



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOÃO ANTÔNIO DOS SANTOS LIMA

**A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas:
uma análise exploratória das políticas coordenadas pela
Agência Brasileira de Cooperação**

**Recife
2014**

JOÃO ANTÔNIO DOS SANTOS LIMA

**A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas:
uma análise exploratória das políticas coordenadas pela
Agência Brasileira de Cooperação**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Pernambuco, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Área de Concentração: Relações Internacionais

Linha de Pesquisa: Política Internacional Comparada

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

**Recife
2014**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

L732c Lima, João Antônio dos Santos.
A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas : uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação / João Antônio dos Santos Lima. – Recife, O autor, 2014. 127 f., il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional. 5. Brasil. Ministério das Relações Exteriores. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2014-91)

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **João Antônio dos Santos Lima**, intitulada: **“A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação”**, na Área de concentração: Relações Internacionais, e Linha de pesquisa: Política Internacional Comparada, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Às 09 horas do dia 10 de junho de 2014, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação do Mestrando João Antônio dos Santos Lima, intitulada: **“A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação”**, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, composta pelos professores doutores: Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador), Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno) e Carlos Roberto Sanchez Milani (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato João Antônio dos Santos Lima. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera a Dissertação APROVADA. E nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, secretário do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 10 de junho de 2014.

Daniel Neto Bandeira (Secretário)

Profº Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)

Profº Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)

Profº Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Examinador Externo)

João Antônio dos Santos Lima

AGRADECIMENTOS

A Deus, por toda força e fé que Ele me concedeu durante a caminhada como católico apostólico romano, assim como em todos os momentos em que minhas súplicas foram atendidas.

Em meio às distintas esferas da vida social, ressalto o meu imenso agradecimento a três grupos de pessoas: os familiares, os acadêmicos e os amigos.

Aos meus pais, Alexandre César e Lindaci Marta, e aos meus irmãos, Isaías César e José Gabriel, pelo apoio, carinho e amor durante minha trajetória acadêmica e pessoal. Aos meus avós, tias e tios, primas e primos.

A Ludmilla, pelo o amor, o carinho, o zelo e a companhia por todos esses anos, desde a graduação, de forma a sempre me auxiliar e buscar o que tenho de melhor. Obrigado por partilhar cada momento gratificante e minimizar as quedas.

Ao Professor Doutor Marcelo de Almeida Medeiros, pela orientação do trabalho e por todas as circunstâncias envolvidas em sua escolha. Eternamente grato pela disponibilidade, pelo interesse na pesquisa, pela atenção dada desde o primeiro momento, pela paciência e por todas as sugestões direcionadas para a elaboração do trabalho.

Ao Professor Doutor Dalson de Britto Figueiredo Filho, pelas orientações metodológicas necessárias para dar confiabilidade ao estudo e pelas extensas sugestões para tornar a dissertação um trabalho de ponta na Ciência Política e nas Relações Internacionais do Brasil.

Ao Professor Carlos Milani que me aceitou como aluno visitante no Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), o que permitiu me situar no atual debate sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, pela oportunidade de realizar o curso de mestrado. Agradeço especialmente aos ensinamentos passados nas aulas dos professores Assis Brandão, Flávio Rezende, Marcus André Melo, Ricardo Borges e, do meu orientador, Marcelo Medeiros. Agradeço também aos secretários que sempre forneceram as informações burocráticas necessárias.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por ter me fornecido bolsa para a realização de todo o mestrado, fato este que me permitiu transitar de João Pessoa para Recife, assim como se tornou possível residir um semestre no Rio de Janeiro.

Ao movimento Encontro de Jovens com Cristo (EJC), do qual faço parte em João Pessoa e também fiz parte no Rio de Janeiro. Em especial, agradeço aos amigos de círculo e aos membros do Ministério de Música “Cantar pra Deus” da Paróquia Santo Antônio de Pádua e aos amigos da Paróquia Sant’Ana.

Aos meus amigos mais íntimos, que compartilharam dos planejamentos e dos frutos da vida profissional e pessoal. Aos meus amigos de infância, Leony e Luciano. Aos amigos formados na graduação, principalmente, Brian, Fábio, Filipe, Gláucio, Guilherme e Thiago. Às amizades consolidadas durante o mestrado, como Carlos, Gills, Maria Eduarda e Stephanie.

Ao apoio da geógrafa Mariana Sena nos mapas e do estatístico Thiago Ângelo no tratamento dos dados no primeiro estágio, ambos, ex-colegas de trabalho no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em Brasília-DF.

Por último, mas não menos importante, aos familiares residentes em Recife-PE, que me acolheram de braços abertos durante meu primeiro ano de mestrado. Agradeço a tia Cristina, tio “Joca” e às conversas e hospitalidade do Prof. Dr. Pedro Hugo Figueirêdo (UFRPE).

RESUMO

Este trabalho analisa a cooperação sul-sul (CSS) como um processo que envolve o intercâmbio de projetos, experiências e/ou políticas entre os Estados. Por essa razão, a CSS é analisada como uma difusão de políticas, isto é, um processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado. Para entender como a difusão ocorre, questiona-se: quais fatores influenciam a demanda por projetos na cooperação sul-sul brasileira? Dessa forma, o trabalho tem como objetivo, evidenciar as características domésticas dos Estados e as estratégias de política externa que influenciam as trajetórias de difusão de políticas na CSS brasileira. Como hipótese, sugere-se que quatro fatores são responsáveis pelo maior número de projetos demandados, sendo eles: 1) a língua portuguesa compartilhada; 2) a proximidade geográfica; 3) os índices de governança e; 4) a renda nacional *per capita*. As informações foram coletadas no endereço virtual da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e tabuladas através do Microsoft Excel 2007, com os dados de 1999 a 2012. Para se adequar ao propósito da pesquisa, os 1.142 projetos coletados foram transformados em 1.460. Desta maneira, o estudo buscou tanto explorar novos dados, quanto inferir afirmações já traçadas, através de estatística descritiva, intervalos de confiança, correlações, gráficos temporais e mapas. Um teste-t para amostras independentes revelou que há uma diferença média de 49 projetos entre países lusófonos e países não lusófonos, com intervalo de confiança de 95%. Uma análise de variância (ANOVA) entre os continentes revelou que os países da América do Sul recebem em média 38 projetos a mais do que nas demais regiões. Sobre o indicador de governança *Voice and Accountability*, observou-se que apenas seis países estão nos dois decis mais baixos, com 48 projetos, dados estes que representam apenas 3% do volume de projetos brasileiros na CSS. Não há correlação estatisticamente significativa com o número total de projetos e os indicadores de renda e de governança ao analisar globalmente. Entretanto, o resultado é diferente caso se analise geograficamente. Na África não lusófona, o *r* de Pearson para *Voice and Accountability* foi de 0,459 para o total de projetos, e estatisticamente significativo ao nível de 1%. Isto é, há uma associação positiva, na qual, observa-se que quanto maior o nível de governança, maior é a quantidade de projetos demandados. Na América do Sul, o *r* de Pearson foi -0,770 e significativo ao nível de 1% para o total de projetos. Nesse caso, observa-se uma associação negativa forte, na qual, quanto menor a renda, maior a quantidade de projetos difundidos no país. Conclui-se que as ações da política externa brasileira são estritamente ligadas às ações da CSS, a saber, a forte presença na América do Sul, a ligação com os países de língua portuguesa e presença no Haiti. Apesar disso, há fatores outros que influenciam a maior demanda, tais como a renda e o nível de governança. Mesmo com as dificuldades decorrentes da inexistência prévia de um banco de dados, o trabalho traz evidências estatísticas já tratadas na literatura, e ao mesmo tempo, evoca novos temas como a associação com a renda, a governança e a difusão de políticas na CSS, além de alimentar caminhos para a causalidade.

Palavras chaves: Cooperação Sul-Sul; Difusão de Políticas; Política Externa Brasileira;

ABSTRACT

This study analyzes the South-South cooperation (SSC) as a process that involves the exchange of projects, experiences and/or policies among states. For this reason, the CSS is analyzed as a diffusion of policies, i.e., a process of interdependent decision-making, but uncoordinated. To understand how diffusion occurs, the question is: what factors influence the demand for projects in the Brazilian South-South cooperation? Thus, the study seeks to highlight the domestic characteristics of states and foreign policy strategies that influence the trajectories of policy diffusion in the Brazilian South-South cooperation. As a hypothesis, it is suggested that four factors are responsible for the largest number of defendants projects, namely: 1) the shared Portuguese language; 2) geographical proximity; 3) governance indicators; 4) national income per capita. Information was collected in the virtual address of the Brazilian Agency for Cooperation of the Ministry of Foreign Affairs and tabulated using Microsoft Excel 2007 with data from 1999 to 2012. To suit the purpose of the research, 1,142 projects collected were processed in 1,460. Thus, the study sought to explore both new data, as well as inferred assertions already traced, through descriptive statistics, confidence intervals, correlations, time lines and maps. A t-test for independent samples revealed an average difference of 49 projects between Portuguese speaking country and non-Portuguese speaking countries, with a confidence interval of 95%. An analysis of variance (ANOVA) between the continents revealed that countries from South America received on average 38 projects more than in other regions. On the governance indicator Voice and Accountability, it was observed that only six countries are in the two lowest deciles, with 48 projects that these data represent only 3% of the volume of Brazilian projects in SSC. There is no statistically significant correlation with the total number of projects and income indicators and governance to analyze globally. However, the result is different if geographically analyzed. In non-Lusophone Africa, the Pearson correlation coefficient, r , for Voice and Accountability was 0.459 to the total projects and were statistically significant at 1%. That is, there is a positive association in which it is observed that the higher the level of governance, the greater the quantity demanded of projects. In South America, Pearson's r was -0.770 and significant at the 1% level for the total project. In this case, there is one strong negative correlation, in which the lower income, the greater the quantity of diffused projects in the country. It is concluded that the actions of Brazilian foreign policy are closely linked to the actions of SSC, namely, the strong presence in South America, the connection with the Portuguese-speaking countries and presence in Haiti. Nevertheless, there are other factors that influence the increased demand, such as income and the level of governance. Even with the difficulties arising from the lack of a previous database, the work brings statistical evidence already treated in the literature, and at the same time, evokes new topics such as the association with income, governance and policy diffusion in SSC, plus food pathways for causation.

Keywords: South-South Cooperation; Policy Diffusion; Brazilian Foreign Policy

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD-OCDE	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE
CECA	Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
G-20	Grupo de 20 países que discutem temas voltados à agricultura.
G-7	Grupo de sete países, composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália e Japão
G-77	Grupo dos setenta e sete
GNI (PPP)	Renda Nacional Bruta por paridade de poder de compra
GoE	<i>Government Effectiveness</i>
HIV/AIDS	Vírus da Imunodeficiência Humana/ Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IBAS	Grupo composto por Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Externo Direto
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais

ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEDs	Países em Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SICD	Sistema Internacional de Cooperação Internacional
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VoA	<i>Voice and Accountability</i>

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Diferenças entre as aspirações simbólicas dos doadores ocidentais e da cooperação ao desenvolvimento pelos países do sul	25
Tabela 1 – Gastos por tipo de cooperação (2009-2010)	30
Quadro 2 – Divisão de áreas temáticas por grandes áreas	75
Tabela 2 – CSS por regiões e temas (1999-2012): n (%)	83
Tabela 3 - Correlação do número de total de projetos por indicadores de renda e de governança (r, p-valor e n)	87
Tabela 4 - Correlação do número de projetos por indicadores de renda e de governança na África (r, p-valor e n)	96
Tabela 5 - Correlação do número de projetos por indicadores de renda e de governança na América do Sul (r, p-valor e n)	100
Tabela 6 - Correlação do número de projetos por indicadores de renda e de governança na América Central, do Norte, Ásia e Caribe (r, p-valor e n)	107

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Estágio 1 da cooperação internacional ao desenvolvimento: cooperação técnica bilateral	67
Figura 2 - Estágio 2 da cooperação internacional para o desenvolvimento através da difusão de políticas.....	68
Gráfico 1 - Número de projetos por setor no período 1999-2012	80
Gráfico 2 - Número de projetos por área temática (1999-2012)	81
Gráfico 3 - Participação de cada área temática em seus grandes setores	82
Gráfico 4 - Teste T entre países de língua portuguesa e de língua não portuguesa para intervalo de confiança de 95%	84
Gráfico 5 - Análise de Variância entre os continentes para intervalo de confiança de 95%	85
Gráfico 6 - Relação entre a distribuição de projetos e a renda per capita dos países	86
Gráfico 7 - Histograma do número de países pelo nível de <i>Voice and Accountability (WGI)</i>	89
Gráfico 8 - Número de projetos pelo nível de <i>Voice and Accountability (WGI)</i>	90
3.3.1. África	93
Gráfico 9 - Distribuição de projetos na África em relação à renda per capita, divididos pela língua falada	93
Figura 3 - Mapa da Distribuição de Projetos na África	94
Gráfico 10 - Distribuição temporal dos projetos na África	97
Figura 4 - Mapa da distribuição de projetos na América Latina.....	99
Gráfico 11 - Distribuição de projetos na América do Sul em relação à renda per capita.....	101
Gráfico 12 - Distribuição Temporal dos projetos na América Latina.....	102
Gráfico 13 - Distribuição de projetos no Caribe em quatro períodos	104
Figura 5 - Mapa da Distribuição de projetos no Caribe	105
Gráfico 14 - Distribuição de projetos por áreas temáticas	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, TIPOS E METODOLOGIAS	14
1.1. <i>Visões e limites explicativos sobre o papel da Cooperação Internacional</i>	15
1.2. <i>Tipos de Cooperação Internacional</i>	27
1.3. <i>Estudos sobre Cooperação para o Desenvolvimento a partir de três métodos</i> 31	
2. A DIFUSÃO DE POLÍTICAS NA CIÊNCIA POLÍTICA: RAZÕES PARA A SUA UTILIZAÇÃO	43
2.1. <i>Teorias sobre difusão de políticas: conceitos, esclarecimentos e metodologias</i> 45	
2.2. <i>Estudos empíricos sobre difusão de políticas: trajetórias e achados</i>	60
2.3. <i>A difusão de políticas na cooperação sul-sul</i>	66
3. COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA EM NÚMEROS	70
3.1. <i>Metodologia</i>	70
3.2. <i>Hipóteses da pesquisa: unindo a difusão e a cooperação</i>	78
3.3. <i>As estatísticas da cooperação sul-sul brasileira</i>	79
3.3.1. <i>África</i>	93
3.3.2. <i>América Latina</i>	98
3.3.3. <i>Caribe</i>	104
3.3.4. <i>Ásia</i>	105
3.4. <i>Cooperação Sul-Sul: Demandas, Parceiros e Padrões</i>	107
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS.....	117
ANEXO A	125
ANEXO B	126
ANEXO C	127

INTRODUÇÃO

Diferentemente do período entre o pós-Segunda Guerra Mundial e os anos 90, o século XXI está recheado de episódios em que os países em desenvolvimento se mostram crescentemente mais influentes no cenário internacional. Longe da passividade apresentada pela crise da dívida dos anos 80 e das recomendações do G-7, do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na década seguinte, as decisões tomadas no G-20, Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (grupo composto pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tem ganhado cada vez mais atenção. As fórmulas de sucesso para o desenvolvimento econômico, que antes só eram encontradas em Organizações Internacionais, estão mais compartilhadas por países do Sul, através das suas próprias experiências. O governo brasileiro tem sido reconhecido por políticas adotadas com sucesso, a saber, no combate ao HIV/AIDS (Vírus da Imunodeficiência Humana), na redução da pobreza extrema, no conhecimento de técnicas agrícolas e nas escolas técnicas profissionalizantes.

