesmo que a partir de paradigmas diferentes. A partir da década de 1980, sob o Consenso de Washington, a imagem de que a ajuda seria mais efetiva em países com políticas macroeconômicas sólidas se tornou hegemônica. As condicionalidades trouxeram uma negociação explícita sobre os compromissos com reformas políticas (nacionais), sendo justificadas pela ideia de que mudanças políticas econômicas são desejáveis (ANDERS, 2005, p. 37). Já nos anos 1990, devido ao mau desempenho dos países receptores, particularmente os países menos desenvolvidos (*least developed countries*, LDCs, em inglês)<sup>2</sup>, observou-se novamente uma mudança de paradigma. Gradualmente, a qualidade da governança nos países receptores se coloca como variável principal para medir a relação entre ajuda e eficácia. A agenda da boa governança emergiu nos anos 1990 como um pacote de reformas necessárias para melhorar a governança no âmbito do setor público. A ajuda, então, passa a ser desembolsada não apenas pelos níveis de pobreza, mas tendo como base a governança no país em desenvolvimento (AUBUT, 2004, p. 6-7).

Nesse contexto, afirmou-se que a concepção e implementação de reformas resultaram em efeitos negativos nos países receptores da ajuda:

as circunstâncias adversas nos países menos desenvolvidos caracterizados pelas condições institucionais inadequadas, falta de governança e estrutura de incentivos para perseguir objetivos de desenvolvimento (Straub, 1998), resultaram na falha de implementar as condições (AUBUT, 2004, p. 12).

A promessa da melhoria, portanto, fundamentou-se na promoção de uma mudança política firmada em um conjunto de recomendações e estratégias previstas para gestão das burocracias estatais em seus diversos setores nos países em desenvolvimento. Consequentemente, o desenvolvimento é traduzido em um

---

<sup>2</sup> Renzio e Mulley (2007, p. 255) identificam três elementos que questionaram a eficácia dos programas de ajustes estruturais em meados dos anos 1990: em primeiro lugar, a falta de apoio pelos países receptores ao pacote de reforma sendo promovido, particularmente pelo Banco Mundial; em segundo lugar, o impacto previsto sobre o desempenho econômico muitas vezes não foi alcançado; e finalmente, o custo social do ajuste se tornou muito alto, agravando os indicadores de desenvolvimento humano nos países em desenvolvimento. Além disso, a ideia de “*donor fatigue*” e falta de apoio político, reduzindo os níveis de AOD cinco ou seis anos consecutivos a partir de 1992, por um lado, e confirmando cada vez mais a necessidade de uma ajuda eficaz.

conjunto de “boas” políticas, ou também, políticas “sólidas” como indicadores da capacidade estatal/dos países em desenvolvimento.

Com o novo milênio, reconheceu-se crescentemente que a racionalidade política e as características institucionais a serem transpostas precisavam gerar outro tipo de convergência entre os atores, doadores e receptores de ajuda. A partir dessa narrativa da transferência política, as reformas propostas ao governo importador do pacote político teriam que seguir as mesmas prioridades que os doadores<sup>3</sup>. A Declaração de Paris (2005) e toda agenda da eficácia da ajuda representa um marco nesse contexto por representar o primeiro documento firmados por ambos, doadores e receptores, promovendo a ideia de responsabilidades compartilhadas a fim de alcançar um objetivo comum (o desenvolvimento). Simultaneamente, a apropriação sobre os programas e projetos, ou o processo de desenvolvimento de forma geral, pelo país receptor, precisaria ser garantido. Objetivo que foi solucionado pelo princípio de *ownership*, definido como o exercício da liderança efetiva sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento por parte dos países parceiros (receptores), assegurando a coordenação das ações de desenvolvimento, colocado no coração da reforma das relações da ajuda.

Tendo em vista a relação entre as mudanças de paradigmas no campo da CID entre 1980 e os anos 2000, e a promoção de mudanças políticas desejáveis que legitimam a transferência e implementação de pacotes políticos voltados para o desenvolvimento, a transferência, difusão e aprendizado político possibilitam explorar as políticas “apropriadas” no modelo do *welfare state*, refletindo sobre programas de proteção social e da política social. Estudos nessa área apontam, por exemplo, para o papel de organizações multilaterais, como a OCDE, de exercer pressão moral sobre os Estados membros, revestindo-se como autoridade ideacional por meio das suas análises e recomendações para políticas econômicas

---

<sup>3</sup> Tais constatações encontram na teoria do principal-agente a sua fonte de argumentação. A teoria do principal-agente constrói a situação na qual, sob uma espécie de contrato, o principal (doador) consegue mobilizar o agente (receptor) para desempenhar “um tipo de serviço” [projeto de desenvolvimento ou reforma política/econômica] que envolve delegar algum tipo de autoridade de tomada de decisão para o próprio agente. Ambos, na sua relação de maximizadores de utilidade, acabam por permitir que o principal delimite divergências de interesses estabelecendo iniciativas apropriadas para o agente não cair em atividades “anormais” [fora do contrato]. A teoria do principal-agente foi introduzida por Jensen e Meckling (1976) na sua obra *Theory of the Firm*.

e sociais no âmbito doméstico dos países europeus (KILDAL, 2003)<sup>4</sup>. Os pressupostos ontológicos e epistemológicos reafirmam projetos analíticos análogos: a literatura da difusão parte da imagem de políticas colocadas propositalmente em movimento por forças benignas e estruturais seguindo um desenvolvimento lógico; a ideia de aprendizado político foca nas condições sobre as quais as políticas operam em suas jurisdições domésticas para produzirem guias de ação e *lessons-learning* bem sucedidos em outras jurisdições<sup>5</sup>.

Existiria uma lacuna na literatura sobre PT em países em desenvolvimento, particularmente os países de baixa renda (*low income countries*, LICs, em inglês) (UGYEL&DAUGBJERG, s/d)<sup>6</sup>. Os autores focam na constelação de agentes envolvidos na transferência “voluntária” de políticas em países em desenvolvimento. Argumentam que esses países seriam capazes de controlar os processos de transferência política quando internamente motivados e os atores domésticos estão integralmente engajados. Alertam, portanto, para a necessidade de focar nas dinâmicas internas no processo de PT, e para os diferentes tipos de agentes (micro) domésticos e internacionais prováveis de determinarem a desenvoltura do processo. Nessa mesma linha de argumentação, o estudo desenvolvido por Weyland (2007) contrapõe os processos de PT motivados internamente e externamente nas políticas para saúde, apontando para a natureza “voluntária” e “coercitiva” desse processo, ou uma mistura entre os dois.

Apesar da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento focar na transferência ou intercâmbio de conhecimento e experiências, a literatura sobre os “novos” provedores de CSSD, como Brasil, China, Índia e África do Sul, entre outros, não tem explorado o viés do PT a fundo. No contexto da cooperação para

<sup>4</sup> Entre os países da OCDE, esse estudo aborda a transferência política entre organizações internacionais e reformas nacionais de promoção do bem-estar. A partir da prática de ‘*naming and shaming*’ e na ausência de pressões financeiras ou legais, por meio dessa prática a organização se constitui como centro de poder para *advocacy* de ideias. Ainda que estas precisam ressoar dentro de políticas, instituições e valores nacionais para engrenar uma mudança política. Disponível em: <<http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/n/n13-03.pdf>>.

<sup>5</sup> De acordo com Page (2000, p. 2), a difusão e a inovação visam lançar luz sobre os processos de tomada de decisão, identificando os padrões através dos quais as práticas são transmitidas/difundidas; o aprendizado [*lessons-drawing*] almeja entender as condições sobre as quais políticas e práticas operam na jurisdição exportadora e se tais condições também podem funcionar de forma semelhante na jurisdição importadora. A transposição de políticas e/ou práticas já aplicadas em determinada jurisdição (país) seria também característica definidora da transferência de políticas (PT).

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433637093.pdf>>.

o desenvolvimento fornecida pelo Brasil, Milani e Lopes (2014)<sup>7</sup> afirmam que a transferência internacional de políticas públicas – consideradas boas práticas, pelas agências internacionais ou ONGs – constituiria um dos instrumentos mais usados nas iniciativas em educação, saúde, desenvolvimento agrícola, gestão pública e assistência social do Brasil em países terceiros. Os autores argumentam que o viés do PT fornece instrumentos analíticos para compreender a difusão de políticas consideradas de sucesso no território brasileiro, seus potenciais desafios na implementação em outros países em desenvolvimento, e seus impactos sobre a Política Externa Brasileira (PEB). Concebe-se a transferência de políticas públicas como uma variável dependente decifrada à luz de um conjunto de variáveis independentes. A noção de *continuum* (elementos voluntários e coercitivos)<sup>8</sup> nos casos reais de transferência forneceria meios para analisar as zonas cinzentas, as práticas, o papel dos atores, os discursos e interesses em jogo (MILANI&LOPES, 2014, p. 65). Discutem a singularidade da CSS brasileira, afirmando seu enraizamento, no caso da saúde pública, no corpo técnico de capacitação da Fiocruz politicamente engajado no processo de redemocratização do país e na luta por direitos (ponto explorado no Capítulo 3 sobre a CBES). Por outro lado, trazem a noção de *soft power* como instrumento da CSS para PEB, bem como a ideia de que existiria um aprendizado nas lições da história da cooperação que deve ser levado em consideração ao exportar modelos<sup>9</sup>.

De forma semelhante ao argumento de Milani e Lopes (2014) de que as lições históricas da CID deveriam informar as novas ações de cooperação, Bianca Suyama e Mariana Santarelli (*Brazilian Food and Nutritional Security Cooperation in Africa: Planting Seeds in Unfamiliar Soil*, no prelo) afirmam que a CSS deveria considerar que (1) a adaptação de políticas precisa passar pelo estágio inicial de conscientização e avaliação (necessidade de sistematização e

---

<sup>7</sup> Os autores ainda contrastam as noções de ‘internacionalização de políticas públicas’ e ‘*policy transfer* (PT) ou transferência de políticas públicas’ reconhecendo que o segundo viés permitiria identificar atores, interesses e agendas inseridos na dimensão doméstica da CSS brasileira, nos debates sobre política externa como política pública, a política burocrática entre as agências federais e sub-nacionais, e a democratização do processo decisório vis-à-vis o papel do Itamaraty.

