1
Introdução

O pensamento sobre o desenvolvimento está atrelado a um critério de melhoria e, por assim dizer, o desenvolvimento representa uma intervenção organizada de acordo com um padrão de melhoria. Mas o que constitui uma melhoria e o que legitima uma intervenção varia; a teoria de desenvolvimento consiste na negociação dessas questões (PIETERSE, 2010, p. 3-4). Essa negociação ocorre entre agentes com diferentes capacidades de poder sobre a definição e a orientação legítima do desenvolvimento e das ações de cooperação para o desenvolvimento. O espaço social no qual esses agentes consolidam e valorizam os paradigmas e as políticas voltadas para o desenvolvimento, e autorizam práticas de intervenção, é o campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Esse trabalho tomou forma em um momento no qual eu não vislumbrava o possível andamento que algumas escolhas pontuais na minha trajetória acadêmica e pessoal poderiam tomar. Ao cursar um bacharelado em Desenvolvimento Internacional na Inglaterra, senti um grande incômodo na forma como os problemas da pobreza e do subdesenvolvimento eram apresentados – claro, não apenas estimulada por um senso de justiça – e determinadas soluções formuladas. No intercâmbio com meus colegas, realizava cada vez mais que essa não seria a comunidade da qual gostaria de fazer parte, no sentido de assumir a posição de "desenvolver" e "exportar" projetos de desenvolvimento eficazes, a partir do padrão de julgamento que eu não sabia conceituar naquele período. Simplesmente sentia um desconforto e uma insegurança incomensuráveis. Resolvi retornar ao Brasil, para uma das regiões que apontam maior índice de pobreza, menores índices de desenvolvimento humano etc., entre as regiões do país – o Nordeste.

Em 2010 realizei minha transferência para o Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Um ano após iniciei o trabalho de pesquisa juntamente ao grupo de cooperação internacional para o desenvolvimento no BRICS Policy Center. Desde o início, a arquitetura da cooperação internacional e os mecanismos de governança me despertaram interesse, particularmente no que tange ao lócus legítimo para sistematizar e avaliar as iniciativas de cooperação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

Sul-Sul(CSS). Com parte da leitura voltada para inserção de atores da CSS nas estruturas de governança da ajuda internacional, iniciamos no âmbito do núcleo de pesquisa um grupo de estudo voltado para a aplicação da teoria relacional de campos elaborada por Pierre Bourdieu. Assim, afirmamos, por um lado, um espaço social que estrutura e é estruturado pelas posições dos agentes, nomeadamente as agências bi-e multilaterais especializadas na promoção do desenvolvimento internacional, constituindo um campo altamente hierarquizado com taxonomias específicas, como a divisão entre doador e receptor. O campo da CID seria um espaço altamente monopolizado por alguns atores tradicionais, como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE). O monopólio advém da representação hegemônica que prescreve o que é (e o que não é) ajuda oficial ao desenvolvimento, autorizando um determinado conjunto de práticas. Por outro lado, identificamos um movimento de contestação: a CSS, que reemergiu com força a partir dos anos 2000, trouxe à tona a concepção convencional de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Isso se deve ao fato de a CSS representar uma categoria de ação mais ampla, na qual diversos fluxos e modalidades no formato de se realizar cooperação foram adotados de forma não sistemática, dependendo de cada provedor de CSS.

Apesar da sua definição disputada e não consensual, a CSS e seu subconjunto, a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD)[1], passaram a informar um conjunto de práticas que promoveriam o desenvolvimento entre países em desenvolvimento, por um lado, e a revisão do sistema internacional e dos mecanismos de governança nas principais organizações multilaterais, por

[1] Algumas iniciativas foram formadas com o objetivo de mapear e desenvolver uma metodologia coerente para a CSS. Uma dessas iniciativas é a Rede de *Think-Tanks* do Sul (*Network of Southern Think-Tanks*, NeST, em inglês), que a partir do Documento *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation* (Midrand, 2015), propõe uma distinção entre cooperação Sul-Sul (CSS) e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Enquanto a primeira englobaria transações financeiras/investimentos e laços comerciais entre países, a segunda seria explicitamente voltada para os objetivos de desenvolvimento. Adotamos essa distinção entendendo que o trabalho focará nas iniciativas de CSSD na modalidade técnica, mesmo reconhecendo que todas as ações de CSS podem estar entrelaçadas: o discurso oficial do governo brasileiro nega essa relação, mas de fato este ponto ainda constitui um debate amplo. Identificam-se lógicas econômicas comuns às potências ditas emergentes – fenômeno por alguns denominado como *new scramble for Africa* – e os efeitos da expansão internacional das empresas brasileiras que geraram vulnerabilidade social e ambiental. Assim apesar da aproximação com a África pela diplomacia solidária, a exploração de matérias primas e busca por novos mercados claramente tensionam os princípios da CSSD (VENTURA, 2010; GARCIA, 2012).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

outro. É nesse sentido que a CSS representa uma estratégia a partir da qual os agentes se posicionam ambos como parceiros em relação a outros países em desenvolvimento, e provedores de CSSD vis-à-vis doadores do Norte, contestando as práticas tradicionais da ajuda internacional.