Por um lado, observa-se a crescente demanda de tomadores de decisões nos países em desenvolvimento, na busca das políticas públicas consideradas exemplares no Brasil. Por outro, ressalta-se o fenômeno da cooperação sul-sul (CSS) como um espaço em que os países em desenvolvimento compartilham experiências e aprendizagens na busca de melhorias sociais e econômicas. Aliado à incidência da horizontalidade das relações, países emergentes como o Brasil, a China, a Índia, a África do Sul e a Turquia, estão se enquadrando como novos atores relevantes no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), o que provoca uma busca por suas trajetórias, singularidades e padrões.

Dito isto, o trabalho tem o objetivo de evidenciar as características domésticas dos Estados e as estratégias de política externa que influenciam as trajetórias de difusão de políticas na CSS brasileira. Para tanto, a pergunta chave é: quais fatores influenciam a demanda por projetos na cooperação sul-sul brasileira?

Para responder à questão, o desenho de pesquisa contou com inovações no campo teórico, metodológico e empírico. No campo teórico, a CSS foi identificada pela ideia de difusão de política, isto é, como um processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado. Essa expressão remonta ao efeito cascata

indireto gerado entre as unidades de análise, tendo em vista que não há coordenação entre todos os envolvidos, mas a atitude de um é capaz de influenciar a dos demais, o que constitui a difusão. Pela inexistência de estudos que forneçam *feedback* dos países cooperados ou demonstrem eficiência, compreendeu-se que a cooperação entre países foi estimulando os demais a buscarem também no Brasil e na CSS os recursos técnicos necessários para os seus respectivos problemas.

Diante dessa leitura, faz-se necessário identificar os fatores que influenciam a intensidade da CSS brasileira. Por um lado, as literaturas sobre a política externa brasileira e CSS são majoritariamente qualitativas, com foco nas análises de poder. Por outro, a literatura sobre difusão de política encontra maior força no método quantitativo. Semelhante à literatura sobre ajuda internacional, este estudo dialoga constantemente os resultados quantitativos com os achados prévios da literatura qualitativa. Dessa forma, pode-se afirmar que o estudo integra as duas metodologias, mas foca na análise quantitativa. Entre as técnicas utilizadas, destacam-se uso da estatística descritiva, do teste de diferença entre as médias, da ANOVA e das correlações¹.

A base empírica utilizada nesse trabalho remonta às informações sobre os projetos de CSS disponíveis no endereço virtual da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE). Diante da inexistência de um banco de dados sobre os projetos brasileiros difundidos pela cooperação, coletaram-se entre os meses de agosto e outubro de 2013 informações como código do projeto, nome do projeto, país cooperante, data inicial, data final, setor e instituição executora, totalizando 1.142 projetos. Para evitar problemas com a suspensão de projetos ou o término destes durante a pesquisa, o trabalho só contabilizou os projetos concluídos, o que deixou de fora 256 projetos em execução.

Cinco erros foram diagnosticados, gerando 75 projetos excluídos, a partir da ausência de dados sobre o país cooperante, o nome do país, o país pertencente ao bloco, o setor da cooperação, o ano da cooperação. Além da exclusão desses casos impróprios para a análise, outra modificação foi tomada no trabalho.

¹ O subtítulo do trabalho possui a expressão análise exploratória de dados, o que por definição, significa a exploração empírica sem prévio conhecimento do pesquisador. Entretanto, a pesquisa avançou e surgiram hipóteses de pesquisas. A banca chegou ao consentimento de que valeria mais a pena assumir as hipóteses e a perspectiva explicativa do que abdicá-las para valer da perspectiva exploratória. Apesar disto, devido a questões burocráticas, a mudança no título não foi mais possível após a defesa do estudo. Por essa razão, assume-se explicitamente que este trabalho possui dados que vão além do caráter exploratório, contido no subtítulo.

De acordo com a ABC-MRE, alguns projetos eram desenvolvidos ao mesmo tempo com mais de um país, porém só era contado um vez. Por exemplo, o projeto BRA/04/044-A337, referente ao Treinamento de Militares no âmbito da Defesa, foi direcionado ao mesmo tempo para Argentina, Paraguai e Uruguai. Apesar da participação dos três países, o projeto só aparece uma vez na ABC-MRE. Como o benefício foi para cada um dos três países, esse estudo criou três projetos com o mesmo código, mas dessa vez, para cada um dos países.

Dessa forma, 1.460 projetos foram utilizados no trabalho, com a possibilidade de analisá-los através do tempo, do país, da região e do setor. Os dados mais longínquos remontam a 1999 e vão até a presente data. À época da coleta, apenas dois projetos de 2013 tinham sido concluídos. Para evitar viés na questão temporal, a pesquisa foi enquadrada no período 1999-2012.

Para dar suporte ao objetivo da pesquisa, duas literaturas foram levantadas. A primeira, referente à CID, é desenvolvida desde o Plano Marshall (1947) e o Discurso Inaugural de Harry Truman (1949), como forma de investigar os interesses envolvidos na ajuda externa para os países e a importância das preferências dos doadores e dos receptores (SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998; ALESINA; DOLLAR, 2000; LANCASTER, 2007). Entretanto, há poucas evidências empíricas sobre a natureza da CSS e quais são as motivações existentes em um cenário marcado pela horizontalidade, em vez da hierarquia entre doador e receptor.

A segunda literatura se refere à difusão de políticas, isto é, ela pretende explicar o que motiva os países a replicarem as mesmas políticas adotadas por outros tomadores de decisões (ELKINS; SIMMONS, 2005; MESEGER; GILARDI, 2008; SHIPAN; VOLDEN, 2012). O que marca a difusão é o processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado. Essa expressão remonta ao efeito cascata indireto gerado entre as unidades de análise, tendo em vista que não há coordenação entre todos os envolvidos, mas a atitude de um é capaz de influenciar a dos demais, o que constitui a difusão.

Para esse trabalho, as duas literaturas foram postas para dialogar, de forma a aproveitar o melhor que cada uma pode oferecer. Apesar de incipiente, alguns pesquisadores já tem retratado a ideia de difusão de políticas na CID (JULES; SÁ E SILVA, 2008; FRAUNDORFER, 2013; MILHORANCE, 2013; MELLO; MILANI, 2013). Por exemplo, sobre a ajuda internacional, há pouca ênfase dada ao que é demandado e por quem. Avalia-se mais as motivações estratégicas ou

humanitaristas dos doadores do que as demandas e as preferências dos receptores (ALESINA; DOLLAR, 2000). Além disso, mesmo nos trabalhos que já abordam a CSS, o foco reside sobre o papel cada vez mais relevante dos países emergentes no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, com ênfase para a projeção de poder.

No campo da difusão, o sobrepeso nas considerações domésticas dos países leva o leitor a buscar em outros trabalhos as razões e os contextos para a difusão daquelas políticas. Diante da percepção de que o governo brasileiro não precisa abdicar de ganho algum para firmar a cooperação com outros países em desenvolvimento e de que a CSS tem como força motriz o intercâmbio de boas práticas desenvolvidas nos próprios países em desenvolvimento, a interpretação baseada na difusão de políticas é encabeçada por três características.

Em primeiro lugar, a CSS consiste na troca de *expertise* adquirida pelos países em desenvolvimento (PEDs) durante suas trajetórias sociais e econômicas. Dessa forma, a cooperação realizada entre dois países em desenvolvimento resulta da propagação da política desenvolvida no Brasil para o país demandante. Entretanto, há um volume considerável de áreas temáticas nas quais o Brasil coopera. Por essa razão, a troca de *expertise* através da CSS brasileira tem gerado diferentes demandas e demandantes no globo, causando um processo de difusão de políticas.

Em segundo lugar, a provável existência de condições institucionais e socioeconômicas semelhantes entre os PEDs propiciou maior propagação dessas práticas entre países de diferentes regiões. Diferentemente da tradicional cooperação Norte-Sul praticada por agências bilaterais dos países desenvolvidos e por Organizações Internacionais, a CSS se fortaleceu diante da possibilidade de legitimar a cooperação através da existência de afinidades entre os países. Esses laços podem ser representados por passados coloniais semelhantes, por dificuldades em alcançar estabilidade democrática e pela fragilidade financeira.

Em terceiro lugar, a CSS se apresenta com um caráter de *demand-driven*. Ou seja, a CSS brasileira é movida de acordo com as demandas dos países parceiros, em vez de motivações exclusivamente estratégicas. Além disso, o governo brasileiro ressalta a horizontalidade existente nas relações com seus parceiros, o que coíbe a tradicional hierarquia entre país doador e país receptor, observado na ajuda externa dos países ocidentais. Dessa forma, a CSS pode ser encarada como um conjunto de

políticas propagadas em diferentes países e em diferentes setores através de relações horizontais.

Para que seja possível desenvolver os devidos argumentos e explicações sobre a difusão de políticas através da CSS brasileira, o presente trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento será abordado com foco para as correntes teóricas e os estudos empíricos. No segundo capítulo, a difusão de políticas será retratada através de debates, conceitos, metodologias e da possível *interface* entre este tema e a cooperação internacional. O terceiro capítulo terá como base a análise do banco de dados sobre a CSS brasileira.

Em conformidade com a literatura da difusão de políticas, a complementaridade entre o contexto internacional e os fatores domésticos dos países cooperantes exerce forte poder explicativo sobre a quantidade de projetos difundidos pela CSS. Do ponto de vista substantivo, os dados corroboram o comprometimento da política externa brasileira com a América do Sul, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Haiti, ao diagnosticar a discrepância de projetos difundidos nesses países e nos demais. Comprovou-se estatisticamente através da diferença entre médias (teste-t) e da análise de variância (ANOVA) que países lusófonos recebem em média 48 projetos a mais que os países não-lusófonos, e que os países da América do Sul recebem em média, pelo menos, 38 projetos a mais que as demais regiões, respectivamente.

Do ponto de vista geográfico, os mapas ilustraram o baixo volume de projetos difundidos em regiões distantes do Brasil. Na África, os países mais próximos dos países lusófonos apresentavam número considerável de projetos, porém, o Norte da África se mostrou com pouca atuação brasileira, com exceção da Argélia e do Quênia. No Caribe, os países mais próximos do Haiti pareciam sofrer algum tipo de influência maior no número de projetos, a citar, Cuba, Jamaica e República Dominicana. Na Ásia, os projetos se concentraram majoritariamente no sul, com muitos países com apenas um projeto cooperado. A exceção surge com o Timor Leste, país lusófono.

Do ponto de vista temporal, não se acha evidências de que os países sabem os efeitos concretos da CSS brasileira. Pela inexistência de *feedback* do governo brasileiro sobre os resultados concretos da cooperação e da divulgação internacional das melhorias sociais e econômicas do Brasil no último decênio, a

concepção da difusão de políticas na CSS brasileira foi tomada pela ideia de racionalidade limitada.

1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, TIPOS E METODOLOGIAS

Um exercício analítico comumente empregado nas ciências sociais consiste na análise contrafactual (FEARON, 1991). Nele, o pesquisador sistematiza as informações coletadas na realidade social e emprega o exercício mental sobre a possibilidade dos mesmos fatos ocorrerem sem a existência de acontecimentos pontuais. Um exemplo disso repousa sobre a ocorrência da Primeira Guerra Mundial: teria ela ocorrido se não fosse o assassinato do arquiduque Francisco Ferdinando? Apesar do foco do trabalho não ser a Primeira Guerra Mundial, nem o emprego da análise contrafactual, este exercício analítico é utilizado quando se fala no surgimento das ações voltadas para a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento ou, como foi bem utilizado pela literatura ocidental dos países do Norte, a ajuda externa (*foreign aid*)².

Apesar do constante uso do termo “ajuda externa”, a expressão “Cooperação Internacional ao Desenvolvimento” nos fornece as bases necessárias para compreender a conjuntura vivenciada. Alguns pesquisadores (AYLLÓN, 2006; LANCASTER, 2007; KOTHARI, 2005) asseguram que, se não fosse a conjuntura – a qual abordaremos a seguir - , a cooperação internacional não teria se desenvolvido da forma como a compreendemos hoje.

Inicialmente, a conjuntura era a do período pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizada pela eminência do conflito entre as duas grandes potências da época: os Estados Unidos (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Diante da disputa por regiões estratégicas, tanto ao Norte quanto ao Sul da linha do equador, a ajuda externa se tornou uma ferramenta para criar laços com países aliados. Por essa razão, a ajuda tomou relevância para o plano político no ordenamento do sistema internacional. A conjuntura também propiciou uma mudança nas ideias econômicas dominantes. No lugar da tradicional ideia de livre comércio e do nacionalismo econômico, representados respectivamente pelo ocidente liberal e democrático e pelas economias planificadas da União Soviética, a dinâmica do pós-Guerra gerou pensamentos sobre como se adequar aos novos

² No decorrer do trabalho, ora utilizaremos a expressão ajuda externa, ora cooperação internacional ao desenvolvimento (CID). No geral, a ajuda externa se refere precisamente à ajuda dos países do Norte aos países do Sul, enquanto que a ideia de CID se trata mais dos países do Sul.

países em vias de independência na África e nas diferenças nos estágios da economia. Essa percepção de que existiam países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos criou um ambiente favorável para a alocação de recursos financeiros e humanos, através da ajuda externa, na promoção do bem estar das populações desses países subdesenvolvidos.

Diante dessas considerações, há a necessidade latente em enquadrar as diversas interpretações sobre o que é a cooperação, quais os seus meios e fins, como as correntes teóricas das Relações Internacionais avaliam o papel da cooperação no sistema internacional e como os autores instrumentalizam a ideia de cooperação em variáveis. Assim sendo, este capítulo será composto por três seções. A primeira seção tem o objetivo de contextualizar as visões sobre a Cooperação Internacional e de que forma as correntes da disciplina de Relações Internacionais a interpretam. Dessa forma, serão apresentados os pontos de vista realistas, liberais e críticos. A segunda seção tem o objetivo de traçar considerações sobre as variadas categorias existentes no âmbito da cooperação internacional. A terceira seção trará exemplos de estudos que evidenciam o papel da Cooperação Internacional, assim como as diversas abordagens empregadas para alcançar tais conclusões.