<sup>8</sup> Dolowitz e Marsh, considerados expoentes do *policy transfer*, desenvolveram essa ideia de espectro entre transferência voluntária e coercitiva.

<sup>9</sup> “Evitar a repetição dos erros do passado parece-nos uma condição *sine qua non* da política pública de CSS ainda em construção” (MILANI&LOPES, 2014, p. 76).

disseminação do conhecimento)<sup>10</sup>, e (2) o processo de transferência política deve em algum momento ser concluído, a fim de o país parceiro elaborar as suas próprias políticas (SUYAMA&SANTARELLI, no prelo, p. 13). Parte-se igualmente da ideia do Brasil como fonte de inspiração de políticas de proteção social, e a possibilidade de adaptação desses programas em países africanos, enfatizando sobre os potenciais e desafios da transferência da política, neste caso na segurança alimentar e nutricional<sup>11</sup>.

De forma geral, a abordagem do PT introduziu a transferência de políticas como programa de pesquisa, indo além das análises que afirmavam a transferência como um subproduto do processo político. O refinamento dessas teorias foi relevante, assim, por exemplo, na difusão adicionou-se uma fase de implementação no processo de adoção da inovação, bem como o papel crescente do contexto na teoria da transferência. Dolowitz e Marsh (2000) complexificaram a teoria do PT, enfatizando sobre a relevância do contexto e do *continuum* da transferência; Stone (2004) inseriu a noção de transferência em rede<sup>12</sup>, permitindo pensar uma ampla gama de atores envolvidos no processo para além dos *policymakers*. Não obstante, as críticas ao PT, bem como as narrativas de aprendizado político, apontam para importantes lacunas dessas abordagens: (1) apesar de acomodar premissas da racionalidade limitada e do papel do contexto e da ideologia, o ator racional permanece o tipo ideal contra o qual o

---

<sup>10</sup> Neste ponto, as autoras reconhecem o papel relevante da posição estruturada – processos sócio-históricos nos quais o país beneficiário encontra-se inserido – no contexto da transferência de políticas, que apontamos no Capítulo 3. Para Suyama e Santarelli: “[s]uch information needs to be not only adequate and accurate but also reflect on the experience of other countries that have attempted policy transfer” Por outro lado, afirmam “(...) case studies need to be developed to trace the experience of other African countries implementing policies like PAA and PNAE, and how they have adapted them to their political social and economic context” promovendo uma abordagem de *lessons-learning* e processos de adaptação (SUYAMA&SANTARELLI, no prelo, p. 13).

<sup>11</sup> O artigo explora a cooperação brasileira no setor da segurança alimentar e nutricional (SAN), associando fatores externos e internos que contribuíram para disseminação de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

<sup>12</sup> Stone (2004) introduziu três modelos de transferência política, reconhecendo cada vez mais a ampla gama de atores envolvidos nesse(s) processo(s). Assim, *business advocates*, *think-tanks*, *experts* e associações profissionais promoveriam PT no nível ideacional; políticos, servidores públicos internacionais e oficiais de governo originariam uma PT institucional; e, por fim, a ideia de multiautores organizando uma PT em rede composta por ONGs e sociedade civil, Estado e agências internacionais e o setor privado. A partir dessa taxonomia, a autora trabalha a noção de transferências *hard* e *soft*, contrapondo instrumentos, legislação e abordagens políticas com ideias, paradigmas, lições, definição de problema e interpretação de políticas.

comportamento “menos” racional é avaliado; a descrição racional da elaboração de políticas permanece um pressuposto básico (JAMES& LODGE, 2003; PECK, 2011); (2) a impossibilidade de distinguir entre a transferência política e outros processos políticos; (3) o sucesso e a falha da transferência são indistinguíveis, sendo que a falha seria apenas uma outra forma de transferência (GLASBY, 2011, p. 34), mais especificamente a falha emerge da transferência uniforme, incompleta ou inapropriada segundo os expoentes da PT, Dolowitz e Marsh (2000). Assim, essas críticas, entre outras, trazem questionamentos sobre a contribuição do PT, mesmo que em sua forma revisada/complexificada, sobre difusão e aprendizado de um contexto/país para o outro.

Gradualmente, uma abordagem de cunho interpretativista entrou para os estudos sobre política e análises acerca da(s) mudança(s) política(s), fornecendo uma alternativa ao racionalismo. Um ponto de partida foi entender que a política emerge de uma construção social. Sua definição é realizada por diferentes atores no processo político, que ao intersubjetivamente determinarem o sentido e o significado de políticas<sup>13</sup>, também definem um plano de ação em torno do binômio problema/solução, os tornam públicos e legitimam uma intervenção. Entre as questões apresentadas pelas análises pós-positivistas de políticas, a interpretação sobre o desenvolvimento e a mudança de políticas deriva da racionalidade atribuída aos atores e das ideias dominantes que se estabelecem acerca do “objeto” [bem como do “sujeito”] da política<sup>14</sup>. A virada interpretativista ou argumentativa nos estudos de política<sup>15</sup>, aborda criticamente a produção, a circulação e o consumo dos significados ao longo dos processos políticos (CLARKE et al., 2015, p. 40). O(s) discurso(s) político(s) e seu

---

<sup>13</sup> Para mais informação sobre esse processo de construção discursiva das políticas, ver Phillippe ZITTOUN, P. Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 11, n. 1, p. 65-82, 2009.

<sup>14</sup> Adrian Kay em “*Understanding Policy Change as a Hermeneutic Problem*” (2009), afirma que a mudança política é resultado das definições e acordos sobre o significado de problemas sociais. Assim, a questão crucial seria como os agentes são constituídos nesse processo e como seus quadros interpretativos são comunicados, reproduzidos e alterados.

<sup>15</sup> Proponentes dessa virada seriam Frank Fisher, John Forester e Hebert Gottweis, entre outros, apontando para as relações entre elaboração de políticas, linguagem, e relações de poder e verdade: para entender o que analistas e planejadores de política fazem seria necessário acessar as condições políticas nas quais trabalham. No coração da elaboração de políticas estaria a argumentação embutida em discursos macro socioculturais e instituições bem como modos meso e micro de práticas comunicativas como a retórica.

enraizamento em comunidades de especialistas geram e organizam as ideias e justificam as intervenções políticas.

Investigando as redes de elaboração de políticas na saúde, que exibem um alcance transnacional, seria possível demonstrar como os campos de mobilidade política são socialmente e institucionalmente construídos (PECK&THEODORE, 2010, p.170). As interações nas redes devem ser analisadas como parte de um processo de negociação, adaptação e transferência de significado que ocorre entre atores específicos (LEWIS, 1998). Nos *messy policy processes* o consenso da rede ocorre em termos de um processo nivelado envolvendo grupos de atores heterogêneos, que trazem conhecimento e capacidades mais “práticas” (ver LARNER&LAURIE, 2010). Central para essa abordagem é a ideia de movimento de conhecimento em diversas formas (ideias, práticas, políticas) e a centralidade dos especialistas na promoção desse conhecimento, bem como as (im)possibilidades do movimento do conhecimento de um contexto para outro. O que é colocado em questão são os processos de tradução, ou seja, os elementos da transferabilidade e tradutabilidade das políticas de saúde.

As abordagens da mobilidade e mutabilidade de políticas aparecem como processos simultâneos que não levariam a resultados padronizados ou a uma espécie de monocultura socioinstitucional. Elas se opõem à ideia de identificar elementos institucionais e políticos básicos que podem ser transferidos. Consequentemente, identificar as características institucionais necessárias apontadas acima na boa governança são pressupostos naturalizados da racionalidade política. O ponto não estaria em contrapor os efeitos pretendidos e os não desejados das intervenções, mas a dinâmica interna dos profissionais e sua relação com ideias, instituições e redes de conhecimento (MOSSE, 2011, p. 2). Isso se aplica para a arena da saúde e do desenvolvimento, e em muitos casos na sua intersecção, nos quais novas geografias da política estariam sendo forjadas, gerando conexões entre sítios de elaboração de políticas uma vez distantes (PECK, 2011, p. 782). Os sítios de elaboração de políticas e as redes transnacionais de atores mediam os circuitos de produção de conhecimento sobre

políticas na saúde. Constroem-se redes (*networks*) simbióticas e sistemas circulatórios entre comunidades da prática e conhecimento de especialistas<sup>16</sup>.

A identificação de variáveis e de um estágio final da transferência acaba por reificar uma dialética entre nacional e internacional, delimitando atores, discursos e interesses. Essa representação muitas vezes não corresponde aos “*messy policy processes*”, nos quais emerge um tabuleiro transnacional mais complexo de atores em rede, sítios de elaboração de políticas e mobilidade de políticas. Conforme apresentado acima, os artigos de Milani e Lopes (2014) e Suyama e Santarelli (no prelo), encontram-se informados pelo viés do PT, construindo sobre a noção de variáveis dependentes e independentes. A política pelo viés do PT, mesmo que vista como processo, em algum momento é considerada como “acabada”/ “finalizada” em termos de uma transferência “completa”, ou a partir do momento no qual o país importador se apropriaria do mesmo (*ownership over development policy/process*).