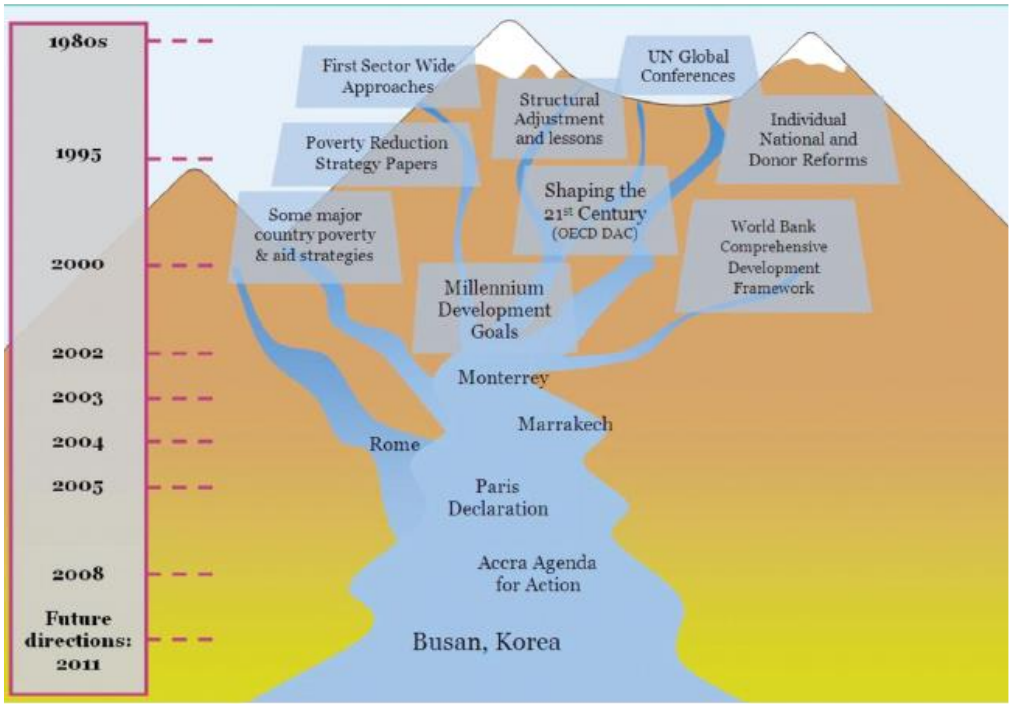
Continuando a leitura pela lente bourdieusiana, me interessei pelos estudos sociolinguísticos que apresentam a noção de mercado linguístico. O mercado resulta da relação econômica de produção e apreciação de determinados produtos linguísticos. Ele se torna um mercado formal à medida que apresenta um domínio elevado (monopólio) por agentes dominantes detentores de competência linguística. Essa competência, em última instância, legitima quem é autorizado a falar. No campo da CID, atores tradicionais como o CAD se viram pressionados por dois polos: 1) responder aos desafios identificados no paradigma do desenvolvimento no século XXI (demandas de receptores e críticas advindas de pesquisadores e praticantes quanto às abordagens passadas); e 2) responder à proliferação de atores, modelos e modalidades com principal desafio à base da estrutura organizada em torno do binômio doador-receptor.

Tendo investigado as mudanças qualitativas propostas para a relação entre doadores e receptores (ver Figura 1), a agenda da eficácia da ajuda, principalmente a partir do 2º Alto Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda (2º *High-Level Forum on Aid Effectivenes*, 2-HLF, em inglês), foi considerada um marco por uma inovação significante: a Declaração de Paris (2005) carregaria em si o mérito de ir além de qualquer outro comunicado da comunidade de doadores, tendo especificado compromissos para ambas as partes, estabelecendo os termos da "parceria" entre doadores e receptores. Sob a agenda da eficácia, a Declaração de Paris tornou-se, portanto, a abordagem central da assistência externa da OCDE/CAD (WALTZ&RAMACHANDRAN, 2011). O princípio de *ownership*, definido como o exercício da liderança efetiva sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento por parte dos países parceiros (receptores) com a finalidade de assegurar a coordenação das ações de desenvolvimento, assumiu centralidade no debate sobre a parceria Norte-Sul. Como princípio basilar seria ele que garantiria a operacionalização da parceria, a partir do qual compromissos e responsabilidades podem ser compartilhadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

Na minha Monografia de conclusão de curso da graduação do IRI, sustentei o argumento de que a criação de um vocabulário de desenvolvimento e os princípios norteadores, como *ownership*, permitem às agências monopolizar o mercado linguístico formal da CID. Isso reforça e legitima o papel de atores como o CAD dentro da arquitetura internacional da ajuda. Mas para além do processo de legitimação, a *ownership* passou a atribuir a responsabilidade pela liderança do projeto de desenvolvimento local ao receptor. A eficácia simbólica do princípio foi recontar o histórico do campo, como se efetivamente estivesse acontecendo uma ruptura em uma direção que afirmaria a autonomia dos receptores no que concerne a seus próprios processos de desenvolvimento.