1.1. Visões e limites explicativos sobre o papel da Cooperação Internacional

Pensar na ascensão da cooperação internacional no âmbito do sistema internacional requer a compreensão das realidades anteriores às duas grandes guerras e o devido enquadramento da Guerra Fria no seio dessa dinâmica. Por exemplo, de acordo com Ayllón (2006), não existe uma definição única para o termo “Cooperação Internacional”, pois o conceito não possui validade para todo o tempo e lugar. Dessa forma, Pino considera o Sistema Internacional de Cooperação Internacional (SICD) como plural, descentralizado, histórico e contingente. Indo além, as relações internacionais existentes nesse sistema se inserem em um determinado marco histórico e social que, apesar de ser um fenômeno de natureza política, incorpora cada vez mais as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento e das relações Norte-Sul.

Para Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), a primeira proposta de assistência ao desenvolvimento foi elaborada pelo ministro das relações exteriores dos EUA, George Marshall, em 1947. A ideia era fornecer ajudas massivas para os países europeus, como forma de reconstruí-los economicamente após a Segunda Guerra Mundial. O plano Marshall foi iniciado em 1948, juntamente com a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, posteriormente conhecida como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na sequência, o então presidente dos EUA, Harry Truman, apresentou o primeiro plano para a expansão da ajuda externa norte-americana. Por meio do Discurso Inaugural, em 1949, ele revelou alguns objetivos traçados pelo governo americano para os anos posteriores. O que causou mais impacto na mídia foi o quarto ponto (*Point Four*), em que o presidente considerou a necessidade de entrar em um novo programa para fazer os benefícios oriundos do progresso norte-americano se tornarem disponíveis para a melhoria e o crescimento das regiões subdesenvolvidas. No discurso, há citações claras sobre as condições de miséria enfrentadas pelos países subdesenvolvidos e o comprometimento dos EUA em compartilhar o seu conhecimento para maximizar a exploração dos recursos humanos e naturais desses países³. O objetivo do Ponto Quatro era incluir nesse pacote os países em desenvolvimento “ameaçados” pelo comunismo.

Para Amuzegar (1958) o *Point four* foi apresentado para o mundo como um conselho (*advice*) americano para ajudar as pessoas dos países subdesenvolvidos a desenvolverem seus recursos, para aumentarem suas capacidades produtivas e elevar o padrão de vida. O plano servia para iluminar os interesses americanos como segurança nacional, prosperidade material e aspirações altruístas. Assumindo que o totalitarismo e o comunismo iriam prosperar onde a ignorância e a pobreza prevaleciam, a assistência técnica dos EUA buscava ajudar no combate a essas doenças e contra-atacar as promessas e as propagandas comunistas.

Contudo, a história mostrou que essas aspirações foram condicionadas a questões estratégicas ou comerciais, quando não estiveram fora da realidade da ação humanitária. Por exemplo, Amuzegar (1958) cita que a correlação entre pobreza e suscetibilidade ao comunismo não foi provada ao longo dos anos. As

³ Discurso disponível em: < <http://www.bartleby.com/124/pres53.html> >. Acessado em 01 set. 2013.

forças nacionalistas, assim como a industrialização protegida, e a contínua escassez de moedas nos países subdesenvolvidos representou uma pedra no caminho para a esperada expansão do comércio mundial. Como o prestígio e a popularidade dos EUA não aumentaram no imediato pós-guerra, então, forças anti-americanas começaram a ganhar força, tanto entre os parceiros neutros (Laos e Indonésia) como também nos países pró-ocidentais (Líbano e Jordânia). Por esta razão, Amuzegar considerou o Ponto Quatro como um programa de “todas as coisas para todos os homens”.

Guiados pelos interesses estratégicos e políticos dos EUA, as duas hierarquias de compromissos do Ponto Quatro se mostravam paradoxais. Na primeira hierarquia, o *point four* teve que alcançar dois objetivos básicos: 1) servir como parte de um programa político designado para convencer as pessoas de determinadas áreas que os interesses delas repousam do lado ocidental e; 2) indiretamente, dar assistência militar para fortalecer a defesa de áreas contra as ameaças de agressões comunistas ou revolta interna. Na segunda hierarquia, aparecem os interesses sociais e econômicos em dois pontos: 1) prestar atenção para melhorar condições econômicas e sociais e; 2) alcançar esses objetivos através da menor interferência possível com a ordem política e social interna.

Apesar de se tratar de uma crítica remetente ao início da ajuda externa para o desenvolvimento, muitas delas permanecem nos atuais tabuleiros do sistema internacional, nos aspectos políticos, econômicos e administrativos. Isto é, os países doadores mantêm as dualidades entre os motivos declarados da ajuda – como dever moral e humanitarismo - e os motivos estratégicos e políticos, tais como a busca por zonas de influência, os interesses comerciais e o auto-interesse. Além disso, ressaltam-se as abordagens seletivas entre aliados e inimigos e a variedade de políticas empregadas em diferentes países.

Para facilitar essa compreensão, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) citam resumidamente três motivos para conceder ajuda externa, sendo eles, os princípios morais e humanitários, a segurança nacional e política e as considerações comerciais e econômicas. Vale ressaltar que não apenas o governo dos EUA passou a fornecer a ajuda, como também os governos da Grã-Bretanha, da França e dos países Nórdicos, a saber, a Dinamarca, a Finlândia, a Islândia, a Noruega e a Suécia.

De um ponto de vista mais filosófico sobre o papel das ideias, Moraes (2006) considera a importância de datar a teoria do desenvolvimento, assim como suas vertentes e seus dilemas, diante das circunstâncias e dos momentos de sua constituição. Como primeiro ponto, surgiram dezenas de nações 'jovens', resultantes do processo de descolonização. Nesse período, Moraes conclui que o papel dos cinco estágios do desenvolvimento de Rostow ganhou relevância nos debates e nos processos de tomada de decisão⁴. No segundo ponto, Moraes ressalta a emergência de outras nações, não exatamente jovens, mas reenquadradas em meio à polarização da guerra fria. Como terceiro ponto, surge a expressão "Terceiro Mundo", que ao representar o negativo, o residual, sugeria certo temor por parte dos países já "desenvolvidos". Por último, o Ponto Quatro servia exatamente para evitar que a pobreza desses países os colocassem em uma posição de vulnerabilidade frente ao regime comunista.

Uma Kothari (2005) faz um exercício analítico semelhante ao empregado por Moraes, isto é, de avaliar a CID sob o ponto de vista das ideias do desenvolvimento econômico. Entretanto, ao invés de analisá-la pela ótica do que foi empregado pelo *mainstream*, Kothari analisa a genealogia dos estudos do desenvolvimento (*development studies*) e como este ramo de pesquisa é forte no Reino Unido. Kothari aborda uma tradição mais crítica ao considerar o passado imperialista da coroa britânica e a sua participação nas atividades das ex-colônias, pois mesmo o processo de descolonização dessas ex-colônias não foi suficiente para desamarrar os laços políticos e econômicos com a metrópole. Por essa razão, houve uma crescente importância dada aos conhecimentos técnicos e administrativos dos britânicos residentes nessas ex-colônias. Segundo Hayter (2005), apenas na década de 70 foi que houve uma real preocupação sobre a eficácia e os interesses da ajuda externa.

Entretanto, há duas literaturas para se referir à cooperação. Por um lado, uma literatura sobre a cooperação na forma de assistência ao desenvolvimento nos

⁴ Em 1959, o economista W.W. Rostow lançou o livro "Os estágios do crescimento econômico" com a sugestão de que países passavam por cinco etapas de desenvolvimento, sendo elas: 1) Sociedade tradicional baseada nas atividades de subsistência; 2) Estágio de transição que consistia na geração de excedentes da especialização do trabalho; 3) O arranco (*take off*) que representa a decolagem e a superação dos desafios enfrentados para alcançar a industrialização e o crescimento auto-sustentável; 4) A marcha para a maturidade representa o papel das inovações tecnológicas e a diversidade dos setores da economia, com grande estabilidade socioeconômica e competitividade internacional das empresas e; 5) A era do consumo em massa, sob a representação dos EUA, dos países da Europa Ocidental e do Japão, à época do lançamento do livro.

países do Terceiro Mundo, isto é, a literatura sobre ajuda externa. Nessa literatura, o debate gira em torno do papel da ajuda, os interesses existentes na ajuda e a relação com os acontecimentos observados no sistema internacional. A outra literatura sobre o papel da cooperação recai sobre o posicionamento dos Estados diante de cenários de incertezas, com foco principalmente para as relações entre países do Norte. Nessa literatura, os processos de integração regional da Europa, desde a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a formalização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e outros blocos como Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) ganham mais relevância.

No campo das Relações Internacionais, o papel da Cooperação Internacional recebeu maior importância no debate neo-neo⁵. As duas correntes aceitam que o sistema internacional é anárquico, ou seja, inexiste uma autoridade central que regula as ações dos Estados. Além da ideia de anarquia, as duas correntes analisam o pensamento estratégico dos Estados, como atores racionais e egoístas (SHAW, 2004). Ou seja, em um sistema de auto-ajuda, os Estados dependem apenas de si mesmos para sobreviver. Este debate foi mais forte durante a década de 1980, através das correntes Neorrealistas e Neoliberais e pode ser entendida por meio do seguinte pensamento:

O elemento fulcral do debate entre Neo-realistas (*sic*) e Neoliberais não é a discórdia acerca da existência da anarquia, que aliás ambas as partes reconhecem, mas antes o significado e as implicações dessa anarquia, assim como a capacidade de que dispõem as instituições [...] para transcenderem as características estruturais básicas do sistema internacional anárquico (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., 2003, p.85).

De fato, o princípio norteador do debate Neo-Neo repousa sobre o reconhecimento do Estado como principal ator das Relações Internacionais e da existência da anarquia internacional. De um lado, compartilha-se da ideia do Estado como ator central, racional e utilitário do Sistema Internacional. A anarquia é compreendida como um estado em que não há uma entidade supranacional capaz

⁵ O debate Neo-Neo corresponde a uma série de defesas e acusações sobre os pontos de vistas favoráveis e contra a anarquia internacional, ao estado de natureza no sistema internacional e à possibilidade de se cooperar. O debate ocorreu com maior vigor na década de 1980, entre a corrente Neorrealista e a corrente Institucionalista Neoliberal.

de garantir a segurança dos Estados frente às ameaças e constrangimentos que podem aparecer no sistema internacional, provocada pela ação dos outros Estados.

Entretanto, as correntes Neorrealista e Institucionalista Neoliberal divergem quanto às reações do Estado à anarquia e quanto à sua probabilidade de cooperarem uns com os outros. A corrente Neorrealista, a partir de suas origens na teoria realista, explica os efeitos da anarquia com base no Estado de Natureza de Hobbes, que se caracteriza pela iminência de guerra de todos contra todos e pela falta de uma entidade capaz de regular as ações e assegurar a sobrevivência dos atores. Diante da inexistência de um órgão supranacional, com capacidades maiores que as dos Estados, garantindo a sobrevivência dos mesmos, o interesse maior do Estado deve ser o de possuir mais poder frente aos outros para garantir sua posição no sistema. Como o interesse nacional é a sobrevivência, o tema principal de sua agenda é a segurança, o que torna todos os outros temas subordinados a esse.

A propensão dos Estados em cooperar se torna menor porque para os Neorrealistas os ganhos são relativos, ou seja, se alguém ganha poder no Sistema Internacional, então algum ator está perdendo em proporção equivalente. A ideia é que se torna inseguro cooperar, pois os ganhos resultantes dessa cooperação podem ser usados futuramente contra o próprio Estado.

De forma semelhante à teoria Neorrealista, “a teoria Institucionalista Neoliberal assume que os Estados são os principais atores nas políticas mundiais e eles se comportam com base nas concepções de seus próprios interesses” (KEOHANE, 1993, p. 271). Entretanto, diferentemente da visão realista, a visão Institucionalista Neoliberal compreende o Estado de Natureza pertencente à análise de Locke, a qual considera que, mesmo sem uma entidade superior aos Estados, o conflito não é necessariamente iminente, pois os atores são seres racionais e guiados por aspectos morais, induzindo assim a uma crença menor na ocorrência dos conflitos.

Dentro dessa nova abordagem, a teoria Institucionalista Neoliberal defende a criação de instituições para desenvolver um ambiente propício para a troca de informações e a cooperação, gerando assim resultados mais positivos do que aqueles encontrados na ausência destas instituições. Essa interpretação sobre o papel das instituições contrasta com aquela apresentada pela corrente Neorrealista. Nesta, assume-se que as atitudes individuais e egoístas dos Estados não produziram ganhos ótimos, pois não teriam todas as informações necessárias para

tomar suas ações. Além disso, poderiam passar por constrangimentos e trapaças, o que geraria resultado subótimos.

Compreende-se então que a formação de regimes, instituições e organizações surge da necessidade de cooperar. Nesse sentido, Robert Keohane distingue as diferenças entre harmonia, cooperação e discórdia. A harmonia se refere à situação em que as políticas adotadas pelos atores, mesmo representando seus próprios interesses, automaticamente facilitam a realização de outras tarefas, inclusive as dos demais atores que compõem o cenário (KEOHANE, 1984, p. 51). A lógica da cooperação ocorre quando “atores ajustam seus comportamentos para as preferências anteriores ou atuais de outros atores, através da política de coordenação” (*Ibidem*, p. 51). Já a discórdia se reflete na indisposição de ajustar as ações em favorecimento de terceiros, assim, as três ocasiões divergem na defesa do próprio interesse do Estado, na possibilidade deste interesse ajudar ou prejudicar um terceiro e na capacidade do Estado modificar seus interesses - ou abdicar de parte dele - para cooperar em função de um bem posteriormente melhor.

Para os Neoliberais, um dos efeitos da anarquia é a própria característica dela para motivar a colaboração. Assim, quando os Estados podem se beneficiar da cooperação, os governos buscam a construção de instituições, sendo estas capazes de fornecer informações, reduzir custos de transações, garantir acordos mais firmes, estabelecer pontos focais de coordenação e em geral, facilitar a operação da reciprocidade (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 42).

Desta maneira, a teoria Institucionalista Neoliberal, por partir do pressuposto de que os Estados atuam como agentes racionais menos propensos à guerra, acredita mais na possibilidade de cooperar, tendo em vista que seus interesses não estão voltados quase exclusivamente à segurança. Além do mais, entendem que as instituições podem mitigar os efeitos da anarquia e auxiliá-los na maximização dos interesses.

Para Finnemore e Sikkink (1998), os “neos” existentes no debate entre neorrealistas e neoliberais institucionalistas poderiam se chamar de “econorealista” e “econoliberais”. Para as autoras, isso decorre da injeção de *insights* microeconômicos provenientes dos diálogos existentes entre a ciência política e os métodos econômicos com os temas de maximização da utilidade, análises microeconômicas dos jogos de ação coletiva, principalmente o dilema do prisioneiros.