Na concepção de “*messy policy processes*”, por sua vez, os atores e sítios, as políticas e práticas da intervenção, encontram-se em constante transformação/mutação, não permitindo apresentar os interesses dos atores e os processos de transferência numa relação linear, tangível e facilmente deduzível. Assim, por exemplo, apenas associar a instalação da fábrica de antirretrovirais com os interesses corporativistas do Brasil, significa adotar uma visão minimalista das interações de diversos grupos de interesses, inclusive das comunidades de especialistas em saúde, que não necessariamente compartilham do mesmo vocabulário das empresas brasileiras<sup>17</sup>. Apesar do pensamento crítico presente nos dois artigos sobre a cooperação brasileira, afirmando, entre outros, a necessidade

<sup>16</sup> É importante ressaltar a diferença que pretendemos estabelecer em relação à Teoria Ator- Rede (*Actor-Network Theory*, ANT, em inglês) conforme elaborada por Bruno Latour. Em sua crítica Jan Harris (2005, p. 175) afirma: *Latour's reluctance to couple his analysis of techno-science with a politics of difference might be seen to be at one with an apparent disregard for the socio-economic systems that drive the innovations and lubricate the alliances actor network theory explores: capital is not a term in Latour's vocabulary (...) Networks however are networks of power.* Continua citando Rolland Munro (1999, p. 431): “*power is theorized as exercised in the networks that cut transversally across structures. The point is that structures like gender and class continue to have their effects . . . Indeed a principle of Actor-Network analysis is to explain the durability of structures, while stressing the underlying mobility of actor's interests*”.

<sup>17</sup> É importante ressaltar que isso não significa também que não devemos adotar uma postura crítica para relação entre cooperação para o desenvolvimento e comércio/investimento, ponto que está cada vez mais presente no debate político sobre a cooperação Sul-Sul (CSS) ou a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), se é que esta distinção, conforme adotada ao longo dos Capítulos 2 e 3, faz jus às práticas de desenvolvimento brasileiras.

de problematizar o sentido de “melhores práticas” e da localidade construir suas próprias políticas, utilizar a abordagem do PT acarreta algumas consequências epistemológicas e ontológicas. Em última instância, pode acabar circunscrevendo o movimento apenas às políticas, ou conceber a “falha” política de uma maneira específica.

A transferência, difusão e aprendizado político acabaram por reificar a ideia de difusão horizontal entre Estados, como se houvesse uma transferência “perfeita”, “impecável”. Presume-se, portanto, que mesmo que não corresponda 100% ao original, a construção de uma solução em parte original e em parte copiada (referência a Mattos, 2015, acima) será preenchida de forma linear em sua totalidade e sem fissuras no modelo.

This [PT applied] is, of course, both a highly ‘normative’ and astonishing ‘apolitical’ move to make (Mukhatrov, 2014:73) (...) [w]hat is common to all this literature is the rather linear notion of movement being described. Policy ideas or models are rendered as ‘objects’ to be loaded up on truck at a point A and unloaded at a point B (CLARKE et al., 2015, p. 14-15).

Os fatores apontados que previnem a transferência ou as causas identificadas para convergência/divergência entre Estados derivam de um marco racionalista que atribui movimento apenas à política sendo transferida. Nega-se, portanto, a dinâmica de mobilização entre os sítios de elaboração dessas políticas, os atores envolvidos e o “pacote” das políticas em questão. A lógica da escolha atribui uma racionalidade aos atores que pressupõe formuladores de políticas maximizadores. Eles tendem a imitar boas políticas enquanto extinguem más políticas, em um processo de otimização da difusão. Uma das implicações práticas é recomendar que algumas formas de transferência de políticas e práticas são melhores e outras piores.

Mesmo que algumas das leituras apresentadas acima difiram-se da literatura ortodoxa – concebendo o decisor político como uma figura movida pela necessidade, ao invés de um otimizador do cálculo custo/benefício – a concepção de um mercado com potenciais produtos políticos, e particularmente a escolha deliberada por políticas “superiores” e eficientes, ainda que com níveis variados de incerteza (PECK, 2011, p. 776), permanece intacta. Não obstante, conforme a próxima seção argumentará, no campo da CID esse tipo de escolha deliberada não

pode ser afirmada na estrutura de mercado monopolizada, que depende dos papéis e da distribuição de poder na estrutura social, entre aqueles produtores (elaboração e transferência) e aqueles consumidores (importadores e implementadores) de políticas.

## 4.2

### **A batalha *dóxica* no mercado de políticas para o desenvolvimento: a expertise do Sul como sítio transnacional de elaboração e transferência de políticas**

O campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) foi espaço para a emergência de (i) um mercado de políticas voltadas para o desenvolvimento; e (ii) sítios de elaboração e transferência de políticas, ambos envolvendo a oferta de um conjunto de ideias, técnicas e modelos etc. políticos que se dizem orientados necessariamente pelos objetivos de desenvolvimento; conforme será abordado a seguir, nessa ordem.

O mercado de políticas para o desenvolvimento ofertaria um conjunto de políticas “sólidas” condutoras do desenvolvimento sustentável<sup>18</sup>. Apesar da ideia de mercado estar atrelada à equalização de objetos, na sua definição como “produtos”, estes dependem do seu escalonamento e da sua valorização por parte dos “produtores” e “consumidores”. Diversos autores apontam que é possível estabelecer um paralelo entre o sistema da ajuda e o “mercado”. Trata-se de um debate em torno da eficiência dos serviços prestados neste âmbito, e como deveriam se orientar para atender às demandas daqueles que estão no final da cadeia das relações: os receptores. Faust e Messner (2007) identificam a CID como estrutura de mercado não-descentralizada ou não-orientada para consumidores, já que aos grupos alvos necessitados, os “consumidores” no lado da demanda, geralmente falta poder de mercado para substancialmente mudar o comportamento das organizações no lado do fornecimento. O entendimento de receptores como “consumidores” da CID pode facilmente ser alargado à noção de consumidores de discursos e produtos políticos, formulados pelas agências bi-e

---

<sup>18</sup> ‘Sustentável’ seria a nova orientação de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODSs), baseados em 17 metas assinadas em setembro 2015 pelos 193 Estados-membros da ONU.

multilaterais do desenvolvimento internacional (produtores/formuladores de políticas).

O mercado de políticas para o desenvolvimento pode ser visto como espaço social onde agentes específicos encontram-se em luta pelo poder simbólico em concorrência com adversários – que promovem outras prescrições e pacotes de reformas políticas – buscando maior número de adeptos. Os produtos políticos recebem seu valor e sentido apenas na relação com o mercado. Seu valor social está na eficácia simbólica que eles desempenham neste determinado mercado/campo. Assim, a definição dos objetivos de desenvolvimento representa o ponto de disputa ou a batalha *dóxica* que ocorre entre os agentes no campo da CID. Em última instância, é uma disputa pela concepção de bem-estar. É nesse sentido que precisamos lembrar que a política (*policy*) está sempre informada por um conjunto de valores e princípios, ou pela Política (*Policy*). Mesmo que os estudos de política afirmem a natureza pragmática voltada para a resolução de problemas sociais, a própria definição de problemas e soluções sociais constitui um ato de seguir diretrizes da Política {x, y, z}.

A transferência, difusão e aprendizado de política afirmaram um mercado para inovações políticas com produtores e consumidores (PECK, 2011, p. 775), partindo da lógica da escolha. O mercado nesses termos é caracterizado pela existência de formuladores de políticas como maximizadores: eles tenderiam a imitar boas políticas e extinguir más políticas. De acordo com esse marco racionalista, então, o mercado de políticas para o desenvolvimento seguiria uma evolução “natural” a partir da escolha deliberada por políticas superiores e eficientes (PECK, 2011, p. 776). Acompanhando os autores críticos do marco racionalista nos estudos de política – Peck (2011); Peck e Theodore (2010); Glasby (2011); Clarke et al. (2015), entre outros – nós negamos essa visão altamente idealizada do mercado de políticas: argumentamos que o seu acesso é permeado por relações de poder. Enquanto que a transferência, difusão e aprendizado político trabalhariam com a lógica das consequências, a mobilidade de políticas significa que as políticas não apenas viajam entre paisagens políticas, elas remodelam estas paisagens e contribuem para uma interpenetração entre diferentes sítios de elaboração de políticas. Assim, participam ativamente da reconstituição dos campos de poder.

A paisagem política até o final da década de 1990 – antes dos 10 anos de crise (ver Capítulo 2) – aponta para um acesso ao mercado de políticas para o desenvolvimento marcadamente desigual. Anterior à batalha *dóxica* no campo da CID, o mercado de elaboração de políticas para o desenvolvimento era dominado pelos países e organizações que desembolsavam ajuda oficial de acordo com as prescrições do CAD-OCDE. A partir dos anos 2000, observaríamos não apenas uma desestabilização do conceito de AOD<sup>19</sup> e a transição da agenda da eficácia da ajuda para uma de eficácia da cooperação, como também a oferta de outros modelos alegadamente alternativos do ponto de vista dos provedores de CSSD. A cooperação para o desenvolvimento fornecida pelos especialistas brasileiros em saúde, portanto, insere-se no mercado de políticas para o desenvolvimento tornando-o menos monopolístico ou mais competitivo. No estudo mais recente sobre os impactos da cooperação Sul-Sul sobre as condicionalidades do Banco Mundial, afirma-se:

*Development aid provided by donor countries outside the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) is often perceived as an alternative of last resort for developing countries financing poverty reduction programs (...) new donors do not request policy change to the governments of recipient countries (e.g., Villanger 2007, Strange et al. 2013). New donors may avoid getting involved in the domestic agendas of their beneficiaries due to political support or large economic rents derived from the proposed projects (Bräutigam 2009) (...) The rise of new donors with divergent interests to those of the DAC might be leading to an aid architecture in which reform is ignored and effectiveness is unnecessary (HERNANDEZ, 2016, p.4-5; 26 ).*

Com o nascimento do campo da CID, apresentado no Capítulo 2, as políticas para o desenvolvimento passaram a ser concebidas fora da localidade, nos chamados sítios de elaboração de políticas de alcance transnacional. A noção de sítios transnacionais emerge porque crescentemente os discursos políticos circulariam em redes globais de conhecimento. Esses discursos sobre o desenvolvimento “viajariam” empacotados em modelos técnicos ou esquemas estilizados sobre o desenvolvimento, refinados em (melhores) práticas

<sup>19</sup> Em notícia recente, a OCDE-CAD afirma alargar a concepção de AOD para incluir gastos militares; algo que desde 1969/1972 foi excluído no cálculo dos fluxos da ajuda. Para mais informações acesse matéria no *The Guardian* (20 fevereiro 2016). Disponível em: <[http://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/20/oecd-redefines-foreign-aid-to-include-some-military-spending?CMP=share\\_btn\\_tw](http://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/20/oecd-redefines-foreign-aid-to-include-some-military-spending?CMP=share_btn_tw)>.