Figura 1: A campanha de reforma do sistema da ajuda



Fonte: Niels Dabelstein. The Paris Declaration on Aid Effectiveness: History and Significance (2013, p. 22).

Outra linha de pesquisa no BRICS Policy Center são as práticas brasileiras de desenvolvimento. A partir da pesquisa de campo realizada em Angola e Moçambique pela equipe do Projeto "*Brazilian South-South Co-operation and the BRICS: Changing Strategies in Africa*" (SSC-Project) (ver considerações metodológicas abaixo) foi possível adentrar para novos entendimentos sobre a cooperação brasileira e seu funcionamento. Nesse contexto, cristalizou-se a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

hipótese de que para além das análises sobre a fragmentação do sistema de cooperação brasileiro[2], as práticas heterogêneas estão enraizadas nas experiências de desenho e implementação de políticas públicas das comunidades políticas domésticas do Brasil, nos respectivos setores da agricultura, da segurança alimentar e nutricional (SAN), da educação e da saúde. Uma comunidade de políticas públicas é definida como "agentes governamentais, movimentos sociais, acadêmicos, organizações não-governamentais e agentes privados envolvidos em processo de formulação e execução de políticas públicas em um determinado setor" (ESTEVES et al., no prelo, p. 19)[3]. Assim, o diagnóstico repousa sob os agentes ou implementadores dos projetos e programas de cooperação.

O traço distintivo dos atores da cooperação para o desenvolvimento do Sul seria que eles não pertencem a uma agência de desenvolvimento: eles não são considerados *development experts* como as agências bilaterais de desenvolvimento do Norte, ao mesmo tempo em que ainda recebem ajuda oficial ao desenvolvimento. O argumento central que sustentou essa pesquisa, portanto, é que os atores, no lado da implementação de projetos de CSSD, estão enraizados em comunidades políticas domésticas. No setor da saúde, por exemplo, esta comunidade promoveu escolhas e políticas domésticas – muitas vezes escolhas constitucionais, como o direito à saúde – enquanto simultaneamente se empenhou na promoção de suas agendas no nível internacional, particularmente aceitando ou resistindo às reformas orientadas para o mercado nas décadas de 1970 e 1980.

A partir dessa leitura das comunidades políticas domésticas setoriais, passei, juntamente com o meu Orientador, a construir a imagem de uma Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBSD). Mais especificamente como esta comunidade se organiza e participa da concepção de problemas e soluções para o campo da CID no setor da saúde. No âmbito da CSSD desempenhada pelos agentes de saúde brasileiros, as ações de cunho estruturante chamaram atenção e sua veiculação por meio de dois vetores interligados: a formação

[2] A hipótese da fragmentação, por sua vez, parte da dispersão institucional das iniciativas de cooperação brasileiras, apresentando dificuldades de coordenação pela resultante fragmentação e arranjos informais dos espaços decisórios (LEITE et al., 2013, p. 4) (ver introdução do Capítulo 3 a esse respeito).

[3] SSC-Project em artigo "A cooperação brasileira em Moçambique e Angola: transformando desafios em oportunidades" (ESTEVES et al., Rio de Janeiro, no prelo).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

profissional/recursos humanos na saúde e a estruturação dos sistemas nacionais de saúde em países parceiros.

O enraizamento em comunidades de políticas públicas me fez pensar que ao invés de debater a CSSD pelo viés da Política Externa Brasileira (PEB) e todas as motivações apontadas para o envolvimento brasileiro no campo da CID, seria relevante pensar nas ideias, modelos e práticas políticas por detrás dos acordos de cooperação. De fato essas propostas estariam informadas pela possibilidade de transpor determinados experimentos políticos do contexto brasileiro para outro. Prontamente, me deparei com uma literatura nos estudos sobre política (*policy studies*) que lida com a transferência, a difusão e o aprendizado político. Não obstante, o viés de análise apresentado no *policy transfer* (PT) estava atrelado a um marco racionalista materializado na figura do *policymaker*, que escolhe as "melhores" políticas e descarta as "piores" – um maximizador do cálculo custo-benefício[4].

Aprofundando a leitura sobre as teorias de conhecimento-para-ação (*knowledge-for-action theories*), que partem justamente da ideia de um conhecimento sendo transposto para estimular uma mudança política "desejada" – as vezes ela é coercitiva, sendo imposta por fatores externos, algo que soa familiar no contexto da ajuda internacional e as políticas de condicionalidades – me deparei com uma espécie de virada interpretativista nos estudos de política, que afirmavam a política como construção social definida intersubjetivamente.