Para Finnemore e Sikkink (1998), os temas a serem debatidos no âmbito das teorias construtivistas deveriam repousar sobre como identificar as normas quando são vistas, como saber se as normas fazem diferença na política, de onde elas vêm e como elas mudam. Por essa razão, a devida conceituação das normas se faz necessária. Para tanto, Finnemore e Sikkink (1998) definem a norma como um conjunto de comportamentos apropriados para atores em uma dada identidade. Nas Relações Internacionais, deve-se dar devida atenção à conexão entre as normas internacionais e domésticas, as quais, para as autoras, são profundamente interconectadas. Além disso, muitas normas internacionais começam como normas domésticas e se tornam internacionais através dos esforços daqueles que trouxeram às normas para o campo prático. A inovação analítica de Finnemore e Sikkink (1998) repousa sobre a tentativa de explicar a mudança, visto que a maioria das análises aborda a estabilidade.

Assim, a evolução e a influência das normas devem ser analisadas em três passos: 1) a origem e a emergência das normas internacionais; 2) o processo pelo qual as normas influenciam o comportamento de Estados e atores não-estatais e; 3) o processo pelo qual as normas importam e sob quais condições.

No primeiro passo, há a emergência de uma nova norma por parte de poucos atores, como forma de trazer inovação. Nesse estágio, pode-se detectar diferentes atores, motivos e mecanismos de influência, de acordo com a área temática (*issue area*). Isto é, em um tema, empresários podem se apresentar como inovadores, enquanto que em outro tema, a inovação parte principalmente das organizações da sociedade civil. Os motivos também podem ser divergentes, como por exemplo, em um caso, a competição econômica pode gerar a inovação, enquanto que por outro, a legitimidade perante os outros. Apesar dessas singularidades entre temas, há um ponto em comum: os inovadores tentarão convencer a massa crítica a tomar como legítima a nova norma.

No segundo passo, ocorre o efeito cascata da norma, isto é, o processo de replicação da norma por parte de outros atores. Nesse estágio, os atores são movidos pela legitimidade da norma ou reputação. Diferente do primeiro estágio em que há uma pressão forte dos atores no plano doméstico, no segundo estágio o sistema internacional passa a interferir com maior vigor na mudança. O que se explica pelo efeito de contágio. O último passo consiste na internalização da norma. Nele, as normas se tornam tão aceitas que são internalizadas por atores quase que

automaticamente. As normas se tornam extremamente poderosas e difíceis de discutir.

Ainda no campo das ideias e das práticas, Hattori (2003) desenvolve uma análise sobre o papel da moral dentro da política de ajuda. Há três justificativas éticas distintas para a ajuda externa dentro da tradição liberal: 1) a ajuda externa como uma obrigação imperfeita dos industrializados para os menos desenvolvidos, para prover necessidades básicas que são direitos humanos fundamentais; 2) a ajuda externa como uma resposta moral para os problemas que podem ser solucionados com *expertise* técnica (abordagem utilitarista – bem moral como um imperativo para a melhoria, na relação doutor-paciente) e; 3) a ajuda externa envolvida pelo ideal de humanitarismo.

A autora considera que o contexto social, assim como a prática social, deve ser levado em conta e que as ferramentas analíticas devem ser repensadas, visto que o fim da guerra fria reordenou o papel das instituições e das práticas. Nesse caso, a dimensão moral da ajuda externa identifica justificativas éticas como o lado discursivo de uma prática social ou como um aspecto do que as pessoas dizem sobre o que eles vão fazer.

Baseado em Mauss, Hattori (2003) afirma que a doação (*giving*) se diferencia de outras formas de alocação de recurso na sociedade humana porque seu foco não é no recurso material, mas na relação social que é criada ou reforçada. O presente só cria uma obrigação social pela reciprocidade. Essa visão não exclui a possibilidade de pensar a reciprocidade como um sinal de hierarquia social entre doador e recipiente, identificada tanto pela visão realista da política, quanto pelas teorias sistema-mundo.

Entretanto, há diferenças entre os meios e os efeitos. Enquanto as duas correntes consideram a ajuda externa como uma influência ativa, colocando o seu efeito no *status quo* em paralelo, o ponto de vista da ajuda externa como presente dá mais foco para o que de fato a ajuda externa é (ou representa), ao invés do que ela faz. Por exemplo, enquanto o realismo e o sistema-mundo falharam em prever as trajetórias da ajuda externa (diminuição da ajuda com o fim da Guerra Fria e os avanços da globalização aumentaria os fluxos), na verdade, as doações se mantiveram estáveis, pois, após o fim da guerra fria, houve uma estabilidade nas divisões Norte-Sul. Assim, com poucas exceções, doadores permaneceram doadores e recipientes permaneceram recipientes.

Para Hattori, o processo de institucionalização pesa sobre o ato de receber através da significância moral: ao aceitar o presente, o recipiente está reconhecendo não apenas a hierarquia material, como também a virtude moral dos doadores. Essa institucionalização se dá através do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE).

O artigo também mostrou que as organizações-chave por trás desse processo de institucionalização não são as agências multilaterais que recebem doações, mas o CAD-OCDE. Assim, o CAD autentica e encoraja a ajuda externa como uma prática virtuosa. Além disso, o discurso ético e as formas de investigação pública têm aumentado os incentivos, senão criados, para levar as práticas de ajuda externa aos padrões beneficentes. Esse processo de institucionalização constitui a básica empírica por trás da fala do Presidente Truman sobre a ajuda externa como prática moral (HATTORI, 2003).

No campo da CSS, Mawdsley (2012) traz importantes *insights* através da teoria da dádiva (*gift theory*), para se debruçar sobre a CID e a CSS dos países emergentes, resumidos no quadro 1. A partir desse ponto de vista, a autora retrata como a ajuda externa, por parte dos países desenvolvidos, constitui um tipo específico de dádiva. Isto é, a dádiva é movida pela obrigação moral para os desafortunados e pela necessidade de mostrar a caridade – uns com os outros. Nesse tipo de relação, o conhecimento do país doador é entendido como superior ao da cultura e da sociedade que receberá a ajuda, sem que haja reciprocidade ou expectativa de reciprocidade. Por fim, há uma simpatia pelo o que se apresenta como diferente, a cultura do “Outro”, o subdesenvolvido que é desconhecido e colocado como estranho à cultura do ocidental e civilizado.

Entretanto, a autora constata como há uma diferença na visão do presente quando visto a partir da cooperação ao desenvolvimento pelos parceiros do sul. Em vez da caridade, enxerga-se oportunidade. Em vez de obrigação moral, observa-se a solidariedade existente entre os países em desenvolvimento, o que os levam a compartilhar o conhecimento adquirido em situações semelhantes. Dessa forma, cria-se uma empatia baseada na identidade compartilhada e na experiência adquirida ao longo dos anos, tanto através do passado colonial, quanto pelas singularidades climáticas, sociais e econômicas não existentes nos ‘doadores do norte’. Como forma de legitimar a experiência, a identidade e a oportunidade, esperam-se benefícios mútuos, isto é, a reciprocidade na ajuda.

Quadro 1 – Diferenças entre as aspirações simbólicas dos doadores ocidentais e da cooperação ao desenvolvimento pelos países do sul

Doadores Ocidentais	Parceiros do sul na cooperação ao desenvolvimento
Caridade	Oportunidade
Obrigação moral aos desafortunados	Solidariedade com os outros países do Terceiro Mundo
<i>Expertise</i> baseada na superioridade do conhecimento, das instituições e da C&T	<i>Expertise</i> baseada na experiência direta da busca ao desenvolvimento nas circunstâncias dos países mais pobres
Simpatia pelo caráter diferente e distante dos “Outros”	Empatia baseada na identidade compartilhada e nas experiências
A virtude da obrigação suspensa, uma falta de reciprocidade	A virtude do benefício mútuo e a reciprocidade em primeiro plano

Fonte: Mawdsley (2012, p. 264, tradução nossa).

Lancaster (2007) trouxe importantes temas de pesquisa ao constatar as visões existentes sobre a ajuda externa em variadas correntes, assim como os fatores que careciam nessas análises. A pergunta inicial seria: Se os Estados são responsáveis pela segurança e bem estar de seus próprios cidadãos, por quê eles forneceriam seus próprios recursos públicos para promover o bem estar de pessoas de outros países?

Para os realistas, a ajuda possui um papel instrumental que fica à serviço dos interesses securitários do doador. Para os marxistas, os teóricos da dependência, os pós-modernos e a ala anti-globalização, a ajuda externa é uma ferramenta de Estados dominantes do centro do capitalismo mundial e serve para controlar e explorar os países em desenvolvimento. Para os liberais, a ajuda é um instrumento ou reflexão da tendência dos Estados em cooperarem para resolver problemas de interdependência e globalização. Para os construtivistas, a ajuda se situa como a expressão de uma norma que tem sido envolvida em relação entre Estados ricos que fornecem assistência para países pobres. Para Lancaster (2007) nenhuma dessas teorias de política internacional explica adequadamente as complexidades das ajudas e cada uma delas juntas, carece de um importante elemento: o impacto

da política doméstica sobre a doação da ajuda, como o papel do executivo e do legislativo, os grupos organizados e outros atores privados e não-governamentais. No geral, Lancaster se apoia no papel das ideias, das instituições políticas e dos interesses para traçar comentários sobre o papel da ajuda externa e suas propostas em diferentes países.

Apesar dos argumentos pró e contra a cooperação, as correntes Neorrealistas e Neoliberal dão pouca ênfase às relações sul-sul. Leite (2012) chama atenção ao sul ausente desse debate e à concentração da cooperação ligada ao fenômeno das alianças entre os países do Norte durante a Guerra Fria. Para Iara Leite, a visão realista encara a cooperação como um fenômeno temporário ligado à formação de alianças entre Estados como forma de dissuadir o expansionismo de terceiros, sem falar necessariamente de relações Norte-Sul ou Sul-Sul. A visão neoliberal se fecha sobre a ideia de interdependência, interação estratégica e maximização dos ganhos de um Estado. Para Leite (2012), falar da CSS remonta à necessidade de alinhar as análises de política externa e as teorias sociais sobre a cooperação e a reciprocidade.

De maneira semelhante, Leite (2011) também chama a atenção à pouca abordagem dada ao Sul no tocante à Cooperação Internacional nas correntes neorrealistas e neoliberal. Através das análises de Stephen Krasner, Leite (2011, p.32) aponta que diante das inúmeras diferenças existentes entre os países do Sul, as suas ações são constrangidas pela vulnerabilidade e fraqueza no âmbito doméstico e internacional. Isto porque, no plano doméstico, a baixa mobilidade, flexibilidade e diversidade dos recursos limitaria suas capacidades diante de choques e de oportunidades. No plano internacional, o sistema internacional e a distribuição de poder nele poderiam interferir no seu comportamento.

Por haver dificuldades em encontrar explicações mais aplicáveis ao fenômeno da CSS e seu diálogo com as expressões “Ajuda Externa” e “Cooperação Internacional”, a próxima seção trará com mais afinco as definições dessas expressões. Além disso, o tema da CSS será apresentado com mais detalhes, de forma a esclarecer o que será abordado no trabalho.

1.2. Tipos de Cooperação Internacional

No decorrer da seção anterior, diversas expressões foram tomadas para exemplificar fenômenos que parecem semelhantes, senão, iguais. Ayllón (2006) fez uso da expressão “Sistema Internacional de Cooperação Internacional (SICD)”, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) citam o termo “assistência ao desenvolvimento”, Lancaster (2007) fala em ajuda externa, Leite (2011) e Leite (2012) usam a expressão CSS e as teorias sobre política internacional abordam a expressão “Cooperação Internacional”.

Ayllón (2006) cita quatro definições básicas para compreender a Cooperação ao Desenvolvimento: 1) Cooperação Internacional ao Desenvolvimento; 2) Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD); 3) Concessionalidade e; 4) Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD). A “Cooperação Internacional ao Desenvolvimento” consiste no conceito mais amplo, isto é, como o conjunto de atuações de caráter internacional, realizadas tanto por atores públicos quanto privados, entre países de diferentes níveis de renda, de forma a promover o progresso econômico e social entre os países do Sul.

A ajuda oficial ao desenvolvimento consiste nos fluxos econômicos que as agências oficiais, sejam elas estatais ou locais, destinam aos países do Sul e às instituições multilaterais. O conceito de concessionalidade vem à tona devido a AOD, cujos fluxos devem ter caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25% do valor total. Quando o ato se tratar de uma doação, a concessionalidade será de 100%. Os critérios da concessionalidade garantem aspectos tais como a transparência, a qualidade e os esforços de cada doador. Por fim, Pino considera como SICD a rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de CID.

Em seu artigo, Ayllón (2006) traz importantes informações e categorias para enquadrar os instrumentos, atores e destinos da Cooperação ao Desenvolvimento. Dois elementos merecem destaque nesse trabalho: tipos de cooperação e os instrumentos. Entre os tipos de cooperação, ressaltam-se: 1) a multilateral; 2) a bilateral; 3) a descentralizada; 4) a não-governamental e; 5) a empresarial. Nessa sistematização, os atores possuem papel determinante para caracterizar os interesses. Por exemplo, há interesses e concessionalidades diferentes entre a ajuda multilateral e a bilateral, visto que a ajuda multilateral apresenta um grau de

representatividade muito maior entre beneficiários do que as relações estratégicas existentes nas ajudas bilaterais.

Entre os instrumentos, as categorias retratadas são: 1) a cooperação econômica; 2) as preferências comerciais; 3) a ajuda financeira; 4) a assistência técnica; 5) a ação humanitária; 6) a cooperação em C&T. Como será visto no decorrer do trabalho, a CSS brasileira que será abordada consiste na ação bilateral e tem foco na Assistência Técnica. Essa informação se faz necessária diante da pluralidade de tipos de cooperação assim como os seus fins.

Oliveira e Luvizotto (2011) se concentram mais na direção da cooperação do que nos instrumentos. Assim, eles lançam quatro tipos ideais conceituais de Cooperação Internacional. O primeiro consiste na Cooperação Internacional Vertical, com caráter assistencial e baseado na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos menos desenvolvidos. O segundo tipo é descrito como a Cooperação Técnica *tout court*, cooperação essa que trata os países em desenvolvimento como parceiros nos processos de solução de seus próprios problemas. Essa forma visa reduzir os efeitos negativos das influências diretas existentes na cooperação vertical, além de criar pontes mais fortes entre os consultores locais e daqueles países avançados.