(PECK&THEODORE, 2010, p. 171). Os especialistas e as instituições as quais pertencem estão interconectados, enquanto os seus discursos, prescrições e programas políticos sustentam tais conexões (WEDEL et al, 2005, p. 39-40)<sup>20</sup>.

Os sítios de elaboração e transferência de políticas para o desenvolvimento apresentam as seguintes características: (1) Compostos primordialmente por especialistas, são circuitos de conhecimento fechados, reflexos da dinâmica interna dos profissionais e sua relação com ideias, instituições e redes de conhecimento (MOSSE, 2011, p. 2); (2) O conhecimento global especializado, ou seja, uma tendência à transnacionalização/ultrapassar fronteiras nacionais devido às conexões/dobras estabelecidas (*travelling rationalities*)<sup>21</sup>; (3) Apesar de circuitos fechados, distribuem-se em espaços amplos devido à sua formação em redes; as interações nas redes pressupõem um processo de negociação, adaptação e transferência de significado (LEWIS, 1998); (4) Podem ou não ser voltados para uma área temática particular, um setor como o desenvolvimento da saúde ou o campo de desenvolvimento internacional como um todo; particularmente quando se ocupam de um campo tratam da manutenção/suspensão/ampliação de suas fronteiras, dependendo da posição neste campo; (5) As disputas/batalhas *dóxicas* no campo da CID trazem novas geografias de política a partir de conexões entre sítios de elaboração de políticas uma vez distantes (PECK, 2011, p. 782).

As políticas evoluem (não no sentido linear) por meio da mobilidade, enquanto (re)fazem conexões relacionais entre sítios de elaboração de políticas. Um dos efeitos da mobilidade de políticas e do *networking* dos atores especialistas seria uma mudança visível no(s) mercado(s) de política: o processo de constante elaboração de políticas e seu desenvolvimento em um quadro comparativo

---

<sup>20</sup> Seguindo a abordagem de Bourdieu e seu entendimento sobre estratégias, esse processo de dar direcionamento às políticas e associar-se em redes não são atos conscientes ou que emanam da atribuição de uma racionalidade nos moldes das abordagens positivistas/racionalistas da transferência, difusão e aprendizado político.

<sup>21</sup> A noção de racionalidades viajantes – *travelling rationalities* – advém do reconhecimento de que o espaço da política global representa um espaço que crescentemente subjugua domínios políticos à produção global de políticas. Consequentemente, emerge uma arquitetura institucional flutuante apresentando uma suposta facilidade de movimento para as políticas com foco em desenhos institucionais (CLARKE et al., 2015, p. 157-158). Ao mesmo tempo em que “[t]hese rationalities have claimed important currencies that have enabled them to travel internationally between countries and contexts, and to ‘flow’”. (CLARKE et al., 2015, p. 134), elas nunca são livres das relações sociais, nas instituições e comunidades de especialistas nas quais estão embutidas. Não obstante, as racionalidades viajantes “travel with undisclosed baggage, get unraveled as they are unpacked into other socio-institutional worlds” (MOSSE, 2008, p. 121).

forneceria um maior nível de consciência acerca de políticas alternativas e complementares empregadas em outra localidade (PECK&THEODORE, 2010, p. 170). Apesar do pressuposto “universalizante” embutido na elaboração de políticas de alcance transnacional, a alusão a formas diversificadas de conhecimento e cenários alternativos intensificados com os processos de globalização aponta no campo da CID para a entrada de novos atores, que servem como modelos para determinadas políticas: novas conexões entre atores e seu conhecimento local especializado resultam em novos sítios de elaboração e transferência de políticas.

A partir do descentramento no campo da CID, afirmou-se uma grande variedade de arranjos e entidades supranacionais socialmente organizados para influírem sobre a direção das políticas para o desenvolvimento. Enfatizando sobre as relações sociais estabelecidas, ou seja, a forma como os atores se conectam e seus vínculos nos espaços [não geográficos mas abstratos] local, nacional, regional com o internacional, é possível mapear como as iniciativas de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) na saúde resultaram na afirmação da Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES) como sítio transnacional de elaboração e transferência de políticas para o desenvolvimento da saúde. A CSSD, nesse contexto, gerou novas conexões entre os países do Sul uma vez distantes, ou ainda, permitiu uma aproximação com o adensamento das relações entre profissionais nos sítios de elaboração de políticas.

Para além de afirmar mudanças na governança global ou no campo da CID, argumentamos, portanto, que novos sítios de elaboração e transferência de políticas para o desenvolvimento emergem. Esses sítios de caráter transnacional são crescentemente reconhecidos e atrelados à ideia de uma expertise do Sul. A partir das disputas apresentadas no Capítulo 2, é possível entender como a oposição entre doador e provedor de CSS é em grande parte construída em cima da percepção de que nas iniciativas entre dois países em desenvolvimento – as parcerias horizontais para o desenvolvimento – não existiria o *development expert*, mas uma expertise do Sul. Ela se constitui a partir de experiências e conhecimento compartilhado, com o potencial para a formulação de soluções políticas em comum. Logo, a expertise do Sul para o desenvolvimento compõe um discurso político: os especialistas do Sul geram e organizam ideias (e são

organizados por elas) voltadas para a ideia de desenvolvimento “alternativo”, estruturados pela sua trajetória de receptor da ajuda internacional e por uma afirmação e resistência às assimetrias entre Norte e Sul<sup>22</sup>.

A expertise emana de uma relação de jurisdição epistêmica, ou seja, “as jurisdições da expertise que legitimam o profissionalismo, são sempre ‘construídas’ e mantidas no nível das práticas” (BOYER, 2008, p. 42). Os atores são incorporados como membros de comunidades epistêmicas, não podendo ser predefinidos anteriormente ao engajamento com determinadas práticas (CLARKE et al., 2015, p. 25). Inseridos em campos organizacionais e políticos particulares, os especialistas do Sul, que não participam de uma comunidade epistêmica unificada, constroem a sua expertise afirmando seguir práticas diferenciadas devido a uma trajetória distinta daquela dos países desenvolvidos do Norte. Consequentemente, acima de tudo, a expertise do Sul se constrói em cima de dois elementos críticos para a própria CSSD: (1) a contraposição com a expertise do Norte; e (2) o compartilhamento na condição de país em desenvolvimento, permitindo relações de horizontalidade entre especialistas e soluções do Sul para o Sul.

As experiências históricas da CBES informam um conjunto de práticas e disposições em cima das quais a expertise provém autoridade, aqui confinado à disposição desenvolvimentista na área da saúde. Esta disposição gerou interpretações que consolidaram o sistema nacional e permitiram pensar a sua aplicabilidade em outro contexto. O deslocamento da política parte de um processo de negociação, adaptação e transferência de sentido que ocorre entre os atores específicos em questão. Assim, não se trata necessariamente do conteúdo ou da “realidade” que tais conhecimentos provenientes da expertise transnacionalizada produzem, mas a forma como eles conectam e informam tanto

---

<sup>22</sup> Existe uma evidente contradição entre uma aceitação na condição de receptores ao mesmo tempo em que se denunciam as relações assimétricas entre Norte e Sul. Tal contradição tem sido informada em grande parte pela teoria da dependência, que acusa “o pensamento de desenvolvimento por ocultar relações históricas e negar relações entre desenvolvidos e subdesenvolvidos – em outras palavras, por negar o papel da exploração imperialista da modernização europeia, como se a modernização tivesse acontecido independentemente do fluxo da história mundial” (PIETERSE, 2010, p. 26) [tradução nossa]. As críticas ao pensamento de desenvolvimento teriam gerado ideais de “desenvolvimento alternativo”, abarcando um outro debate entre desenvolvimento alternativo ou alternativas para o desenvolvimento.

os agentes quanto os sítios de elaboração de políticas na saúde, particularmente a rede brasileira e moçambicana.

As redes estruturantes compostas pelos institutos e escolas nacionais de saúde pública, bem como a elaboração dos currículos e formação nos mestrados profissionais pelos especialistas brasileiros fazem jus ao argumento. A comunidade se constitui como sítio transnacional de elaboração e transferência de políticas na saúde a partir das suas redes estruturantes e iniciativas de CSSD, conforme apresentado no Capítulo 3. Tais iniciativas em rede valorizam as políticas domésticas, autorizando-os como especialistas que mobilizam ideias, técnicas e modelos políticos a partir das práticas brasileiras de cooperação para o desenvolvimento.

A expertise do Sul é construída sobre concepções específicas acerca do objeto de intervenção (desenvolvimento da saúde). As intervenções desenhadas pela CBES são moldadas pelas concepções dos próprios especialistas sobre a sociedade na sua intersecção entre saúde e desenvolvimento. Reconhecendo o vínculo íntimo entre saúde e desenvolvimento, o planejamento da CBES nas ações voltadas para estruturação dos sistemas nacionais de países parceiros parte da saúde como direito fundamental e uma obrigação do Estado. Assim, a concepção da saúde como direito casa a melhoria dos sistemas de saúde com a garantia do acesso universal aos serviços de saúde; adota como estratégia característica o treinamento de recursos humanos e a implementação de projetos estruturantes que fortalecem a capacidade institucional dos sistemas de saúde (BUSS&FERREIRA, 2010, p. 101).