O *policy mobility approach* investiga a mobilidade de políticas, compreendendo que as políticas deixam rastros de significados e poder à medida que vão se movendo entre os sítios de elaboração de políticas e os agentes que mobilizam e são afetados pela mobilização de políticas. As políticas tornadas "móveis" encontram-se em constante mutação. Isso significa que o reagrupamento de seus elementos de um contexto/país para o outro nem sempre representa uma novidade sendo gerada, mas resulta numa política ou num pacote político revisado, flexibilizado, apropriado que se desdobra em encontros de diferentes tipos.

[4] Vale notar que essas abordagens "evoluíram" no sentido de atentar à complexidade do mundo real e vislumbrar a figura de um *policymaker* movido pela necessidade. A esse respeito veja debate teórico no Capítulo 4.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

Refletindo sobre os encontros a partir da organização e ação internacional da CBES em redes como a Rede de Institutos Nacionais de Saúde (RINSP), rapidamente passamos a conceitualizar a CBES como sítio transnacional de elaboração e transferência de políticas públicas para saúde. Os sítios de elaboração e transferência de políticas para o desenvolvimento são espaços, apesar de amplos pelo funcionamento em rede, marcados pelo conhecimento de especialistas. A competência desses especialistas tem como traço característico a aquisição de conhecimento[5] e um processo de socialização, que determina uma trajetória de aprendizado e delimita as fronteiras para constituição da comunidade, estabelecendo regras para participação como membros[6]. Portanto, ao invés de debater a transferência de políticas a partir da visão do formulador de política (*policymaker*), optamos por mapear a constituição de uma rede transnacional em torno da saúde arraigada na Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES). Os questionamentos centrais da abordagem do *policy mobility* são, entre outros: (1) quem mobiliza e quem é mobilizado pelos processos de elaboração de políticas; (2) como as políticas são tornadas "móveis"; (3) que sítios e espaços moldam e são moldados pela mobilidade de políticas; (4) quais são as políticas desse conhecimento global-local especializado (adaptado de Clarke et al., 2015).

Ademais, conseguimos relacionar a entrada de provedores de CSSD e a batalha *dóxica* no interior do campo da CID, com a ideia de tornar o mercado de políticas para o desenvolvimento mais competitivo. "Os centros de poder adquiriram sua autoridade e legitimidade quando seus modelos políticos são adotados (...) Ao mesmo tempo, o poder desses centros também pode ser identificado como motivo de desafiar ou resistir a políticas" (CLARKE et al. 2015, p. 23) [tradução nossa]. Assim, a apreciação de políticas passa pela produção e pelo consumo das mesmas. A unificação do mercado representa o ponto de distribuição desigual no acesso a produtos do mercado. Afirmamos nesse contexto a competência do especialista como sendo capaz de impor uma política ou um pacote político como legítimos no mercado formal da CID. "*One cannot save the value of a competence unless one saves the market, in other words, the whole set of political and social conditions of production of the*

[5] A justaposição entre o objeto, por exemplo, a saúde, e a expertise, onde o conhecimento assume uma forma particular de especialização/profissionalização. Ver Leander e Aalberts (2013).
[6] Adaptação da concepção de Buerger (2011, p. 5) sobre comunidades da prática.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

producers/consumers" (BOURDIEU&THOMPSON, 1991, p.57). Consequentemente, a entrada de novos atores e sítios de elaboração e transferência de políticas, como a CBES, representa a situação, na qual pressões antagônicas à unificação do mercado podem ser identificadas, bem como uma (re)distribuição das competências legítimas por parte de atores não dominantes no campo da CID, como os provedores de CSSD.

O mercado de políticas para o desenvolvimento é, portanto, permeado por relações de poder, ao mesmo tempo em que enfrenta o problema da tradução. Nas redes ou sítios, o encontro entre os especialistas precisa ser facilitado pelos processos de tradução. Assim, a (im)possibilidade de transferir determinado pacote político passou a ser vinculada aos processos de tradução. A política da tradução afirma que o processo de tradução e o papel do tradutor/mediador é inerentemente político, pela escolha de traduzir determinados termos e outros não; representa uma escolha política de dar voz e silenciar determinadas traduções/modelos políticos/concepções de desenvolvimento. Logo, retornamos aos estudos sociolinguísticos que identificam a linguagem como fato social permeado por relações de poder, tendo em vista que o acesso à linguagem não é universal ou igual para todos (opondo-se aos linguistas puros como Ferdinand de Saussure e Noam Chomsky).