O terceiro tipo de Cooperação consiste naquela entre os países em via de desenvolvimento, isto é, a CSS. Essa forma tem o objetivo de trocar conhecimentos mútuos entre parceiros para a solução de problemas comuns em diversas áreas. Como bem lembra Oliveira e Luvizotto (2011), a Cooperação Técnica Internacional brasileira pode ser encarada como um instrumento de política externa, assim como uma ferramenta para auxiliar a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. O quarto tipo consiste na Cooperação Internacional Descentralizada, que tem como característica a cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação. Como visto anteriormente, todos os quatro tipos abordam a cooperação bilateral, seja ela no ponto de vista vertical, vertical com participação do sul no desenho e implementação (*tout court*), horizontal (sul-sul) e horizontal sem a presença de Estado-nação.

Do ponto de vista da CSS, não só do Brasil, mas de diferentes países em desenvolvimento como a China, Índia, África do Sul e Turquia, há compreensões diversas sobre a real dimensão desse tipo de cooperação entre países do sul. Entretanto, para todas as considerações, tomaremos nesse estudo o papel da CSS

brasileira com países, de forma a entender a maneira pela qual a CSS tem sido utilizada como instrumento de política externa bilateral.

Em primeiro lugar, há um órgão competente para delegar as funções da Cooperação Internacional no Brasil, sendo ele, na atualidade, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que funciona como um departamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Cabe à ABC coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, tanto em parceria com governos estrangeiros, quanto com organismos internacionais. Além disso, a ABC atua em estreita relação com as demais unidades do MRE, assim como com órgãos setoriais governamentais e com outras instituições brasileiras envolvidas na elaboração e execução de projetos de cooperação internacional (ABC, 2005, p.11-12). É evidente que as limitações à ação da ABC são consideráveis, em função, entre outros aspectos, da ausência de um marco legal, de financiamento suficiente e de uma política declaratória do governo brasileiro nesse setor.

Em segundo lugar, vale a pena entender no que consiste a CSS. Desta forma, enquadraremos aqui a CSS caracterizada como uma Cooperação Técnica Internacional (CTI), isto é,:

uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá estar direcionada à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados “beneficiários”) (ABC, 2005, p.7).

Segundo o próprio comunicado da Agência Brasileira de Cooperação, a CTI contribui para o desenvolvimento do Brasil em três níveis, sendo eles: 1) a atuação mais eficiente e eficaz da instituição brasileira que executou o projeto; 2) a melhor formulação e execução de programas públicos ou de projetos que envolveram parcerias privadas, gerando assim, melhoria nos indicadores socioeconômicos e; 3) a maior consciência da população sobre a forma de contribuir para a definição e implementação de políticas (ABC, 2005, p.7-8).

Apesar disso, a CTI tem uma participação pequena em proporção ao total de gastos com a cooperação internacional do governo brasileiro.

Tabela 1 – Gastos por tipo de cooperação (2009-2010)

Tipo de Cooperação	2009		2010		Variação no período 2009-2010 (%)
	Valor (R\$)	Proporção do total (%)	Valor (R\$)	Proporção do total (%)	
Técnica	97.744.760	11,5	101.676.174	6,3	4,0
Educacional	44.473.907	5,2	62.557.615	3,8	40,7
Científica e tecnológica	-	-	42.255.987	2,6	-
Humanitária	87.042.331	10,2	285.225.985	17,6	227,7
Operações de manutenção da paz	125.409.000	14,8	585.063.470	36,0	366,5
Gastos com Organismos Internacionais	495.159.128	58,3	584.361.950	33,7	10,7
Total	849.829.123	100,0	1.625.141.180	100,0	91,5

Fonte: IPEA (2013, p.18)

A tabela 1 traz dados importantes sobre o direcionamento da Cooperação Internacional por parte do governo brasileiro. Uma característica marcante de países de renda média, ou até mesmo de potências médias, tais como os países nórdicos, o Canadá e a Austrália, consiste no forte emprego de recursos da Cooperação para o âmbito multilateral. Por esta razão, há um volume relevante de recursos direcionados para os “Gastos com organismos internacionais”.

A segunda característica marcante é retratada nos gastos com “Operações de manutenção da paz”, representada por 36% do fluxo da cooperação em 2010. Este valor retrata principalmente os altos gastos do governo brasileiro na liderança da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH)⁶, que faz acompanhamento militar e técnico no Haiti. O valor atingiu esse pico após o

⁶ Criada no dia 30 de abril de 2004 e instituída no dia 1º de junho do mesmo ano, a Missão tem por objetivo estabilizar o Haiti, restabelecendo a ordem institucional e econômica, além de pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes.

terremoto ocorrido em 2010 no país e prejudicou os avanços obtidos nos anos recentes em termos de segurança e infraestrutura.

Diante das diferentes categorias criadas para enquadrar os motivos e as direções da Cooperação ao Desenvolvimento, a próxima seção trará os achados empíricos, as metodologias adotadas pelos pesquisadores e os problemas existentes nas tentativas de operacionalizar os conceitos. Como base para a seção, o exercício analítico sobre a metodologia tripartite – estudos de casos, análises quantitativas e modelos formas – será adotado.

1.3. Estudos sobre Cooperação para o Desenvolvimento a partir de três métodos

Como forma de evidenciar os estudos empíricos no tocante à CID e à CSS brasileira, esse estudo incita a observação e a compreensão dos achados a partir da metodologias empregadas pelos autores. Assim, a base tomada foi a Metodologia Tripartite (LAITIN, 2002) que serve para entender três tipos ideais de pesquisas, sendo elas os modelos formais, as análises estatísticas e as narrativas. Esse tipo de exercício serve para três objetivos: 1) observar a concentração ou a escassez de estudos em uma determinada metodologia; 2) esclarecer os pontos fortes e/ou fracos da metodologia predominante na área de estudo pesquisada; 3) pensar em inovações explicativas para utilizar as metodologias pouco empregadas na área pesquisada. Em seu estudo, Laitin (2002) cita variados estudos sobre democracia, guerra civil e formas de capitalismo, a maneira como eles são distribuídos diante das três metodologias, o porquê de cada estudo se concentrar em determinada metodologia e o poder explicativo de estudos que inovaram em outra metodologia.

Bruce Bueno de Mesquita (2002) também alerta para a necessidade de obter progressos científicos ao fazer dialogar os estudos de caso, as análises estatísticas e os modelos formais com lógicas matemáticas. O foco nesse caso reside sobre o tratamento das relações internacionais através da política doméstica.

O primeiro método seria a análise detalhada de eventos individuais: os estudos de caso. Nesse método, ideias novas e interessantes germinam, sugerindo hipóteses sobre regularidades e que devem ser provadas através de análises fechadas e repetidas. Nesse método, o foco recai sobre a compreensão dos

fenômenos complexos, assim como as ideias e os interesses existentes no ambiente a ser investigado.

O segundo método investiga padrões gerais entre casos dentro de uma classe de situações, padrões que podem apenas ser identificáveis ao examinar um amplo número de eventos: as análises estatísticas. Nesse método, há mais probabilidade do que determinismo. Enquanto estudo de caso busca confiança interna sobre eventos específicos, análises estatísticas provam generalidades ou validades externas das hipóteses sob investigação. Mostram evidências sobre as relações entre as variáveis em circunstâncias semelhantes, mas falham ao iluminar as especificidades de casos únicos.

Uma condição necessária para uma explicação ser verdadeira consiste em passar no teste de validade interna e externa. Entretanto, estes dois métodos sozinhos são insuficientes para estabelecer uma conjuntura ou hipótese completa. Além disso, correlação não prova causalidade, embora uma forte correlação encoraje uma busca por causalidade e a ausência de correlação forneça evidência contra causalidade.

A terceira abordagem metodológica é a lógica de ação. Neste caso, essa lógica fornece uma explicação para as regularidades que investigamos. A lógica de ação estabelece a consistência interna das suposições que fazemos ou das observações que reportamos. O teste de consistência lógica estabelece uma ligação coerente entre duas constatações: por um lado, as observações e evidências que se descobrem no mundo, e por outro, as teorias que foram utilizadas para explicar porque as observações foram interpretadas assim.

Para Bueno de Mesquita (2002) afirma que alguns estudiosos acreditam que os problemas da política são complexos demais para serem reduzidos a equações matemáticas, entretanto, justamente por se tratar de problemas complexos é que a matemática se torna um substituto atrativo. Bennett e Elman (2007) ressaltam que um dos motivos pelos quais as pesquisas qualitativas são fortes nas Relações Internacionais condiz com as vantagens consideráveis de combinar análises de *process tracing* ou de tipologias para estudar fenômenos complexos. Isto porque estudos sobre guerras ou formações de novos sistemas envolvem complexas interações entre atores, em variados níveis de análises.

Entretanto, Bennett e Elman (2007, p.171) alertam que, mesmo diante de tamanha força da pesquisa qualitativa e dos estudos de caso, pesquisadores que

adotaram os métodos estatísticos e os modelos formais conseguiram fornecer contribuições seminais ao estudo das Relações Internacionais. Por isso, deve-se compreender também como a pesquisa quantitativa fornece suas bases explicativas.

Por fim, Lieberman (2005) contribui de maneira seminal para a condução metodológica deste trabalho, diante de sua ideia de análise aninhada (*nested analysis*) para misturar os pontos positivos das estratégias qualitativa e quantitativa de pesquisa. Esse tipo de análise busca combinar as análises estatísticas de uma ampla amostra de casos com a investigação em profundidade de um ou mais casos contidos dentro dessa amostra ampla. Logo, mais do que querer somar as partes dos dois métodos, a análise aninhada busca evidenciar os *payoffs* analíticos de cada estratégia, de forma a complementar a pesquisa e amadurecer o desempenho de pesquisa. Dessa maneira, há tanto a exploração de relações gerais, quanto a elucidação de casos individuais ou grupo de casos específicos. Por fim, a ideia de análise aninhada contribui nesse trabalho ao dialogar tanto a busca por grandes achados, quanto pela ênfase nas peculiaridades existentes na política externa brasileira, com diálogos entre generalidades e especificidades.

Diante desse pequeno resumo, cabe agora reproduzir estudos dentro desses três métodos. No campo dos estudos de caso, Uma Kothari (2005) refaz a genealogia colonial existente no campo dos estudos do desenvolvimento (*development studies*) através do processo de coleta de narrativas, isto é, como uma cadeia de histórias sobre os cidadãos britânicos que trabalharam nas ex-colônias britânicas. Nesse trabalho, Kothari (2005) chama a atenção para o papel desempenhado pelos cidadãos britânicos nas ex-colônias pertencentes à *Commonwealth*, assim como o processo de edificação do campo dos estudos do desenvolvimento por esses funcionários que detinham o conhecimento sobre o mundo em desenvolvimento. Além disso, a autora ressalta o papel das ideias, instituições e das pessoas envolvidas no processo de descolonização e a tentativa de não pronunciar questões negativas sobre a cooperação internacional ao desenvolvimento.

Lancaster (2007) busca desenvolver o argumento da ajuda externa através do papel das ideias, das instituições políticas, dos interesses e da organização da ajuda. Isto porque a autora considera que a alocação de ajuda para um país fornece não só informações sobre as intenções do doador ao conceder a ajuda, como também a relativa importância diplomática do país receptor para o país doador.

Dessa maneira, o foco no estudo de Lancaster (2007) repousa sobre a doação da ajuda pelo governo - a ajuda bilateral -, e não sobre políticas de ajuda no plano multilateral. Para tanto, a autora utiliza estudos de caso para retratar as agências de ajuda governamentais dos EUA, Japão, França Alemanha e Dinamarca, assim como os debates legislativos, as pesquisas sobre opinião pública, relatórios e entrevistas com oficiais dessas agências.

Uma característica marcante da literatura sobre cooperação internacional ao desenvolvimento no Brasil consiste da sua dependência com relação aos temas da política externa. Apesar da formalidade existente sobre a cooperação internacional servir de ferramenta para a implementação das diretrizes da política externa brasileira, há trabalhos mais voltados para o ramo da administração e gestão de projetos internacionais, os quais não se voltam tanto para o tema⁷. Entretanto, o presente trabalho manterá o foco de adotar o tema da Cooperação Internacional ao Desenvolvimento vinculado à política externa, haja vista que o tema da CSS aborda diretamente as estratégias da política externa em busca de autonomia e da colaboração com os demais países.

Patrícia Leite (2011) faz uso das narrativas para apresentar o caráter histórico da CSS brasileira, ao retratar os contextos domésticos e internacional nos governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luís Inácio Lula da Silva. Esse retorno histórico é retratado por Lima (2005), ao esclarecer que o Brasil, juntamente com Índia e México já coordenava a coalizão terceiro-mundista nas décadas de 60 e 70, inclusive o G-77, e como ações como a defesa do multilateralismo desde aquela época tem fortalecido a imagem do Brasil como um ator capaz de gerir os interesses dos países em desenvolvimento.

Já o foco da cientista política brasileira Maria Regina Soares de Lima repousa sobre a capacidades desses países emergentes em conciliarem uma agenda de país exportador e passivo no mundo, com uma outra agenda que corresponda às suas aspirações e à sua capacidade de influenciar a tomada de decisões no âmbito global em setores estratégicos. Para Lima (2005), a análise da política externa de países considerados potências regionais - assim como de suas aspirações no sistema internacional - passa pela constatação dos recursos disponíveis, da auto-

⁷ Ver Santana (2013) e Milani e Loureiro (2013).

percepção desses países e do reconhecimento dos demais. Para isso, Lima (2005) faz uso de dois conceitos que por vezes são considerados antagônicos.

Em primeiro lugar, a visão de um estado *System-Affecting*, isto é, com capacidades e recursos relativamente limitados, em comparação às potências, mas com habilidade para influenciar em determinadas *issue-areas*. Estes países buscam no multilateralismo uma forma de mitigar suas limitações e de obter força nos foros internacionais. Em segundo lugar, a visão do país como um grande mercado emergente. Nesta visão, esses países precisam demonstrar credibilidade e estabilidade econômica para conseguir atrair confiança nos mercados internacionais. Assim, as capacidades estatais para gerir a CSS ou para almejar mais poder no sistema internacional consistem na adequação dessas duas identidades à ordem global vigente.

De forma semelhante, Miriam Saraiva (2007) analisa que a CSS deve ser enxergada pela natureza multifacetada que o Brasil emprega em suas relações com a América do Sul e com outros países *System-Affecting*. Dessa forma, com a América do Sul, o país assume uma estratégia mais próxima do padrão de hegemonia, enquanto que com os outros países *system-affecting*, o Brasil busca um papel de liderança na organização da ação coletiva em cooperação com eles (SARAIVA, 2007, p.58-59).

Mônica Hirst (2012) repousa seus esforços através do estudo de três casos de CSS do Brasil: Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau. Para a autora, cada país representa contextos regionais diversos e demandas diferentes com o governo brasileiro. O caso da Bolívia representa o foco na estabilidade democrática da América do Sul, de Guiné-Bissau apresenta os compromissos com a CPLP e a construção nacional no período pós-colonial e a cooperação com Haiti se revela como um compromisso assumido publicamente com a segurança global, além da cooperação no âmbito multilateral – a operação de paz MINUSTAH.