Na base da intervenção sob as ações de cunho estruturantes, o apoio às autoridades nacionais de saúde, a formação de profissionais no setor e a identificação de instituições relevantes, evidenciam “a substituição dos programas específicos para combate de doenças pelo investimento nos elementos de potencial mudança estrutural nos países parceiros” (FONTURA, 2013, p. 104). Conforme apresentado no capítulo anterior, a retórica da cooperação estruturante abarca duas transformações relevantes: o rompimento com a tradição de transferência passiva e o fortalecimento institucional explorando ao máximo as capacidades locais (ALMEIDA, 2010, p. 25).

Uma vez que os modelos do Sul se tornam modelos no campo da CID e são ofertados no mercado de políticas para o desenvolvimento, as comunidades domésticas setoriais de políticas – a CBES no presente estudo – se tornam especialistas transnacionais no desenvolvimento internacional. É importante notar que isso não significa que eles participam da comunidade de desenvolvimento internacional da mesma forma que um especialista de uma agência bi-ou multilateral do Norte, o *development expert per se*. Estamos analisando funcionários públicos inseridos em contextos organizacionais e políticos ainda voltados para os seus contextos setoriais. Conforme já apontou Cesarino (2012, p.12):

uma diferença com relação à ajuda ao desenvolvimento no eixo norte-sul seria que o repertório de expertise e experiências das quais se valem os operadores da cooperação sul-sul brasileira não vem de um aparato burocrático especializado que teria se tornado, após décadas de operação, largamente auto-referido<sup>23</sup>.

As instituições executoras brasileiras possuem primeiramente uma experiência como receptores da ajuda internacional técnica e financeira. A experiência setorial no domínio doméstico foi balizada a partir da relação entre a CBES e os organismos multilaterais, como a OPAS, particularmente na construção dos quadros médicos e técnicos no Brasil, bem como a sua relação/reação aos modelos voltados para eficiência na saúde promovidos pelo Banco Mundial na década de 1980 (ver Capítulo 3). Russo et al. (2012) argumentam que o uso de funcionários públicos, ao invés de profissionais da ajuda internacional, seria um dos motivos pelos os quais o Brasil teria capacidade de construir lideranças nos países com os quais coopera.

*Brazilian cooperation officials are credited with creating a highly praised rapport with local counterparts, in part explained by the common language and by shared cultural roots with those countries. As Brazilian cooperation officials are civil servants performing similar duties back home, local counterparts tend to consider them more as 'foreign colleagues' (RUSSO et al., 2012, p.6).*

A expertise do Sul se autoafirma pelos critérios do distanciamento com os especialistas de desenvolvimento do Norte e da aproximação horizontal entre

---

<sup>23</sup> Além disso, o fato de que a vasta maioria (ao menos por enquanto) dos prestadores da cooperação brasileira não ter suas carreiras ou interesses primários seja na burocracia seja na indústria da cooperação internacional deve fazer alguma diferença num campo que, segundo muitos dos autores abordados aqui (além de outros), tenderia à auto-reprodução e à inércia institucional.

países e profissionais do Sul, aproximação que os torna “pares”. Os sítios de transferência de políticas na saúde são, no presente caso, concebidos pelas ações de CCSD, trazendo novos atores e modelos legitimados pela batalha *dóxica* e que viajam pelas paisagens sociopolíticas. Argumentamos que a partir da elaboração dos Planos Quinquenais na aliança regional com a UNASUL e o Plano Estratégico da CPLP, a CBES, como sítio de elaboração de políticas para o desenvolvimento da saúde, assume um traço marcadamente transnacional. Os assim denominados “pontos focais da saúde” foram apresentados como indicadores das necessidades de cooperação. Por um lado, a cooperação visaria efetivamente desenvolver os sistemas nacionais, por outro, a Comunidade como um todo (RUSSO et al., 2012, p. 6), no caso da CPLP, e a integração das políticas de saúde na região Sul-americana, no caso da UNASUL (ideia de autossuficiência individual e coletiva).

O posicionamento da CBES com protagonismo da Fiocruz acerca de tópicos como HIV/AIDS, entre outros, “apontariam para o valor de ter um caminho diferenciado em relação à questão do desenvolvimento” (RUSSO et al., 2012, p.5). Consequentemente, marcariam o valor diferenciado que os “produtos” propostos pela CBES para resolução de problemas na saúde teriam adquirido no campo da CID. Além disso, expõem como o mercado de políticas para o desenvolvimento se tornou mais competitivo ou menos monopolizado pelas agências tradicionais no campo, como o CAD-OCDE e o Banco Mundial, diretamente vinculado à crescente oferta de soluções políticas e pacotes políticos por especialistas do Sul para países em desenvolvimento.

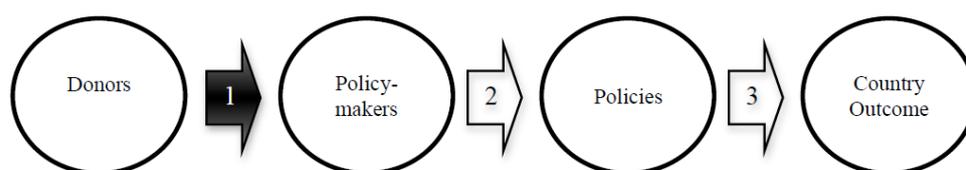
*Brazil's main merit so far is still one of bringing salutary diversity to the debate on how health development cooperation should be framed and on the modalities of its delivery, which has been credited with advancing development science and offering recipient countries a richer array of solutions to choose from, together with a vital negotiating space with dominant development institutions (RUSSO et al., 2012, p.5).*

Os autores ainda afirmam que uma característica peculiar dos oficiais de cooperação brasileiros seria “o uso de uma linguagem que enfatiza os princípios-chaves mesmo se um conteúdo consistente para ação esteja faltando” (RUSSO et al., 2012, p.6) [tradução nossa]. Isso acabaria por reforçar a imagem de um

parceiro responsivo, baseado em uma abordagem amparada em soluções domésticas testadas anteriormente no seu contexto. A CBES participa da concepção do binômio problema/solução do desenvolvimento [‘alternativo’] da saúde e autoriza as práticas [‘horizontais’] da parceria para o desenvolvimento.

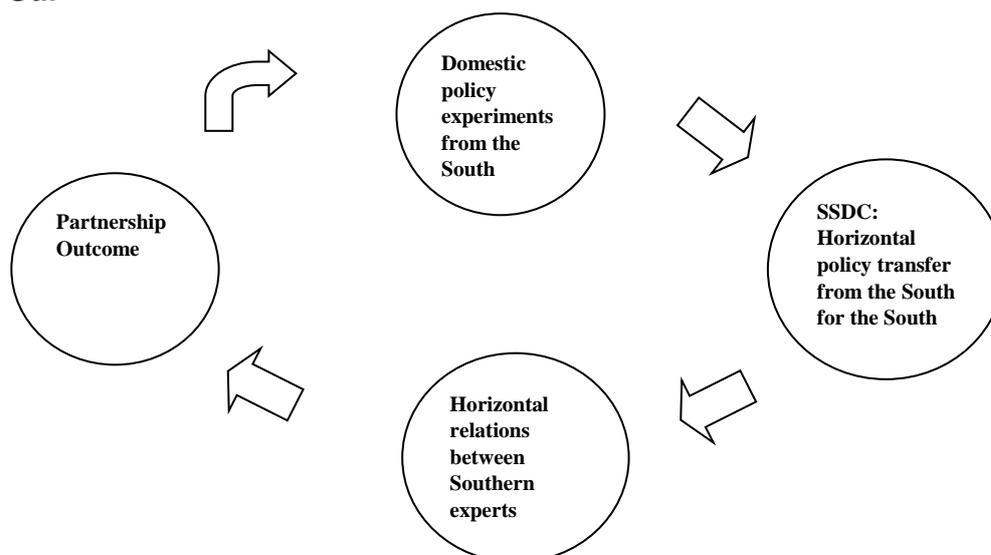
A expertise do Sul se consolida como sítio de elaboração e transferência de políticas a partir do momento em que realiza esses dois movimentos de distanciamento e aproximação horizontal: em primeiro lugar se opõe à identidade do *development expert* do Norte; em segundo lugar apresenta um espaço de partilha entre especialistas do Sul, ou seja, os especialistas que participaram da construção de políticas, ainda que na condição de países em desenvolvimento, conforme pode ser observado no envolvimento da CBES com a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil.

**Figura 1: A elaboração e transferência de políticas – a expertise do Norte**



Fonte: Swedlund, 2011, p. 18.

**Figura 2: A elaboração e transferência de políticas – a expertise do Sul**



Fonte: Elaboração própria.

As figuras acima são ilustrativas para a autonarrativa sendo promovida pela expertise do Sul. Enquanto a Figura 1 reafirmaria os pressupostos da transferência, difusão e aprendizado político em termos de identificar um processo linear entre a elaboração de políticas (momento 1); a transferência de políticas (momento 2); e a implementação (momento 3), o movimento circular proposto pela a Figura 2 visa apresentar uma dinâmica onde a horizontalidade por princípio permite um intercâmbio onde não existe imposição de um modelo *par excellence*. Os experimentos domésticos de um país seriam “transferidos” de forma supostamente horizontal, gerando um espaço que se apresenta como isonômico, de troca entre especialistas do Sul, no qual a mutualidade de benefícios se apresenta como resultado final (*partnership outcome*).