Paralelamente, o que mais me intrigou ao longo da pesquisa sobre o campo da CID e as disputas entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul, era suas referências ao vocabulário da parceria[7]: o discurso das parcerias para o desenvolvimento[8] começou a ser intensamente mobilizado nos anos 2000,

[7] Na Monografia já referia-me ao "uso da palavra 'parceria' no contexto da ajuda internacional para o desenvolvimento introduz aquilo que Bourdieu denomina estratégia de condescendência, na qual o próprio ato de negar simbolicamente as relações de poder objetivadas entre dois grupos (doador X receptor), que coexistem no mercado, o falante extrai lucro simbólico dessa relação. Por virtude da sua posição, o falante é capaz de negar simbolicamente a hierarquia sem romper ou perturbá-la, explorando-a em seu favor no próprio processo de reafirmação da mesma. Em outras palavras, se a iniciativa de estabelecer uma 'parceria' partisse de um país receptor de pouco valor estratégico no campo, o valor atribuído à expressão/ao discurso seria diferente e inegavelmente menor" (p. 38).

[8] Vale ressaltar que o termo "parceria" antecede a virada do milênio, e seria "*another example of an unwelcome import to the South. The history of its usage is closely tied to the need of Northern NGOs to establish a legitimacy for their existence in their countries of origin and to demonstrate their "added value" in the development (...) partnership issues are, therefore, relevant to a range of different types of institutions and their interrelationships*" (HATELY, 1997, p. 39). As parcerias teriam servido para manipulação pela comunidade de desenvolvimento internacional, traduzindo políticas para ambientes domésticos favoráveis à efetividade das iniciativas lideradas pela comunidade (CHIRAERAE, 2014, p. 77).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

abrangendo desde parcerias público-privadas (PPPs) para promoção do desenvolvimento às parcerias horizontais Sul-Sul. Num momento de descentramento do campo, as batalhas duradouras decompõem as posições em enigmas, permitindo aos agentes interrogar a legitimidade das posições. Os 10 anos de crise no campo da CID são indicativos desse questionamento, inclusive pela entrada da CSS como estratégia que pressiona as fronteiras e a *doxa* dominante. Nesse contexto, identificamos três posições: a posição de doador, a posição de provedor de CSS e a posição de receptor da ajuda/beneficiário de CSSD. Conforme argumentamos, essas posições se desdobram nos seguintes enigmas:

a) O quebra-cabeça do doador, que abrange um entendimento comum sobre o papel dos doadores fomentando o desenvolvimento internacional. São formados por atores domésticos autorizados a agir promovendo o desenvolvimento no exterior. Internacionalmente, a consolidação do sítio de doador lhe proveu a habilidade de impor um conjunto particular de objetivos para as práticas de desenvolvimento. Mas partir dos anos 2000 o sítio de doador é profundamente questionado;

b) O quebra-cabeça do doador-receptor: a relação entre doador e receptor; a crítica às práticas tradicionais da ajuda e propostas de reforma, conforme ilustra a Figura 1 acima. A partir da agenda da eficácia da ajuda, afirma-se uma parceria construída sob o controle do receptor sobre os seus processos de desenvolvimento e consistente com os princípios do doador;

c) O quebra-cabeça da parceria de CSSD: se define pela posição subjetiva de parceiro e pelas práticas da parceria. Apesar de não presumir desde o início o compartilhamento de um entendimento comum – a "realidade comum" é construída na interação – o enigma da parceria horizontal parte do conjunto histórico de experiências compartilhadas e problemas que poderiam autorizar soluções políticas comuns por meio do intercâmbio de conhecimento[9].

[9] No Manual de Gestão da Cooperação Sul-Sul Técnica da Agência Brasileira de Cooperação (2013), apresenta-se a CSSD com o objetivo de identificar e sistematizar conhecimento e habilidades de beneficiários para que estas capacidades sejam aplicadas para a solução de problemas locais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

No contexto da cooperação brasileira na saúde, o enigma da parceria horizontal pressupõe o compartilhamento de vocabulário e a criação de "realidade comum" entre parceiros ou especialistas da saúde. Observou-se uma mudança na *rationale* da cooperação entre países em desenvolvimento, sugerindo a necessidade de um ambiente de adensamento das relações, ou um espaço transnacional que geraria uma "realidade comum", no qual as fronteiras nacionais e os problemas seriam substituídos por soluções políticas desenvolvidas pelo Sul para o Sul, por países em desenvolvimento para países em desenvolvimento.

Tal afirmação constrói outro argumento sobre uma expertise do Sul, que se legitima pela lógica do distanciamento e da aproximação simbólicos: por um lado se distancia do *development expert* do Norte, por não ser treinado e socializado numa agência de desenvolvimento internacional; por outro lado compartilha de problemas/soluções com outros profissionais em países em desenvolvimento. Na saúde, o espaço comum de interação traz o adensamento das relações entre os quadros médicos e técnicos, e seu engajamento com circuitos extensos de conhecimento de política. A expertise é construída sob um regime de conhecimento particular: os experimentos políticos de um país em desenvolvimento resultam na competência para incidir sobre experimentos políticos em outro país em desenvolvimento.