Nesse caso, Malamud (2011) é bem cético quanto à capacidade do Brasil de traduzir os recursos instrumentais e estruturais em liderança regional efetiva. Para o autor, a falta de apoio regional para as metas brasileiras no cenário global é o principal agravante para a política externa do país. Por exemplo, o Brasil não recebe o apoio da Argentina e do México para a reforma dos assentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no sentido de agraciar o Brasil com um assento permanente. Malamud (2011) enumera variados argumentos sobre a falha da

política externa brasileira em gerenciar conflitos e negociar apoio, diante da Argentina, Venezuela, Uruguai, Paraguai, Bolívia, e Equador. Apesar do dissenso dentro do próprio continente, a política externa global do Brasil tem passado por mais experiências de sucesso do que de fracasso (MALAMUD, 2011, p. 16).

Para Hurrell (2010), o ativismo do Brasil no cenário internacional e a popularidade do presidente Lula deriva dos comprometimentos sociais que marcaram a política doméstica – o combate à fome, o combate à discriminação racial, o combate ao desflorestamento e o incentivo à produção de biocombustíveis – e do papel nacionalista do Itamaraty através do ministro Celso Amorim. Para Pecequillo (2008), a combinação entre a cooperação horizontal e vertical da política externa brasileira passa por um equilíbrio entre relações hemisféricas no plano bilateral e relações globais no plano multilateral. Ela chama a atenção para o caráter não inédito dessa relação simultânea nos eixos verticais e horizontais e para o relativo amadurecimento das relações existentes com os países do sul, iniciadas na década de 60, fato este que representa um “salto qualitativo” no processo de cooperação.

Para Braumoeller e Sartori (2004, p.130) a habilidade de agregar informação é um importante estímulo para teorizar. O desenvolvimento da teoria geralmente começa quando um pesquisador descobre um problema empírico que continua não explicado pela teoria existente. Por mais que um problema emerja de um caso específico, o pesquisador geralmente gosta de saber se aquilo indica ou não um padrão de comportamento. Nesse caso, apenas a estatística pode fornecer a resposta para esta questão. Assim, o uso de um método quantitativo pode fazer os termos de um dado debate mais explícitos. Inferências requerem suposições, sejam implícitas ou explícitas. Estatística força os pesquisadores a serem bem explícitos sobre a natureza de pelo menos algumas suposições.

No campo das análises quantitativas, Alesina e Dollar (2000) observaram que a ajuda é ditada muito mais por considerações políticas e estratégicas do que por necessidades econômicas e *performance* política dos países receptores da ajuda. Entre as variáveis, Alesina e Dollar (2000) ressaltam dados sobre a abertura comercial, a democracia, as liberdades civis, se foi ex-colônia do país desenvolvido, os Investimentos Externos Diretos (IED), a renda *per capita* (por paridade de poder de compra – PPP) e a população. Entre os resultados, os autores afirmam que cada um dos três grandes doadores – EUA, França e Japão - têm seus padrões. Os EUA

direcionam um terço de sua ajuda para o Egito e Israel, diante da posição geopolítica deles no Oriente Médio. A França dá grande ênfase para suas ex-colônias, independentemente do estado da democracia naqueles países. Já o Japão valoriza a ajuda aos países que o apoia nas resoluções votadas nas reuniões da Organização das Nações Unidas (ONU).

Observou-se também que há uma forte relação entre ajuda externa, democracia e passado colonial. Países que possuem um passado colonial (ex-colônias) e que são mais democráticos recebem até 10 vezes mais ajuda do que aqueles países que não foram ex-colônias e que são menos democráticos. Além disso, países com passado colonial e que são menos democráticos ainda recebem mais ajuda do que países sem passado colonial, mas que são mais democráticos. A mesma relação existe quando substitui a democracia pela abertura comercial (ALESINA; DOLLAR, 2000, figura 3 e 4, p.42;45).

Schraeder, Hook e Taylor (1998) indagaram sobre a possibilidade das políticas de ajuda externa divergirem em relação aos interesses específicos de cada doador ou se seria possível distinguir tendências através dos casos de ajuda. Nesse caso, a análise repousaria sobre qual linha teórica – realismo, liberalismo, humanitarismo – poderia prover mais respostas satisfatórias. Assim, através de uma análise quantitativa, os autores analisaram como as políticas de ajuda externa dos EUA, França, Japão e Suécia poderiam se relacionar com as necessidades humanitárias, com a importância estratégica, com o potencial econômico, com a similaridade cultural, com a instância ideológica e com fatores geográficos concernentes com os países receptores.

Entre os achados empíricos, o trabalho ressaltou que as necessidades humanitárias mostram pouca relação com o repasse de ajuda externa, fato este que rejeita a hipótese de política externa voltada para o altruísmo. Por se tratar de um estudo com foco para o período da Guerra Fria, o posicionamento ideológico (capitalista, socialista e marxista) exerceu papel importante para o repasse de ajuda. Além disso, observou-se uma baixa relação de ajuda com os países mais pobres, o que mostra que há interesses econômicos na ajuda externa.

Apesar dos estudos de Alesina e Dollar (2000) e de Schraeder, Hook e Taylor (1998) se concentrarem em análises sobre a cooperação internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ambos os estudos trataram de unir a literatura baseada em estudos de casos e evidenciaram quantitativamente as

diferenças existentes entre a importância das características internas dos países recipientes, fato este evidenciado através de estudos de caso em Lancaster (2007). Mesmo que esses estudos abordem a cooperação internacional tradicional, isto é, a Norte-Sul, os achados empíricos e a metodologia utilizada servem como importantes alicerces para explorar os dados sobre a CSS brasileira.

Para Neumayer (2003), os aspectos dos direitos humanos geralmente são estatisticamente insignificantes e mesmo quando são significantes, eles não são tão importantes como determinantes da alocação de ajuda. Nesse trabalho, Neumayer (2003) buscou testar se a situação mudou com o fim da Guerra Fria. Entre os seus resultados, constatou-se que, ao fim da guerra fria, o respeito aos direitos humanos não rendeu maiores fluxos de ajuda na ajuda bilateral. Entretanto, esse resultado é positivo quando se trata da ajuda multilateral.

O trabalho de Easterly e Pfutze (2008) traz um olhar quantitativo sobre as melhores e piores práticas existentes nas agências bilaterais de ajuda. Como se faz de extrema dificuldade avaliar se uma prática de ajuda é eficaz ou não, o foco recai sobre a transparência existente nessas agências, a partir de quatro dimensões.

Em primeiro lugar, a especialização é mensurada pelo grau na qual a ajuda não é fragmentada entre doadores, países e setores. Nesse ponto, há uma preocupação sobre a possibilidade de fragilizar os recursos humanos, financeiros e técnicos ao ponto de enfraquecer os esforços. Em segundo lugar, a seletividade é quantificada pela extensão em que a ajuda evita fornecer insumos para autocratas corruptos e se direciona para os países mais pobres. Em terceiro lugar, a inércia dos canais de ajuda (*ineffective aid channels*) mensura a extensão pela qual a ajuda é ligada a objetivos políticos ou consiste de ajuda alimentar ou assistência técnica. Por último, os custos fixos (*overhead costs*) representam os custos relativos da administração da agência para o total da ajuda que dá.

Entre os resultados, há quatro grandes achados. No primeiro ponto, as agências de ajuda não são transparentes quanto aos custos de operação e quanto ao valor gasto em ajuda. No segundo ponto, a ajuda internacional é muito fragmentada no tocante aos destinos e políticas. Até as pequenas agências são fragmentadas, o que cria problemas de coordenação e altos custos fixos para os atores. Para os autores, essa alta fragmentação de países receptores da ajuda e temas cooperados gera resultados poucos produtivos porque impede que os recursos técnicos e financeiros sejam bem treinados para um setor mais forte da

sociedade e da economia do país doador. No terceiro ponto, as práticas como o fluxo de dinheiro para autocratas corruptos, a ajuda ligada, a ajuda alimentar e a assistência técnica continuam como problemas, mesmo após décadas de críticas. Por último, apesar da informação limitada, Easterly e Pfutze (2008) fornecem um ranking de agências de ajuda, ligadas tanto com a transparência quanto com as diferentes características da prática da ajuda.

Uma importante constatação trazida ao final do trabalho consiste na natureza dos dados, isto é, na dificuldade em obter informações transparentes e confiáveis no tocante à ajuda internacional. Easterly e Pfutze (2008) declaram que ainda assim, possuir alguns dados são melhores do que possuir nenhum.

De um ponto de vista mais construtivista, mas trazendo elementos de método quantitativo e modelos formais⁸, Van der Veen (2011) traz um exercício analítico sobre a ajuda internacional de algumas potências médias europeias – Bélgica, Holanda, Itália e Noruega - através de três categorias: 1) as crenças gerais; 2) as atitudes normativas e cognitivas, ou *frames* e; 3) ideias específicas para áreas temáticas. A primeira categoria (*core values and beliefs*) corresponde ao contexto da política externa como a identidade nacional, isto é, os elementos chaves da soberania que se busca defender. A última é a categoria em que há maiores implicações sobre os resultados empíricos, visíveis a olho nu. A categoria intermediária conecta a primeira à terceira e consiste no objeto de análise de Van der Veen.

A *Proxy* utilizada corresponde à comunicação pública através das declarações do legislativo. Legislaturas eleitas por representação proporcional contém uma amostra representativa da toda a elite política. Dessa maneira, os legisladores são constrangidos a cumprir aquilo tudo aquilo que é dito em pronunciamentos públicos, pois eles possuem *constituences* para prestar *accountability* de seus atos. Se os seus atos não correspondem às suas falas, então eles correm o risco de perder legitimidade e votos para se manter no cargo. Vale ressaltar que essa ideia tem força em países que possuem níveis democráticos mais favoráveis para essa *accountability*, como os quatro casos selecionados para a pesquisa.

⁸ Sobre trabalhos mais voltados para os modelos formais no campo da ajuda externa, ver Bueno de Mesquita e Smith (2007) e Bueno de Mesquita e Smith (2009).

A metodologia utilizada é a abordagem quantitativa, o que permite demonstrar correlações⁹ entre *frames* e *policy*, com abordagem qualitativa (estudos de casos e *process tracing*), de forma a estabelecer uma natureza causal dessas correlações. A arena quantitativa é valiosa para avaliar a relativa validade de explicações causais múltiplas. Diante dos diferentes processos causais existentes nos estudos de RI, o método quantitativo nos permite comparar explicações causais alternativas, reduzindo o risco de criar uma sobrecarga explicativa em uma corrente, em contraste com outra. Por fim, Van der Veen quer saber a forma de pensar sobre a cooperação ao desenvolvimento que os estados assumem e não o que eles pensam dos países em desenvolvimento. “*What is the goal of foreign aid, to us?*”

O achado substantivo de cada estudo para o modelo foi de que ideias sobre ajuda variaram mais entre países do que dentro deles; os países permaneceram comparativamente constantes no tempo. Os *frames* da política de ajuda externa foram organizados em sete categorias: 1) segurança; 2) poder e influência; 3) riqueza e interesses comerciais; 4) auto-interesse indireto ou esclarecido; 5) auto-afirmação, reputação e prestígio; 6) obrigação e dever; 7) humanitarismo.

Entre os resultados, Van der Veen destaca os *frames* que excederam em 25% a média de citações pelos legisladores. Na Bélgica, a riqueza e a obrigação foram mais relevantes. Na Itália, riqueza, segurança, auto-interesse esclarecido e reputação. Na Holanda, o destaque foi para os *frames* de poder e humanitarismo. Na Noruega, humanitarismo, auto-interesse esclarecido, reputação e obrigação. Um total de 44 razões individuais diferentes para a ajuda foram codificadas nesses debates. Essas contagens foram agregadas em sete amplos *frames* de ajuda. Dois *frames* não eram tão abordados na literatura: reputação e obrigação.

Na literatura brasileira, assim como acontece nas narrativas e nos estudos de caso, o tema da cooperação internacional ao desenvolvimento segue a linha das análises sobre política externa. Entretanto, há pouca análise quantitativa nas ciências sociais brasileiras, principalmente nas Relações Internacionais. Essa preocupação sobre a escassez de análises quantitativas nas ciências sociais foi

⁹ Lembrando aqui que correlação não é causalidade. Correlação tem o objetivo de demonstrar de que forma a presença de um é seguida pela presença do outro. Assim, correlação consegue demonstrar a direção e a magnitude. Em uma escala de -1 a 1, -1 simboliza o grau máximo de correlação negativa, isto é, a maior ocorrência de um fator é associada com a menor ocorrência do outro. +1 simboliza uma correlação máxima, onde a ocorrência de uma é seguida também por outro. Quanto mais próximo de 0, menor a força dessa correlação, sendo 0 a inexistência da correlação. Causalidade implica dizer que um fator é uma condição necessária e/ou suficiente para promover outro fator.

trazida por Soares (2005) e é lembrada por Figueiredo Filho, Silva Júnior e Rocha (2012) e Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009).

Apesar de não se tratar de um estudo com foco na cooperação internacional, Vilela e Neiva (2011) observaram como os ex-presidentes Lula e Fernando Henrique dirigiram suas respectivas políticas externas para certas regiões e para certos temas, em âmbito global. O estudo foi realizado através de análise quantitativa com a técnica de análise de discurso, na qual, analisavam-se discursos, artigos, mensagens, declarações, palestras, conferências e entrevistas dadas pelos presidentes Lula e Fernando Henrique Cardoso (FHC) em diversos eventos diplomáticos. Apesar do estudo se voltar para a análise do conteúdo, Vilela e Neiva (2011) observaram que o governo FHC devotou atenção para assuntos como democracia, direitos humanos, instituições, instituições internacionais e para a América do Sul. Durante o governo Lula, temas como meio ambiente, desigualdade social e economia ganharam contornos substanciais. Além disso, a África ganhou maior relevância, assim como a América do Sul.

Mesmo não se tratando diretamente dos projetos de CSS do Brasil, tal estudo consegue fornecer importantes considerações empíricas para serem dialogadas. Enquanto Vilela e Neiva (2011) ressaltaram as declarações dos presidentes e o foco que cada um deu em temas e regiões, este projeto tem como um dos objetivos sistematizar os projetos difundidos pelos países por meio da CSS brasileira.

Recentemente, Octávio Amorim Neto (2011) avaliou se os fatores sistêmicos prevaleceram sobre os fatores domésticos na trajetória da política externa brasileira do governo Dutra a Lula, ou o inverso. Para tanto, Amorim Neto utilizou como *Proxy* o grau de convergência entre o Brasil e os EUA para determinar a orientação da política externa brasileira. Entre os achados da metodologia quantitativa utilizada pelo autor, destaca-se a convergência com os achados da pesquisa empírica sobre a forma como a dependência com os EUA flutuou ao longo dos anos. Para além da maturidade em alinhar as disciplinas de instituições políticas e história da política externa, Amorim Neto (2011) fez o devido diálogo entre a metodologia quantitativa, pouco presente na literatura brasileira, com as evidências trazidas pelas narrativas e estudos de caso.