### 4.3

#### Qual é o enigma? Entre distâncias simbólicas e uma aproximação horizontal

Frequentemente o termo parceria é associado à igualdade, respeito, reciprocidade e ao princípio de *ownership*, se opondo a uma relação marcadamente mais desigual, conforme seria observado nas práticas da ajuda e de caridade (HATELY, 1997, p. 22). Porém, as parcerias podem ser desiguais na prática e seu significado pode ser contestado. Fowler (2000) utiliza o termo parcerias “autênticas” para descrever a relação baseada em responsabilidades compartilhadas, obrigações recíprocas, igualdade, mutualidade, no qual existiria uma situação de balança de poder. Os princípios-chave evocados pela parceria variam de dimensões processuais da tomada de decisão a objetivos comuns, o que pressupõe “compartilhar benefícios e riscos iguais e comparáveis entre duas partes distintas” (HATELY, 1977, p. 22) [tradução nossa].

A parceria para o desenvolvimento<sup>24</sup> parte da colaboração entre um ou mais parceiros, por meio da qual um valor novo é criado a fim de solucionar um problema particular ou atender à(s) necessidade(s) de cada parte envolvida. O

<sup>24</sup> O conceito de ‘parcerias para o desenvolvimento’ ou ‘parceiros de desenvolvimento’ não é uma noção nova e tem sido majoritariamente empregada para avaliar as relações entre ‘Norte’ e ‘Sul’, seja entre agentes de governo (a relação entre doadores – agências bilaterais e multilaterais – e receptores) ou ONGs (a relação entre ONGs do Norte e instituições do Sul).

termo se tornou ubíquo (CRAWFORD, 2003) e refere-se ao processo de reverter as diferenças de poder nas estruturas, instituições e práticas da governança global em nome do “Sul”. Tradicionalmente, no contexto do desenvolvimento, a parceria tem sido concebida entre uma parte do Norte e uma outra do Sul, aplicando a linguagem da igualdade ou das condições de igualdade enquanto situados em um campo altamente marcado pelas diferenças de poder (WELLE, s/d, p. 2)<sup>25</sup>. Consequentemente, existem discursos conflitantes abrangendo desde uma parceria imersa em um discurso de solidariedade entre parceiros (dimensão normativa), até uma parceria como meio para eficácia da ajuda (dimensão técnica)<sup>26</sup>.

Com vistas às novas parcerias Norte-Sul, a promoção de reformas nas relações entre os agentes da CID se explica de duas formas distintas: uma perspectiva afirma a parceria como resposta pragmática das agências doadoras para confrontar as deficiências no sistema da ajuda; uma outra perspectiva entende a introdução do vocabulário da parceria como estratégia de defesa institucional a fim de fomentar o apoio e legitimar as abordagens frente às críticas internas (eleitorado/*constituency* doméstico) e aquelas do Sul (receptores e provedores de CSSD). Assim, a análise da parceria tende a se movimentar em torno de dois entendimentos: (a) como solução prática para o desempenho inadequado da ajuda; (b) como mistificação das assimetrias de poder, onde um sistema de provisão de recursos concessionais penetra na sociedade do receptor contra escolhas soberanas e alternativas de desenvolvimento (FOWLER, 2000, p. 3).

De acordo com essa última perspectiva, a parceria representa o novo *buzzword* na comunidade da ajuda, e pode ser visto como cavalo de Troia, desde que permite uma penetração mais profunda e efetiva nas escolhas e trajetórias de desenvolvimento de um país, cooptando e marginalizando ideias e forças alternativas (CRAWFORD, 2003, p. 142). Representaria um cenário no qual as “grandes questões” (reformas de mercado neoliberais, boa governança etc.) não

---

<sup>25</sup> Na década de 1970, por exemplo, a noção de parceria estava enraizada nas correntes alternativas de desenvolvimento – *people-centred development* – indicando reivindicação por mudanças qualitativas nas relações entre o ‘Norte’ e o ‘Sul’ (FOWLER, 2000). Apesar que isso estaria associado ao fato das ONGs serem atores de desenvolvimento alternativo que não se associavam com o Banco Mundial, que ainda operava sob uma lógica de modernização econômica e ‘*trickle down effects*’, por exemplo

<sup>26</sup> A dimensão normativa visa maximizar a representação e os processos democráticos, enquanto a dimensão pragmática [técnica], nas palavras de Brinkerhoff (2002, p. 6), objetiva garantir a sustentabilidade pela eficiência e eficácia.

seriam mais contestadas, velando o desequilíbrio de poder na linguagem da igualdade; a desigualdade é ignorada ou mesmo negada (HATELY, 1997, p. 22). A parceria tem sido criticada por representar uma versão modificada ou transformada da condicionalidade e da mistificação das assimetrias de poder inerentes às relações entre doadores e receptores, ou, entre Norte e Sul.

A parceria representa uma abordagem diferente para alcançar resultados específicos. Seu foco na participação e boa governança obscurece as expressões de poder, que simultaneamente empoderam e normalizam as ações dos parceiros de desenvolvimento (ABRAHAMSEN, 2004, p. 759) [tradução nossa].

O conceito da parceria, como elaborado pelas relações da ajuda, confunde a ideia de compartilhamento da responsabilidade e controle sobre *inputs* e *outputs/outcomes* em todos os níveis do processo de desenvolvimento com o princípio de igualdade nas relações. Isso se aplica não apenas em termos da indeterminação entre meios e fins, mas existe um salto conceitual na suposição implícita. O discurso da parceria pelos doadores é subjacente à ideia de eficiência e eficácia: promove-se a redução da corrupção e uma ajuda que coloca o país receptor no *driver's seat* (por meio da *ownership*). A parceria representa a posição coincidente, na qual a díade entre doador e receptor seria supostamente dissolvida. A proposta representa uma transição da noção de receptor para uma de parceiro, na qual compromissos, responsabilidades e controle sobre desenho, implementação e avaliação dos projetos e negociação dos termos da ajuda seriam compartilhados, em vistas ao objetivo comum (resultados de desenvolvimento). Em primeiro lugar, os países receptores passariam a representar parceiros (idealizadores ativos das decisões e ações políticas) e, em segundo, “objetos de desenvolvimento” (favorecidos da ajuda).

*(T)he partnership concept is analyzed from two different perspectives: those that are one-way, unequal, and vertical in structure and those that are two way, more equal and horizontal. This categorization is not meant to be viewed as dichotomous, but rather as a simple framework from which various parts of the donor-recipient relationship can be examined. Nor is it meant to be interpreted in a way that disregards the fact that some donors may practice reciprocity in a particular part of their relationship but not as an overall priority (HATELY, 1997: 13-14).*

O discurso da parceria trouxe para a cooperação Norte-Sul a “ilusão” de que *politically smart, locally led development*<sup>27</sup> pode ser estimulado pelos doadores, ou ainda, que as relações de poder inerentes às posições de doador e receptor podem ser neutralizadas. O princípio de *ownership*, não obstante, apenas velou a autoridade do país desenvolvido. A distância simbólica entre doador e receptor, nas suas condições de país desenvolvido e país em desenvolvimento, é mantida: o doador, sendo fruto de um processo de desenvolvimento considerado bem sucedido pode, por um lado, apontar para o caminho a ser percorrido, ao mesmo tempo em que afirma uma distância simbólica, porque doadores e receptores não compartilham do mesmo espaço. Quanto mais afirmam essa distância, as políticas promovidas são consideradas ilegítimas porque não são construídas na localidade. Para lidar com esse dilema, o princípio de *ownership* e a linguagem da parceria se estabelecem no meio das relações entre ambos, doadores e receptores. Não obstante, em última análise, esse movimento leva à despolitização de uma relação que por definição é política.

A distância simbólica gerada pode ser lida a partir do binômio ou divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou industrializados/não-industrializados. Tais correlações, para além da divisão entre Norte e Sul, concebem um polo como modelo exemplar que deve ser imitado pelo outro polo, enquanto a industrialização serve como vara de medida (ECKL&WEBER, 2007, p.6). Essa lógica resulta em papéis sociais e regras para ação na política internacional: o Norte assume a responsabilidade [*the White man's burden* título de obra de William Easterly]; enquanto o Sul se apresenta como lócus de intervenção (na maioria de natureza política e econômica, não militar).

*However, this is not just about power imbalances. Rather, there is still a paternalistic sense that ‘developing countries’ have to be ‘taken care of’, and interference in their internal affairs is therefore considered legitimate.*

---

<sup>27</sup> A ideia de *politically smart and locally led development* representa um esforço para trazer a política de *back in*: ter conhecimento sobre e criar capacidades para lidar com as necessidades políticas seja do doador ou do parceiro; ao mesmo tempo em que precisam apresentar saliência com questões e problemas locais para além do sentido tecnocrático da Declaração de Paris (BOOTH & UNSWORTH, 2014). Em seu artigo *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*, Booth (2011) já atenta para o fato de uma das maiores falhas associadas ao princípio de *ownership* ser a pressuposição de que em todos os países em desenvolvimento as lideranças são orientadas para estimular o desenvolvimento, ou seja, entenderiam o desenvolvimento como objetivo central de suas políticas.

*In contrast, 'developed countries' are commonly seen as more autonomous (ECKL&WEBER, 2007, p. 7).*

Apesar de uma suposta aproximação a partir do receituário de reformar as relações entre doadores e receptores, dada a centralidade do princípio de *ownership*, a distância simbólica é reproduzida a partir das práticas verticais da *donorship*. Conforme explorado no Capítulo 2, tais práticas emanam da pressão exercida pelos doadores em cima dos governos para adotarem reformas “necessárias” identificadas pelos próprios doadores através de condicionalidades e da ajuda ligada (*tied aid*). A característica fundamental desse regime é o direito reservado que o doador detém para julgar unilateralmente sobre a pertinência das políticas prescritas. Como consequência dessa lógica, o governo receptor é culpado pela falha em cumprir as metas de desenvolvimento. Mesmo que por definição a *ownership* signifique maior autonomia sobre o seu processo de desenvolvimento, “[*o*]wnership matters, but only in so far as the recipient agent chooses the ‘right’ set of policy reforms” (CASTEL-BRANCO, 2007, p.27) – e quem define esse conjunto de reformas políticas permanece aberto ao debate – mesmo que em um ambiente menos monopolizado.