Tal avaliação remonta ao fato de a mobilização de políticas por ideias profissionais estar imersa em contextos institucionais particulares. Aponta-se para uma tensão entre políticas públicas que se transnacionalizam e as posições estruturadas dos agentes, parceiros em um acordo de cooperação. As posições estruturadas, aplicadas ao nosso estudo de caso, representam a disposição da comunidade de especialistas de saúde. Em outras palavras, as experiências acumuladas na interação dos agentes no campo da saúde com doadores tradicionais e agências multilaterais, por exemplo, que informam os seus esquemas pré-estruturados que conduzirão as suas percepções, pensamentos e ações espontaneamente diante das situações sociais [10].

[10] Lembrando que a noção de estratégia não deriva da teoria do ator racional. Apesar de Bourdieu incluir o agente e sua possibilidade de formular estratégias, sua atuação e práticas são altamente dependentes dos modos de entendimento pré-concebidos. Em outras palavras, agentes possuem reflexividade que ajusta seus atos e intenções às situações, mas sempre baseados por esquemas de classificação pré-estruturados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

O enigma da parceria é, então, desdobrado a partir da posição subjetiva de parceiro e das posições estruturadas, a primeira refere-se à posição coincidente entre provedor e beneficiário de CSSD, a segunda à disposição da comunidade de especialistas em saúde. A disposição representa as diversas redes e processos sócio-históricos nas quais os agentes/comunidade de especialistas encontra-se imersa. O caso da parceria em saúde entre Moçambique e Brasil, e particularmente o projeto da fábrica de antirretrovirais, foi selecionado devido a seu potencial de ilustrar como a suposta horizontalidade pode ser prejudicada. A CBES como sítio de elaboração e tradução de políticas reúne agentes de diferentes países em torno de entendimentos compartilhados sobre a saúde e cuidados de saúde, assim também os profissionais de saúde moçambicanos. Mas o caso da fábrica fornece uma abertura para pensarmos acerca da política da tradução em termos das possibilidades em jogo.

A política sempre depende da forma como ela é interpretada, promulgada e agrupada. Nesses processos de re-representação e reordenamento, o que se encontra em questão são os critérios de transferabilidade e tradutabilidade da política. A desejabilidade da mudança política é operacionalizada pelo especialista a partir do seu papel como mediador/tradutor. O trabalho finaliza diante do dilema insolúvel da tradução no contexto das parcerias para o desenvolvimento no século XXI. Um *insight* crucial veio da afirmação: "*Community does not mean we share common ground. On the contrary, we are in community precisely because we are exposed to a forum where our differences and failure in communication can be manifest*" (SAKAI, 2006, p. 75). Isso significa que o espaço sociopolítico resultante das iniciativas de cooperação deve ser reconhecido, ao invés de negado, em termos de atribuir fricções na cadeia de tradução a uma "falha" no processo de transferência. Ademais, a parceria Sul-Sul apresenta uma obsessão com a afirmação de convergência – entre a mensagem inicial elaborada pelo provedor e a mensagem recebida pelo beneficiário – para assegurar o princípio da horizontalidade e a aproximação simbólica entre as partes. Não obstante, acaba por negar a dissonância, que pode ser considerada produtiva em termos da construção de um espaço transnacional de especialistas na saúde brasileiros e moçambicanos como um fórum onde as diferenças e falhas podem ser manifestadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

1.1
Considerações metodológicas

O trabalho está informado por uma literatura sociológica e antropológica sobre os estudos de Desenvolvimento Internacional a fim de delimitar o papel do especialista/tradutor/mediador e a concepção de comunidade de especialistas. Tomou-se o cuidado de não criar uma situação de analogia entre o *development expert* do Norte, sendo descrito nos trabalhos de David Mosse, David Lewis, Jean-Pierre Olivier de Sardan e Thomas Bierschenk, e os cooperantes brasileiros ou a comunidade de especialistas em saúde sendo analisada. De forma relevante, tentamos tornar inteligível a ideia da expertise do Sul, que ao mesmo tempo em que se distingue do especialista do Norte, pode ser questionada pelas suas suposições de diferenciação em cima da possibilidade de estabelecer relações horizontais com suas contrapartes.

A ideia de funcionamento em rede da CBES é inspirada pela literatura sobre redes (*network*). Para participar na rede profissionalizante, conforme é possível observar na rede de políticas da saúde, os agentes precisam investir no aprendizado de uma linguagem ou vocabulário de um grupo [a comunidade de especialistas], estabelecer relações e subscrever a um determinado paradigma político. "*This does not imply that connections are based on trust or cooperation, only that to be part of the network, some meanings must be shared*" (LEWIS, 2006, p. 2127). Para nosso argumento, não obstante, é importante focar nas relações de poder que permeiam o campo da CID e as redes de políticas/as redes profissionais, bem como os desajustes nas correntes da tradução. A tradução estratégica na CSSD, isto é, as diversas interpretações que surgem por parte do país beneficiário acerca do objeto de intervenção, é *sine qua non*. O processo de tradução, assim, é concebido como um espaço de batalha.