Em suma, este capítulo buscou esclarecer a pluralidade de conceitos e expressões utilizadas para tratar a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento, o contexto no qual esse tema é inserido, as visões existentes para explicar o

fenômeno e por fim, exemplos de pesquisas empíricas que avaliaram o papel da ajuda externa e da cooperação ao desenvolvimento. No caso da literatura brasileira, a maior parte da bibliografia faz referência ao tema da Cooperação Internacional e da CSS através das leituras sobre as estratégias da política externa, com maior referência aos eventos recentes.

No plano teórico, observou-se como as correntes realistas e liberais das Relações Internacionais abordam com pouca relevância o papel da cooperação internacional entre os países do Sul, característica ressaltada por Leite (2011) e Leite (2012). Assim, a literatura sobre ajuda externa traça mais considerações sobre a ideia de cooperação ao desenvolvimento, ou como foi constantemente trazido, a CID. Porém, esses estudos buscam mais motivações por parte dos países doadores do que pelos receptores. Na CSS brasileira, os projetos - em sua maioria - retratam a troca de experiências do governo brasileiro com os receptores, aproximando-se da ideia de ajuda externa, em vez da ideia de coordenação apontada por Robert Keohane. Por esta razão, o próximo capítulo abordará visões sobre a difusão de políticas, como forma de preencher esta ideia de cooperação internacional através da troca de políticas ao desenvolvimento nacional.

2. A DIFUSÃO DE POLÍTICAS NA CIÊNCIA POLÍTICA: RAZÕES PARA A SUA UTILIZAÇÃO

No campo da ciência política, quando se trata da adoção de políticas públicas para a sua população, tem-se observado um efeito cascata por parte dos Estados nações. Por vezes, a adoção de uma política pública em um local acaba por influenciar a implementação da mesma política ou de uma adaptação dela, em outro local. Essa dinâmica constitui o que é chamado de difusão de políticas ou, na expressão em inglês, *policy diffusion*.

Shipan e Volden (2012) observaram que nos EUA, cerca de mil artigos sobre *policy diffusion* foram publicados em revistas indexadas nos últimos 50 anos. A definição genérica utilizada é de que a difusão de políticas enfatiza como as escolhas políticas de um governo são influenciadas pelas escolhas de outros governos. Nesse sentido, um conceito que por vezes dialoga com o da difusão é a transferência de políticas ou, como é mais encontrado na literatura, o *policy transfer*. Newmark (2002) retrata a transferência de políticas como a existência de um diálogo político de forma a copiar, adaptar ou ajustar uma política pública adotada em um país, estado ou região, para outro. No entanto, o autor considera que a transferência em larga escala de uma política para vários outros países assume a condição de difusão, pois ao passo que a transferência para apenas um governo conduziria a uma simples troca de ideias, as constantes transferências de conhecimento sobre uma determinada política para vários países representaria exatamente o processo no qual um governo se vê indiretamente influenciado a adotar a mesma política.

Apesar dos poucos estudos sobre difusão de políticas no Brasil – sendo esses poucos voltados para temas de políticas sociais, como a previdência social (MELO, 2004) ou as políticas de transferência de renda (WAMPLER, 2008; CÔELHO, 2012) -, há na ciência política norte-americana um diálogo constante entre temas de política comparada e relações internacionais. Dessa forma, ao longo do capítulo serão retratados trabalhos que abordam o conceito da difusão e a sua aplicação em temas como as ondas de democracia, as políticas neoliberais tais como liberalização e abertura comercial, as políticas sociais nos EUA e no Brasil, a troca de conhecimentos entre instituições internacionais, nacionais e locais.

No campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, o conceito de difusão de políticas é pouco adotado. Contudo, uma literatura crescente vem

incorporando a ideia de transferência de políticas para ressaltar o papel da troca de conhecimentos na CSS (MILHORANCE, 2013; JULES; SÁ E SILVA, 2008; MELLO; MILANI, 2013). Essa maior utilização da transferência de políticas, em vez de difusão de políticas, é interpretada a partir de duas características.

Em primeiro lugar, como já dito no capítulo anterior, o campo da Ciência Política no Brasil é mais adepto da metodologia qualitativa¹⁰ e é possível observar nas Relações Internacionais como isso permanece através do foco na história para explicar os eventos complexos da política doméstica e internacional¹¹. De forma semelhante, os estudos sobre transferência de políticas são predominantemente voltados para o estudo de caso, com o intuito de compreender as complexidades existentes entre atores e políticas adotadas.

Em segundo lugar, há o problema da disponibilidade da base empírica para traçar estudos quantitativos. Os estudos sobre difusão de políticas são geralmente quantitativos, pois delineiam padrões e casos atípicos através de procedimentos estatísticos. Para tanto, faz-se de extrema importância a devida confiabilidade e disponibilidade dos dados. Assim, diante da preponderância de análises qualitativas sobre as quantitativas e da relativa inexistência de dados quantitativos sobre a CSS, há pouquíssimas análises estatísticas sobre o tema no Brasil, assim como o emprego da difusão de políticas nesses estudos.

Dessa forma, o capítulo traçará distinções conceituais sobre a difusão de políticas, as leituras possíveis sobre ela, sua diferenciação em relação à transferência e a distribuição de pesquisas dentro da ideia de metodologia tripartite¹². Além disso, o capítulo trará considerações sobre o reforço da ideia de difusão de políticas como caminho viável para interpretar a CSS.

¹⁰ Como tratado no primeiro capítulo, para visualizar a distribuição e as explicações sobre o aprofundamento da metodologia qualitativa em vez da quantitativa, ver Soares (2005). Para averiguar exemplos sobre técnicas estatísticas pouco empregadas nas ciências sociais no Brasil, ver Figueiredo Filho, Silva Júnior e Rocha (2012) e Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009).

¹¹ A obra de Octávio Amorim Neto (2011) é um exemplo da quebra da tradição histórico diplomático nos estudos sobre política externa, ao fazer uso de métodos quantitativos para auxiliar nos testes de hipótese.

¹² Como tratado no primeiro capítulo, Laitin (2002) convencionou chamar de “Metodologia Tripartite” a identificação de três tipos de estudos: 1) as narrativas ou estudos de casos; 2) as estatísticas ou análises quantitativas e; 3) os modelos explicativos formais. Autores como Sprinz e Wolinsky-Nahmias (2004) e Bueno de Mesquita (2002) também ressaltam a importância de identificar as estratégias e os resultados obtidos nesses três diferentes desenhos de pesquisa.

2.1. Teorias sobre difusão de políticas: conceitos, esclarecimentos e metodologias

Nas teorias sobre Relações Internacionais, discute-se constantemente o constrangimento que a anarquia internacional gera nas ações dos Estados – geralmente entendidos como atores racionais e egoístas nas correntes neorrealista e institucionalista neoliberal – assim como a instrumentalização do interesse nacional através da política externa. Como a cooperação internacional se enquadra como um instrumento da política externa, as suas análises se encontram sempre subordinadas ao contexto internacional e aos interesses dos Estados em promover seus interesses. Entretanto, não se pode negligenciar que a cooperação internacional se enquadra como uma atitude que promove convergência, transferência ou difusão de políticas públicas, para a melhoria do bem estar dos cidadãos. Este raciocínio pode ser evidenciado através do intercâmbio de experiências de um governo com os demais.

Vários pesquisadores tem se debruçado sobre os diálogos entre políticas públicas e política externa. Para Lentner (2006), quatro imperativos são evidenciados no campo das políticas públicas e nas análises de política externa. Em primeiro lugar, há um interesse em buscar padrões gerais nos sistemas políticos e nos seus processos, o que leva a uma visão holística sobre as dinâmicas. Em segundo lugar, há uma crença de que as consequências das ações governamentais são importantes, isto é, uma ação gera uma reação, que por sua vez cria outra situação. Esta ideia sobre consequência consolida a importância dada para cada decisão técnica encabeçada pelos tomadores de decisão. Em terceiro lugar, evidencia-se a busca por conhecimentos úteis tanto no plano teórico quanto no empírico, para a devida avaliação das decisões. Por último, há a convicção de que a democracia importa em ambos os processos, seja para o processo de desenho, implementação e avaliação das políticas públicas, seja para o processo de *accountability* na política externa.

No Brasil, Celso Amorim ressaltou o enquadramento da política externa no ponto de vista da política pública. Em entrevista concedida ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o ex-Chanceler, Celso Amorim, considera que “[...] a política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas e da opinião pública. Os princípios são os mesmos, mas as prioridades e

agendas podem mudar” (PORTARI; GARCIA, 2010). Dessa forma, o próprio amadurecimento do processo democrático brasileiro, proveniente da Constituição Federal de 1988, tem promovido as bases para a maior democratização da política externa.

Sobre a compatibilidade entre os efeitos da globalização, as instituições democráticas e a política externa, Lima (2000) ressalta como a globalização e a interdependência econômica tem gerado uma politização da política externa e, para o caso brasileiro, a burocracia profissional presente no Itamaraty concede uma vantagem no equilíbrio entre os contratos estabelecidos no âmbito internacional e às escolhas políticas dos governos eleitos. Recentemente, diante do vigor da diplomacia do ex-Presidente Lula, o processo de democratização da agenda tem gerado constantes debates no meio acadêmico. Esta visão contrasta com o ponto de vista tradicional de que a política externa se caracteriza como *high politics* (CHEIBUB, 1985), ou uma zona cinzenta, que só deve ficar a cargo dos grandes especialistas e diplomatas para que as informações estratégicas sejam preservadas e defendidas, sem prestação de contas para a população.

Em contraste, Pinheiro e Milani (2012a, p.332) têm levantado a urgência em “considerar a política externa como política pública, ou seja, o Estado e o governo em ação no plano internacional”. Entretanto, há uma diferença na interpretação adotada por eles e a adotada nesse trabalho, visto que eles buscam enquadrar a política externa como pertencente à *politics*.

Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos, portanto, trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre porta-vozes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política (PINHEIRO; MILANI, 2012a, p.334).

Diferentemente da concepção utilizada na coletânea organizada por Pinheiro e Milani (2012b), esse trabalho abordará os setores da cooperação internacional como uma série de “*policies*”. Apesar dos termos *politics* e *policy* possuírem a mesma tradução para o português – política (s) – há diferenças quanto ao enquadramento delas. O termo *politics* se refere ao processo pelo qual a política foi adotada. Sendo assim, Pinheiro e Milani (2012a; 2012b) se preocupam com o jogo

entre atores e interesses envolvidos, com foco para os vencedores, perdedores, estratégias e resultado final. Pensar na *policy* significa voltar a atenção para a política que será implementada, ressaltando assim, o planejamento, os objetivos e os resultados.

Portanto, apesar de conciliar a ideia da política pública numa análise de relações internacionais, esse caminho não será percorrido através da análise de política externa como política pública, mas através da ideia de que, no ato da cooperação internacional, os governos compartilham experiência no âmbito das políticas, ou seja, das *policies*. O foco não recairá sobre os atores domésticos, nem sobre os seus interesses para a internacionalização de suas atividades ou de suas burocracias. Em vez disso, buscará analisar a forma em que a cooperação iniciada entre dois países tem gerado, indiretamente, o interesse de terceiros em assumir política semelhante, com foco no âmbito da CSS.

Pensar na difusão de políticas no âmbito da cooperação remonta à necessidade de esclarecer as diferentes concepções sobre políticas públicas e as formas de difusão dessas políticas. Para facilitar a diferenciação das interpretações sobre os efeitos políticos das políticas públicas, Pierson (2003) sugere que as políticas públicas sejam tratadas como instituições, o que contribuiria para entender o ativismo do governo e os efeitos políticos, semelhante à concepção das consequências tratadas por Lentner (2006).

Conforme o autor, ao conceber as instituições como as regras do jogo geradas politicamente, essas instituições têm o papel de moldar a vida dos cidadãos e das organizações nos Estados modernos, fato este que remonta ao papel das políticas públicas (PIERSON, 2003, p.1). Uma vez que as políticas públicas são compreendidas como instituições formais, elas não serão mudadas facilmente, passando a apresentar poder de permanência e, por conseguinte, solidificando consequências em suas estruturas¹³.

Para Souza (2006), faz-se fundamental entender a origem e a ontologia da área de políticas públicas para compreender os seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas. A autora define a política pública “como o campo do conhecimento que

¹³ Para Pierson, o fato das políticas públicas não serem consideradas instituições traziam dois problemas. Primeiro, não sendo instituições formais, elas seriam fáceis de sofrerem mutações, caracterizando-se assim como eventos epifenomenais, isto é, como fenômenos que se juntam a outro, mas sem influenciar. Segundo, diante da heterogeneidade na execução das políticas, fazia-se difícil pesquisar os efeitos políticos.

busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p. 25).

Dessa maneira, podemos supor que as políticas públicas são as regras do jogo institucionalizadas pelos atores inseridos no contexto, marcadas por um embate entre cooperação e conflito que rege a troca de ideias e interesses. Sendo essas políticas públicas fruto de ideias e interesses, sejam eles racionais ou não, as causas para gerar uma nova política podem ser as mais diversas.

Conforme ressalta Lima (2000), o papel da globalização e dos crescentes processos democráticos tem gerado importantes questionamentos na tomada de decisão em matéria de política externa. Fato semelhante ocorre nas políticas públicas, principalmente se o tema tratar da difusão de políticas. Por essa razão, algumas compreensões sobre a difusão passam pela constatação dos efeitos na globalização e na tomada de decisão. Para Elkins e Simmons (2005, p.34), a pesquisa sobre difusão é “motivada pela observação de que Estados-nações, ou algumas outras unidades jurisdicionais, escolhem instituições semelhantes dentro de um relativo período de tempo”. A partir disso, observa-se como as escolhas políticas geram *clusters* temporais e espaciais de reformas políticas, enquadradas em três explicações: i) Respostas semelhantes a condições semelhantes; ii) Coordenação; iii) Difusão.

No primeiro ponto, os países podem responder de forma semelhante, porém independente, às condições domésticas parecidas. No segundo ponto, as políticas são coordenadas por um grupo de nações, por um poder hegemônico ou por uma Organização Internacional. No terceiro ponto, há uma combinação dos elementos das duas alternativas anteriores, em que há um processo de *decision making* interdependente, porém descoordenado. Nesta concepção, as decisões são interdependentes no sentido de que as escolhas tomadas por um governo influenciarão as escolhas de outros governos (ELKINS; SIMMONS, 2005, p.34-35). Para os autores, a difusão pode ocorrer através de um processo de adaptação ou um processo de aprendizado.

De maneira análoga, Meseguer e Gilardi (2008) também consideram que as políticas adotadas estão cada vez mais semelhantes, o que leva à necessidade de especificar modelos de difusão de políticas. Assim, há quatro mecanismos pelos quais as decisões tomadas em um país podem influir sobre as escolhas políticas dos

outros: i) a convergência promovida por atores dominantes que apresenta um enfoque realista; ii) a difusão devida à emulação social, com uma visão construtivista; iii) a difusão como consequência da competição econômica e; iv) a difusão devido ao aprendizado dos outros (*Ibidem*, p.320).