Já a parceria concebida nas relações Sul-Sul de benefício mútuo e reciprocidade é construída discursivamente por relações alternativas, na condição de pé de igualdade entre dois (ou mais) países em desenvolvimento. Historicamente, as relações entre países em desenvolvimento e as propostas de intercâmbio de conhecimento e compartilhamento de experiências sob a rubrica da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), são informadas por teorias críticas do desenvolvimento que apontam para as causas políticas, econômicas, sociais e culturais do subdesenvolvimento. Desde o início, o intercâmbio entre países em desenvolvimento foi orientado pelos princípios da solidariedade, desafiando supostamente as estruturas desiguais de poder (BAILEY & DOLAN, 2011), ou pelo menos partindo do reconhecimento das assimetrias existentes entre o Norte e o Sul. “[H]á vinte anos, nós estávamos na mesma situação que estes países vivem hoje. Nós somos capazes de compreendê-la” (Paulo Buss, coordenador do CRIS citado em PINCOCK, 2011, p.1738 APUD FONTURA, 2013, p.103). Nesse sentido, nas parcerias Sul-Sul seria possível

afirmar uma copresença espacial e temporal em termos da sua relação de subordinação ao Norte.

A noção de parceiros em desenvolvimento com benefício mútuo representa o meio pelo qual se fortalecem os laços entre países em desenvolvimento, e contrabalançam o domínio do Norte na política internacional (ver Capítulo 2). Mais especificamente, a resolução de seus próprios problemas e busca pelas próprias soluções (SOUTH CENTER, 2004, p. 12) seria o ponto de reivindicações simbólicas das parcerias alternativas Sul-Sul (MAWDSLEY, 2012, p. 13-14). A eficácia das parcerias horizontais deriva de uma cadeia de argumentação: em primeiro lugar, esses atores entram no campo do desenvolvimento internacional como se pudessem resolver as falhas passadas da AOD, apesar das críticas conquanto vínculos com interesses comerciais (EYBEN & SAVAGE, 2013, p. 466); em segundo lugar, isso legitima a posição de provedor de CSSD no campo, vis-à-vis a contestação da posição de doador; e, por fim, avança a posição de parceiros de benefício mútuo, reclamando a construção da autossuficiência coletiva no mundo em desenvolvimento.

Países parceiros são construídos como promessa para liberar-se não apenas da condição de subdesenvolvidos, mas de que não há alternativas (*'There is No Alternative'*, TINA, em inglês) para o país receptor (GORE, 2013, p. 774). Como observamos acima, os atores enraizados nas experiências domésticas se constituem como novos sítios de elaboração e transferência de políticas com alcance transnacional. O impacto político da oposição ao modelo vertical (Norte-Sul) e ao *modus operandi* da ajuda ao desenvolvimento se apresenta como novas paisagens e mercados de políticas. Apesar dessas oposições, produtos de um discurso, se apresentarem como caricaturas, a sua eficácia simbólica é marcadamente abrir para uma linguagem de horizontalidade onde os temas da oportunidade mútua e da reciprocidade emergem (MAWDSLEY, 2011, p. 9).

Como com a parceria pelo viés da *ownership* nas relações tradicionais doador-receptor, a CSSD e a cooperação horizontal têm sido utilizadas de forma intercambiável, particularmente em oposição aos modelos verticalizados dos doadores do Norte. Não obstante, a reivindicação de uma “identidade compartilhada” ou da categoria “Sul” / “Sul Global” não implica na inexistência de relações de poder operando entre elas.

*The expression “developing countries” encompasses a set of countries with different shares of the so-called world balance of power (...) Hence, an act of cooperation between two developing countries is not necessarily and inherently horizontal. It can be as vertical as any North-South cooperation. And this verticality can easily arise if one of the two countries enjoys the position of being the bearer of a success story, while the other is expected to learn from that success (MORAIS, 2005:13-14).*

A constante ênfase sobre as assimetrias no contexto das relações Norte-Sul, acaba por reificar um contexto de experiências compartilhadas e orientação para aumento da autossuficiência dos países em desenvolvimento (GORE, 2013, p. 773-774), ao invés de refletir sobre as especificidades de cada país em desenvolvimento. Além disso, os provedores de CSSD ocupam basicamente uma posição dual: por um lado são países em desenvolvimento, por outro, são parceiros de desenvolvimento na sua relação com outros países em desenvolvimento ou com os beneficiários da CSSD. Existe uma ambivalência na relação com outros países em desenvolvimento (SIX, 2009, p. 1110) e a reivindicação de representar o “Sul” ou falar em nome dele pode ser vista como problemática ou questionável. O entendimento de uma solidariedade baseada em benefícios mútuos seria uma contradição, e autossuficiência se torna uma questão de “autossuficiência de/por quem?” (SAYIGH, 2005, p. 69-72). De acordo com o conteúdo da autossuficiência (o sujeito/objeto) – o Estado, a comunidade ou a coletividade regional, o indivíduo ou a economia, as instituições etc. – o conteúdo das estratégias de desenvolvimento também será distinto. Além disso, o poder inerente no contexto de afirmar uma história/política considerada de sucesso, que deve ser imitada pelo país beneficiário, não pode ser negado, apresentando o país provedor como legado e legitimando tanto as suas políticas na agenda global quanto no âmbito doméstico (com a pressuposição de que este seria o espaço do qual partiram originalmente).

Apesar dessas problemáticas nas relações entre países em desenvolvimento, as parcerias Sul-Sul se apresentam como posição coincidente entre atores que partilhariam das mesmas mazelas: os provedores e beneficiários partilham do mesmo espaço e tempo em relação a sua exploração pelo Norte. Apesar da suposta orientação pela demanda na CSSD, os parceiros não estariam unificados por uma visão comum sobre o desenvolvimento. Segundo Quadir (2013, p. 324),

muitas vezes esses atores perseguem uma agenda de desenvolvimento baseada nas suas concepções distintas sobre o desenvolvimento (...) pondo ênfase sobre um conjunto de questões e temáticas diferentes que não necessariamente evoluem em torno de um núcleo com premissas ideológicas.

Assim, o problema de produzir políticas fora da localidade permanece mesmo no contexto Sul-Sul, como pôde ser claramente observado no estudo da fábrica de ARV.

Em ambos os casos, nas parcerias Norte-Sul e Sul-Sul, questiona-se a posição subjetiva de parceiro, ou ainda, a relação doador/receptor-parceiro e provedor/beneficiário de CSSD – os enigmas das parcerias para o desenvolvimento. Argumentamos que a parceria é um conceito plástico. A abordagem da parceria nesse momento específico de descentramento e desestabilização das fronteiras, da indeterminação e presença de diversos atores que disputam pelas regras do jogo da CID, bem como pela legitimidade das políticas sendo produzidas nos sítios transnacionais, é evidência da crise do campo. A indefinição das fronteiras permite questionar o quão legítimas as posições – de doador, de provedor de CSSD e de receptor/parceiro ou parceiro/beneficiário de CSSD – efetivamente são. É possível interrogar até que ponto o protagonismo de atores do Sul traz à tona um debate antigo entre interesses dos doadores e necessidades dos receptores ou meramente sugere que esse debate é estéril (ROWLANDS, 2008, p. 18). Toda disputa suscita até que ponto as transformações e novas dinâmicas no campo do desenvolvimento internacional sugerem uma mudança de papéis (posições) e nas relações tradicionais estabelecidas sob as duas tradições: a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul.

Para além do argumento da parceria apenas reforçar as hierarquias existentes no campo, por representá-las simbolicamente por meio da proximidade entre parceiros (pé de igualdade), a abordagem da parceria tem se desdobrado em diversas estratégias de associação, já que o campo encontra-se permeado de relações desiguais e negociadas entre esses diversos atores. Múltiplas associações e agrupamentos de políticas são avançados pela articulação em novos sítios de elaboração e transferência de políticas. Nesse sentido, a parceria não apenas vela

as relações de poder, ela igualmente produz como efeito simbólico um agenciamento de diversos atores e suas respectivas posições.

#### 4.4

#### **A tradução nas parcerias: a suposição de uma tradução literal como o ato despolitizante**

O Capítulo 3 teve por objetivo avaliar como problemas de saúde são entendidos por uma comunidade de especialistas e traduzidos de acordo com esse entendimento em parcerias horizontais Sul-Sul. A eficácia nas correntes de tradução apresentam uma incerteza/imprevisibilidade na ação, tendo em vista o desempenho diferenciado nos projetos de cooperação estruturante em saúde em Moçambique: enquanto os projetos no âmbito do Plano Estratégico da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (PECS/CPLP) teriam demonstrado um alto nível de integração entre os agentes de saúde do lado brasileiro e do moçambicano, o projeto da fábrica de antirretrovirais aponta para uma lacuna ou um desajuste entre o conhecimento sendo disseminado e a mensagem sendo recebida. As diversas interpretações sobre a utilidade (ou não) da fábrica apontam para o fenômeno da tradução estratégica que acontece quando programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento e os pacotes políticos subjacentes “viajam” de um contexto para o outro.