A pesquisa utiliza fontes primárias e secundárias, declarações de entrevistados e documentos oficiais de governo, tal como artigos publicados pela academia brasileira e internacional sobre tópicos relacionados à constituição do sistema de saúde no Brasil, às políticas de saúde, especialmente no combate da HIV/AIDS em Moçambique, e sua relação com doadores tradicionais, e à Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), com ênfase sobre as

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

iniciativas brasileiras de saúde. Vale notar que a distinção entre Cooperação Sul-Sul (CSS) e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) pode, em alguns momentos ao longo do texto, não estar clara, mas isso vem a reificar a ideia de uma batalha *dóxica* ocorrendo no meio do campo, inclusive entre os provedores de CSS disputando uma definição valorizada e legitimada. De forma geral, quando nos referimos às dinâmicas no campo da CID, utilizamos a CSS para descrever um conjunto de práticas mais amplas que inclusive englobariam transações financeiras/investimentos e laços comerciais entre países do Sul; enquanto que em referência à Comunidade de Especialistas da Saúde nos atemos ao conceito de CSSD e provedores de CSSD.

Ao longo do ano de 2015, realizamos diversas visitas ao campus sede da Fiocruz Manguinhos, Rio de Janeiro, e conduzimos entrevistas semiestruturadas com funcionários da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) visando construir um perfil sócio profissional (o roteiro de entrevista encontra-se anexado ao final deste trabalho). As entrevistas buscaram traçar a experiência pessoal e profissional dos funcionários na área da saúde e da cooperação internacional. Nesse sentido, mapeamos a trajetória dos servidores da Fiocruz envolvidos com a construção e arcabouços dos sistemas de saúde no exterior. Não aplicamos nenhuma metodologia de análise de discurso específica, apenas selecionamos informações importantes sobre os experimentos políticos no Brasil; relação com a OPAS e construção dos centros de formação/treinamento e recursos humanos na saúde; bem como quando esses agentes iniciaram as suas carreiras internacionais. A noção de disposição desenvolvimentista da saúde (ver Capítulo 2), por sua vez, é filtrada pelo levantamento das publicações da editora da Fiocruz e publicações acadêmicas no portal de periódicos, como os Cadernos de Saúde Pública, a Revista Ciência & Saúde Coletiva, entre outros.

Além disso, conforme já exposto acima, a ideia de comunidades políticas na segurança alimentar e nutricional (SAN), na inovação agrícola, na educação e na saúde que participam do desenho e da implementação de projetos de CSSD brasileiros, é um argumento levantado pelo projeto "*Brazilian South-South Co-operation and the BRICS: Changing Strategies in Africa*" (SSC-Project). No âmbito deste projeto foram realizadas pesquisa de campo em Angola e Moçambique, com entrevistas formais com aproximadamente 75 pessoas entre

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

2014 e 2015, bem como o engajamento informal com *stakeholders* relevantes em Maputo, Luanda, Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro.

Tratando de processos de transnacionalização e sendo uma dissertação voltada para a disciplina de Relações Internacionais, ainda vale notar que estamos cientes do perigo de afirmar um dualismo entre os espaços global e nacional, tendendo ao globalismo ou nacionalismo metodológicos. O primeiro imagina o mundo como espaço uniforme sem fronteiras, no qual o fluxo de pessoas e objetos é garantido ininterruptamente; o segundo apresenta o movimento de políticas entre diferentes sistemas políticos ou jurisdições convencionalmente delimitados pelos Estados-nação e, às vezes, por entidades sub ou supranacionais (CLARKE et al., 2015, p. 13; p. 25-26).

1.2
Divisão dos capítulos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

Esta dissertação é fruto de uma trajetória acadêmica que se iniciou em 2011, ou talvez anterior a isso, na Inglaterra, quando eu me recusei a assumir a posição de "*international development student*". A partir da exposição desse trajeto, entendemos que o fio condutor do presente trabalho são as posições no campo da CID. As parcerias para o desenvolvimento se apresentam como miragem, possibilitando a participação de diversos atores enquanto as fronteiras estão sendo ampliadas ou redefinidas. Mesmo assim, ou justamente pela sua função simbólica de gerar plasticidade, no sentido de permitir diversas formas de associação entre os agentes, abre-se para um questionamento de todas as posições no campo, seja de doador, provedor de CSSD e a própria condição de receptor/beneficiário. A divisão dos capítulos se deu da seguinte maneira.

O segundo capítulo apresenta o enigma da parceria. Ele representa uma versão adaptada do artigo publicado pela *Third World Quarterly*, no qual conceituamos o campo da CID como campo de batalha *dóxica*, colocando o enigma da parceria em pé. O capítulo discorre sobre a constituição do campo como tal a partir da definição de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), promulgada pela OCDE ao final da década de 1960. Apresentamos a cooperação Norte-Sul (CNS) e a cooperação Sul-Sul (CSS) como parte do mesmo híbrido, ou seja, como desenvolvimentos relacionados e não fenômenos descolados um do

outro. Por fim, a arquitetura internacional da cooperação para o desenvolvimento experimenta uma acomodação do campo em torno de dois polos: o CAD e a Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC) *versus* o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas (UN-DCF). A grosso modo, o que se evidencia é a emergência do Sul desafiando as práticas verticais da ajuda tradicional e, em última instância, a posição de doador, pela suposição das parcerias horizontais alternativas.

O Capítulo 3 parte do nascimento da Comunidade Brasileira de Especialistas da Saúde (CBES), ideia trabalhada em capítulo de livro sobre os mitos da CSS (no prelo). Deste modo, discorremos sobre a constituição da CBES, que apresenta desde seu início uma presença internacional, particularmente em relação à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), e posteriormente pelo engajamento em arranjos multilaterais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União de Nações da América do Sul (UNASUL) ou a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), e projetos de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Tal evolução permite afirmar a CBES como sítio de elaboração e transferência de políticas de caráter transnacional que passa a participar do mercado de políticas para o desenvolvimento.

A partir da parceria com Moçambique e os projetos de CSSD na saúde, analisamos como o pressuposto da horizontalidade é fragilizado. Explorando o caso da fábrica de antirretrovirais, é possível apontar como a construção de experiências e problemas compartilhados e a resultante elaboração de soluções políticas comuns é desafiada. Argumentamos que, no caso da fábrica, os parceiros divergem acerca dos objetivos/mensagem inicial do projeto, e os especialistas em saúde moçambicanos se recusam a assumir a posição subjetiva de parceiro. Apesar de participarem dos sítios de elaboração e transferência de políticas de CSSD, eles não são parte deles, e estão imersos em diversas redes e processos sócio-históricos que revelam a sua posição estruturada. O capítulo objetiva construir o enigma a partir do ponto de vista do agente, e aponta para os diversos agenciamentos, inclusive pelo beneficiário de CSSD, a partir da contestação da posição de parceiro.

O último capítulo representa um esforço de teorização a partir do ponto de partida: as tomadas de posições dos agentes entre as relações de doador-receptor e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA

provedor-beneficiário. Ao doadores e provedores produzirem uma distância e uma aproximação simbólicas, identificamos a parceria como miragem ou dispositivo plástico. No caso do enigma do doador-receptor, quanto mais se afirma uma distância entre as posições, menos legítimas são as políticas elaboradas fora da localidade (país receptor). A *ownership* entra para supostamente dissolver a distância, atribuindo controle ao país receptor na condição de "parceiro", sem perder a autoridade do país desenvolvido (doador). Já a parceria Sul-Sul, pressupõe a partilha na condição de país não-desenvolvido. Assim, produz uma aproximação pela capacidade de compreensão de se pôr/estar no lugar do parceiro. A condição de possibilidade para tal "compreensão" é a assimetria com o Norte, tornando-a uma experiência homogeneizada. Não obstante, a partilha desse espaço no exemplo da fábrica de antirretrovirais mostra que o compartilhamento não acontece sem fricções e divergências acerca do objeto de intervenção.

Por fim, nas considerações finais, ressaltamos que estamos tratando das condições de possibilidade da parceria para o desenvolvimento, tendo definido o enigma da parceria. Ao contrário da transferência de políticas do Norte, que propõe uma apropriação de um modelo supostamente universal, a parceria horizontal representa a partilha de um espaço particular, como por exemplo, o subdesenvolvimento e a pobreza etc. Não obstante, ao afirmar o espaço comum e a ideia de compartilhamento que ultrapassa as fronteiras nacionais das comunidades de especialistas na saúde, pressupõe-se que a tradução não se faz necessária: a horizontalidade representa a condição de possibilidade para uma tradução perfeita. Isso procria contradições profundas em termos de imposições de visões e modelos políticos e aponta para os limites da parceria. A parceria produz um espaço de traduções estratégicas que abrem para diversas interpretações. Em última análise, o que está colocado com o enigma da parceria é a divisão Norte-Sul: o binarismo sugere uma estrutura lógica com um confronto organizado ao longo de uma fronteira específica (ECKL&WEBER, 2007). A disputa por significados acerca das políticas da saúde, do desenvolvimento, aponta para uma batalha *dóxica* acerca das concepções de bem-estar/boa vida, e aponta para o fato de como a política encontra-se enraizada na Política.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1412454/CA