A teoria da tradução é considerada relativamente nova nos estudos de política. Ela pode estar relacionada com as teorias da difusão e da transferência pelo fato de explorarem o movimento de políticas. Mas o *policy transfer* e a tradução não são sinônimos, representando guarda-chuvas teóricos múltiplos (OTTSON, 2009) com projetos analíticos distintos. As narrativas sobre a tradução nos estudos de políticas, apresentam a política como uma construção social, de acordo com a qual ela é definida intersubjetivamente por diferentes atores participantes do processo político. A produção, a circulação e o consumo de significados ao longo dos processos políticos são objeto de investigação (CLARKE et al., 2015, p. 40). Logo, a negociação, a adaptação e a transferência de significado dos objetivos do projeto/programa de cooperação são pontos de debate. Para além de definir um plano de ação em torno do binômio problema/solução, que é tornado público e acaba por legitimar uma intervenção de

desenvolvimento, enfatiza-se nos critérios da transferabilidade e tradutabilidade do conhecimento – ideias, práticas e políticas – colocados em movimento e sendo transpostos de uma localidade para outra, ou de um sítio de elaboração e transferência de políticas para uma localidade.

Na saúde, no âmbito minilateral da UNASUL e da CPLP, os Planos Quinquenais e o Plano Estratégico, respectivamente, trouxeram uma negociação sobre a definição dos objetivos dos planos. Assim, uma linguagem comum seria gerada, pois demarcaram-se os problemas/soluções para a saúde que seriam compartilhados entre os países membros e que poderiam ser solucionados a partir de uma ação conjunta/coletiva. Mas essa negociação requer um processo de tradução, que permite pensar acerca de uma mudança da mensagem que está sendo passada ou os modos de recebimento dessa mensagem para os “beneficiários” (OTTSON, 2009, p. 16). De acordo com Sakai (2006), apesar de a tradução ser um ato de articulação que ocorre no espaço social da diferença ou da incomensurabilidade, a tradução é muitas vezes representada como processo no qual uma equivalência é estabelecida de acordo com um modelo de comunicação. Assim, confunde-se a tradução com a representação e a transferência de informação que supostamente teria acontecido.

Diferentemente da abordagem do *policy transfer*, que associa a falha da transferência a uma transferência uniforme, incompleta ou inapropriada, a perspectiva crítica da tradução – a política da tradução – reconhece o processo de tradução como potencial local de disputas. “[E]ven as translation inscribes a process of erasure as meanings are untranslated or are made invisible, so the possibility of a critical difference between what is and what might be opens up” (CLARKE et al., 2015, p. 47). O projeto da fábrica demonstra essa diferença entre o que foi visionado pelos agentes brasileiros e o que aconteceu sob o olhar moçambicano.

O caráter político da tradução permite pensar a mobilidade de políticas para o desenvolvimento imersas em um espaço de disputas. Na localidade evidenciam-se as diversas interpretações que um determinado projeto pode tomar. É interessante notar que apesar da suposta orientação pela demanda como princípio das ações de CSSD brasileiras no exterior, que inclusive pode ser questionado no contexto da fábrica, a tradução não é um processo arbitrário de associação de

significados. É um processo altamente politizado que ilustra a construção, a transformação e a ruptura com as relações de poder (SAKAI, 2006, p. 71).

Tratando da diferença crítica entre o que é e o que poderia ser, alguns autores como David Mosse, David Lewis, Thomas Bierschenk e Olivier de Sardan, apontam para os fragmentos do discurso técnico e científico que transita por agentes intermediários e são reinterpretados por agentes locais com referência a seus próprios sistemas de conhecimento e de significado (SARDAN, 2005, p. 169). Nesse sentido, as múltiplas interpretações são sempre uma possibilidade em jogo, a tradução estratégica pelo lado do receptor/beneficiário há de acontecer.

Nessa perspectiva antropológica, o tradutor assume em primeira instância o papel de mediador entre duas (ou mais) formas de conhecimento. Para Sardan, tratando de agentes de desenvolvimento, tradutores são mediadores entre diferentes formas de conhecimento, o conhecimento técnico-científico e o conhecimento “popular”<sup>28</sup>. Assim, a função do agente é determinada pelo papel abstrato entre tipos de conhecimento. Ele assume um papel duplo, pois enquanto deve promover o conhecimento técnico-científico, também deveria mediar entre esse tipo de conhecimento e o conhecimento “popular”.

*[A] development agent cannot play the role of a spokesperson for technical-scientific knowledge (or precisely fragments of this) without also assuming a role as a mediator. He or she cannot transmit without first translating, and the ‘quality’ of the ‘translation’ will depend on the degree of the development agent’s mastery of both languages (SARDAN, 2005, p.172 [grifo nosso]).*

Tradicionalmente, no campo da CID, o *development expert* pode ser entendido como pessoa responsável por ‘grafting’ uma mensagem técnica. Essa tem origem em uma terminologia cosmopolita e científica para um sistema de significados que é peculiar à população em questão (adaptado de SARDAN, 2005,

---

<sup>28</sup> Sardan (2005) distingue entre ambas essas formas de conhecimento apontando para o confronto entre o conhecimento técnico, originário de um sistema Ocidental técnico-científico cosmopolita e o conhecimento “popular” como aquele técnico e não-técnico igual (p. 154). Tratando de “*popular knowledge*” no original, o autor traça um histórico entre uma abordagem populista que revalorizaria o conhecimento popular e outro que denuncia as configurações desenvolvimentistas. Nas suas palavras ele então: “[i]nstead of focusing exclusively on popular knowledge, as in the populist approach, or on denouncing the developmentalist configuration and its discourse, as in the deconstructionist approach, the entangled social logic approach, centred on the analysis of the embeddedness of social logic, studies the relationship between both universes, or rather between the concrete segments of both, through empirical enquiry, particularly around their points of intersection” (SARDAN, 2005, p. 11-12).

p. 169). Além da competência técnica, portanto, apresenta-se a ideia de uma competência espontânea. Mas esse tipo de competência não receberia o reconhecimento nas instituições das quais os agentes fazem parte. Ela não seria incorporada ou adquirida desde o início ou ao longo do treinamento desses agentes. Os projetos e programas de desenvolvimento, em sua grande maioria, não se confrontam com a “situação linguística real”, e assim são forçados a improvisar traduções de mensagens e gerenciar, por meio dos seus próprios dispositivos, relações linguísticas com populações (SARDAN, 2005, p. 170).

Procuramos explorar esse tipo de confronto em termos da construção de uma competência voltada para a mediação/tradução pelo viés do treinamento e da socialização da Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES). Parte-se do pressuposto da transplantação de sistemas de saúde em diferentes configurações. De certa maneira, a CBES detém competência para a construção de sistemas de saúde públicos em países terceiros. Tal competência, que emana autoridade, depende de representações coerentes sobre sistemas de saúde públicos nas redes de interações. Mesmo que essas representações sejam instáveis e encontrem-se em constante disputa, a implementação dos programas de desenvolvimento repousa sobre os processos de tradução. De acordo com Mosse e Lewis (2006, p. 14), a tradução opera em duas direções ao mesmo tempo, da negociação de significados e definições comuns e da adoção e cooptação de objetivos e atividades individuais e comuns.

A maestria estaria, então, na disseminação do conhecimento e da expertise brasileiros acerca da saúde ao mesmo tempo em que se reconhecesse a experiência moçambicana no campo da CID e as conseqüentes concepções acerca do objeto da saúde (a posição estruturada). No caso da fábrica, notadamente isso não aconteceu: não observamos nenhum ponto de comensalidade, seja das definições ou da adoção/cooptação de objetivos comuns. Se, por um lado, a rede de Institutos Nacionais de Saúde é a expressão máxima de uma cooperação diferenciada baseada no elemento estruturante, o caso da fábrica de ARV apresenta uma lacuna não apenas em termos da negociação, mas das interpretações acerca da utilidade do projeto. Ao abrir espaço para tradução estratégica, a fábrica assume múltiplos significados, dependendo do entendimento do especialista em questão (seja um agente de saúde moçambicano, um

representante privado ou agente de governo). “A tradução, então, nos direciona ao *‘the unfit to fit’*, no qual similaridades e semelhanças podem ser questionados” (CLARKE et al., 2015, p. 135) [tradução nossa].

Em qualquer uma das possíveis interpretações e independentemente do futuro que a fábrica venha de fato a assumir, a falta de apoio político desde o início da proposta do projeto é notável. O significado da fábrica varia enormemente entre especialistas no lado moçambicano, provendo evidência para a falta de ou a insuficiência de um vocabulário comum compartilhado entre a comunidade de saúde brasileira e a moçambicana. Ao contrário do que se presume, o provedor e o beneficiário não ocupam a mesma posição subjetiva de parceiro. Isso não representa uma “falha” em termos de uma transferência uniforme, incompleta ou inapropriada, mas prova como a tradução estratégica abre espaços sociopolíticos, nos quais determinados significados podem ser contestados. Ao interpretar a fábrica de forma diferente daquela proposta pela CBES, o parceiro moçambicano não participa da mesma realidade criada: o vocabulário comum entre Brasil e Moçambique acerca do objeto da saúde seria uma “ilusão da similaridade”, gerada pela aproximação horizontal.

A rede de atores heterogênea ao invés de um local de negociação se torna espaço de contestação/rejeição/incomensurabilidade. Os critérios de transferabilidade e tradutabilidade da fábrica não estão claros para ambos os lados da parceria, o que nos leva novamente ao enigma da parceria: a falta de clareza se explica pelo fato de a transferência de políticas pressupor a possibilidade de uma tradução perfeita. Mesmo que distinto do original com espaço para adaptação, representa uma equação perfeita entre o original e a cópia (referência novamente a Matos, 2015), tendo em vista a sua suposta resolução de um problema traduzível. Assim, o vocabulário da parceria entra para zelar ou potencializar os efeitos da tradução: tudo – qualquer política – seria traduzível. A parceria esconde a tradução, pela suposição da tradução literal e da transferência completa. O modelo de comunicação proposto pela parceria acaba por “velar” a relação de poder existente entre os agentes do campo, por representar a tradução da política como reprodução fiel do modelo, negando os espaços sociopolíticos de interpretação e contestação de significados. Antes de mais nada, esses espaços são representados

apenas como indícios de uma possível “falha” no processo de transferência, despolitizando a política da tradução.