Quando a convergência de políticas é proveniente da pressão externa exercida por entidades internacionais, promove-se a coerção, não a difusão. A difusão decorre da influência que uns países exercem sobre os outros, ao adotarem as mesmas políticas *voluntariamente*, sem que haja intervenção ou pressão alguma (MESEGUER; GILARDI, grifo do autor, p.322). Enquanto Elkins e Simmons (2005) e Meseguer e Gilardi (2008) se preocupam em teorizar a difusão das políticas como um processo, DiMaggio e Powell (1983) retratam a difusão como um resultado final das políticas. Eles consideram que as organizações tem se tornado cada vez mais homogêneas e parecidas umas com as outras, mas a razão para tal não se passa pela competição ou pela necessidade de eficiência. A racionalidade e a burocracia weberiana tem colocado a humanidade numa gaiola de ferro, isto é, em um “processo que força uma unidade de uma população a se assemelhar a outras unidades que estão sob o mesmo conjunto de condições do ambiente” (DIMAGGIO e POWELL, 1983, p.149, tradução nossa).

Dessa maneira, há três mecanismos possíveis para identificar os motivos da mudança isomórfica institucional: i) coercivo; ii) mimético; iii) normativo. Para os autores, o isomorfismo coercivo resulta das pressões, formais ou informais, exercidas nas organizações por outras organizações, quando aquelas são dependentes ou por questões culturais. Entretanto, nem todo isomorfismo institucional decorre da autoridade coercitiva.

A incerteza exerce grande influência, principalmente diante de metas ambíguas dos atores. A visão da incerteza é interpretada sobre o ponto de vista mimético, isto é, pela reprodução maquinal de gestos e/ou atitudes. Assim, modelos executados por determinados atores são compreendidos como as melhores respostas para situações de incertezas. Elas podem se difundir sem intencionalidade, mas também por uma organização de forma mais explícita. Logo, diante da incerteza, as organizações buscam a reprodução de modelos. Por último, o isomorfismo pode ter precedentes normativos. Neste caso, a profissionalização do pessoal e a educação formal são as bases de entendimento, gerando na socialização, as redes de contatos e as práticas comuns.

Na literatura sobre difusão, o conceito de transferência deve ser compreendido para que não ocorra conflito entre as definições e os seus significados. Newmark (2002) esclarece semelhanças e diferenças entre as teorias de transferência de políticas e difusão de políticas. Para ele, nos estudos de difusão, o foco recai sobre o processo pelo qual as inovações se expandem de uma unidade, indivíduo ou entidade para outra, através de três formas: i) a difusão organizacional - a partir da interação entre pessoas e grupos; ii) o aspecto geográfico – leva em conta os modelos existentes na região e; iii) as características internas da unidade de análise - fatores sociais, políticos ou econômicos.

Para Newmark (2002), as diferenças também são compreendidas em questões metodológicas e epistemológicas. Na literatura sobre transferência de políticas, o foco recai sobre uma pequena quantidade de casos, com uma metodologia predominantemente qualitativa e com baixo grau de generalização. Enquanto isto, a literatura sobre difusão se baseia em muitos casos, com metodologia quantitativa e um alto grau de generalização. Ou seja, as técnicas utilizadas servem para prever as trajetórias utilizadas para a difusão da política, por exemplo, como em questões de proximidade geográfica ou as características internas das unidades de análise.

Através do trabalho de David Dolowitz, Newmark (2002) retrata 30 trajetórias com cinco atores possíveis – Local, Estatal, Regional, Nacional e Internacional – e como cada um desses pode se relacionar com os demais. Por exemplo, o âmbito Local pode transferir ou difundir políticas com cada um dos cinco atores possíveis, assim como os outros, e assim formam 25 combinações. As cinco trajetórias restantes remontam às influências do próprio âmbito num momento passado, como, uma política que foi traçada em âmbito local no passado e que pode servir de exemplo para uma solução atual.

Stone (1999) ressalta a importância dos estudos sobre transferência de políticas através dos debates teóricos e aplicações empíricas para o campo das políticas públicas comparadas (*comparative public policy*) e para o estudo das políticas públicas no campo global (*global policies studies*). Além disso, ela menciona como os estudantes de relações internacionais permanecem mais envolvidos em problemas concernentes à anarquia e às relações interestatais, fazendo pouco uso da ideia de transferência para o estudo das políticas públicas no nível global. Quanto a esse diálogo entre relações internacionais e transferência de

políticas, observa-se o papel da globalização no fortalecimento dos canais informativos e a tendência das sociedades em se parecerem cada vez mais umas com as outras (JULES; SÁ e SILVA, 2008).

Mello e Milani (2013) aplicaram as teorias sobre transferência de políticas no debate sobre o processo de radiodifusão por parte da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no Brasil. No trabalho, os autores diagnosticaram os empecilhos encontrados pelo governo brasileiro para conseguir regular a radiodifusão no país, assim como o papel da UNESCO – quando acionada pelo governo – para ajudar na formulação de políticas e na articulação e transferência das melhores práticas para a política nacional.

Entretanto, deve-se chamar a atenção para o papel mais qualitativo e até mesmo administrativo das análises de transferência de políticas. Dolowitz e Marsh (2000) são enfáticos ao enumerarem sete perguntas necessárias para um devido estudo sobre a transferência de políticas: i) o porquê de transferir, isto é, se é um ato voluntário, um ato coercivo ou uma mescla; ii) quem está envolvido na transferência; iii) o que está sendo transferido; iv) o enquadramento geográfico e temporal – se é uma transferência baseada em conhecimento do passado, se é um conhecimento existente dentro da própria nação ou se é um conhecimento visível em outros estados nações; v) o tipo de transferência, se é uma cópia, uma emulação, uma inspiração ou uma mescla de interesses; vi) quais as restrições ou facilidades a transferência encontra e; vii) se o processo de transferência envolve o sucesso ou a falha de uma política.

Dentro dessas características, observa-se como Dolowitz e Marsh estão mais preocupados em compreender a natureza complexa do caso estudado do que tomar conhecimento sobre os padrões e os casos atípicos de uma grande constelação de casos. Por esta razão, o argumento de Newmark (2002) sobre as diferenças metodológicas entre os estudos sobre transferência de políticas e difusão de políticas se faz importante, pois coloca a transferência como um fenômeno específico e voltado para a explicação das complexidades do caso, enquanto que a difusão se refere à generalização e voltado para a observação de padrões e casos atípicos em um universo de casos.

No seio desse debate, Weyland (2005) traz importantes *insights* sobre diversas visões existentes sobre a difusão e a forma na qual cada uma se comporta diante de três características. Para o autor, quatro caminhos podem explicar os

fenômenos da difusão: i) as pressões externas; ii) a imitação simbólica e normativa; iii) o aprendizado racional e; iv) o modo cognitivo heurístico. Apenas a visão apresentada pelas pressões externas é interpretada a partir de questões exógenas, ou seja, a partir de atores e organizações do sistema internacional. As três visões restantes possuem suas análises direcionadas para o tomador de decisão, entendendo assim, a difusão como um processo com poder explicativo endógeno.

Como difusão, Weyland (2005) engloba três características essenciais. Na dimensão temporal, o mapeamento da frequência cumulativa que se faz observável através de uma curva S, enquanto como frequência absoluta se observa uma curva em formato de sino (*Bell-Shaped*). Na dimensão espacial, observam-se questões como concentração geográfica que enfoca onde a inovação ocorre e como ela se expande por outros territórios. Na dimensão substantiva, a adoção do mesmo *framework* político é implantado em variados sistemas, produzindo a comunhão na diversidade (*commonality amid diversity*).

No tocante às pressões externas, compreende-se que há uma imposição vertical para a rápida adoção das mesmas políticas em contextos diversos. Entre os atores dominantes desse cenário, destacam-se as Organizações Internacionais com o controle de importantes meios de influência, desde a disseminação de informações até os fortes incentivos econômicos ou sanções. Apesar da força explicativa como nos casos das reformas neoliberais, a corrente realista não consegue explicar os efeitos das políticas entre os Estados vizinhos daqueles que adotaram primeiro, nem porque as políticas são adotadas primeiramente em alguns lugares e só depois em outros.

Sobre a imitação normativa e simbólica, a adoção de uma política é símbolo de modernidade. Na imitação normativa, os Estados buscam a legitimidade perante os demais no sistema internacional e, por esta razão, os tomadores de decisão optam por importar políticas inovadoras, mesmo que desconsiderem as reais necessidades de aplicá-las. Entre os pontos negativos, essa abordagem não explica a questão temporal da curva S na difusão, pois, se todos os Estados buscam legitimidade, então todos deveriam adotar ao mesmo tempo, o que levaria à inexistência de países inovadores ou atrasados.

Tanto a abordagem racional quanto a abordagem cognitiva heurística consideram os tomadores de decisão como atores dirigidos por interesses próprios, ao invés da legitimidade. Contudo, as duas correntes divergem sobre os caminhos e

os interesses. Na abordagem racional, dá-se ênfase à escolha orientada pelas metas. Se a balança de custo-benefício na busca por soluções políticas existentes no ambiente internacional se mostrarem positiva, então os tomadores adotarão a nova política. Entretanto, os países são diferentes entre si e possuem necessidades funcionais diferentes. Assim, torna-se difícil acreditar que a mesma solução seja suficiente para que vários países maximizem seus interesses. Fatores como a urgência em inovar, o peso dos gastos sobre o Produto Interno Bruto, a força de trabalho ou as condições sociais e econômicas não são favoráveis para prever uma expansão uniforme das inovações. Por isso, Weyland (2005, p.279) afirma que “é difícil acreditar que a mesma solução seja suficiente para uma variedade de países maximizar seus interesses”.

Dessa maneira, apesar da abordagem de escolha racional partir do mesmo pressuposto de interesse dos tomadores de decisão, como na abordagem cognitiva heurística, aquela não explica as três características chaves da difusão, tais qual a dimensão temporal, geográfica e substantiva. No tocante ao tempo, como os países exigem uma cuidadosa análise de custo-benefício, faz-se necessário observar um amplo retrospecto das práticas políticas. Além disso, diante das diferenças entre os países e das necessidades particulares, a adoção de uma mesma política não aprofunda as possíveis semelhanças existentes no *cluster* geográfico, em referência à dimensão espacial. Por fim, essas mesmas ideias de maximizar interesse não se sustentam diante das diferenças existentes entre países, o que falha para explicar o caráter substantivo das políticas, isto é, a comunhão na diversidade.

Por último, a abordagem cognitiva levanta a descrença sobre a racionalidade. Nesta abordagem, mapear todos os casos e informações relevantes é custoso e, dá-se ênfase a questões de disponibilidade, representatividade e ancoragem. Na primeira, as políticas que chamam a atenção são entendidas como as únicas disponíveis. Isto explica porque a difusão geralmente se inicia em âmbito regional. Em segundo lugar, a representatividade aborda como uma pequena amostra é colocada como legítima para representar uma grande população de casos, fato este que distorce a *performance* e as promessas das políticas. Por último, a ancoragem explica como os governos conseguem observar suas necessidades funcionais antes de adotar modelos externos.

Em seu livro, Weyland (2006) indaga o porquê dos países emularem modelos estrangeiros de políticas que parecem não se enquadrar em suas características

domésticas. Na sua obra, o foco reside sobre a difusão das políticas voltadas para a reforma da previdência social e da saúde na América Latina. Contudo, tal trabalho traz uma importante evidência: o problema da racionalidade na Ciência Política. Em vez de recair sobre o poder da pressão internacional sobre os atores domésticos ou da apelação normativa ao buscar a legitimidade no plano internacional, Kurt Weyland considerou o papel dos interesses dos *policy makers*.

Através de numerosas entrevistas, Weyland (2006, p.5) observou como os tomadores de decisão não mapearam proativamente o ambiente internacional nem se engajaram em uma busca por modelos externos. Em vez disso, eles focaram em algumas experiências externas por razões mais ‘acidentais’ e arbitrárias, incluindo a proximidade temporal e geográfica. Diferentemente da interpretação racional da avaliação de modelos baseada em análises sistemáticas ou na balança do custo-benefício, os tomadores de decisão tenderam a avaliar as promessas de inovações externas ao acaso.

Assim, através da psicologia cognitiva, as decisões são tomadas através da heurística da disponibilidade (*availability*), da representatividade (*representativeness*) e da ancoragem (*anchoring*). Para demonstrar como a racionalidade limitada filtra informações, canaliza inferências e tira conclusões distorcidas, Weyland (2006,p.6) conta a seguinte metáfora:

a maioria dos motoristas reduzem a velocidade quando observam uma batida de carro na estrada. Em termos lógicos, ver um acidente não afeta sua avaliação de risco de dirigir. Mas a experiência de ter visto a tragédia tem um impacto imediato sobre o comportamento dos motoristas, até que a memória vá embora e as pessoas corram de novo. O mesmo vale para a difusão.

As ideias sobre a avaliação cognitiva heurística de Weyland (2005;2006) são colhidas nas obras de Daniel Kahneman, vencedor do prêmio Nobel de economia em 2002¹⁴. Após receber o prêmio Nobel, Daniel Kahneman (2012) lançou o livro “Rápido e Devagar: duas formas de pensar”, onde reúne os principais achados que levaram a pensar os temas da disponibilidade, representatividade e da ancoragem. Neste livro, Kahneman (2012, p.127) define a heurística como um “procedimento

¹⁴ Os debates sobre a lógica do julgamento em cenários de incertezas e as divergências encontradas na tomada de decisão por indivíduos podem ser encontradas originalmente nas obras de Kahneman, Slovic e Tversky (1982) e em Gilovich, Griffin e Kahneman (2002).

simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis”.

A utilização das teorias sobre difusão de políticas para explicar a CSS brasileira se apoiou em três premissas. Em primeiro lugar, diferentemente da concepção de cooperação abordada por Keohane (1984) como o ajuste de comportamentos entre os atores, a CSS brasileira é caracterizada como a disponibilidade da *expertise* brasileira para outros Estados. Logo, não se trata do governo brasileiro abrir mão de preferências anteriores para gerar novos resultados, mas de compartilhar os ganhos obtidos ao longo dos anos. Em segundo lugar, e bem atrelado ao primeiro ponto, a CSS brasileira é baseada no conceito de *demand-driven*, isto é, ocorre apenas diante da demanda de outros países. Portanto, inexistente a ideia de condicionalidade para que a cooperação se concretize. Em terceiro lugar, o trabalho em questão não se debruça sobre as dinâmicas decorrentes do processo de *politics*, entre atores, instituições, interesses e ideias. Em vez disso, o foco é voltado para os tipos de *policies* que são demandados ao governo brasileiro, fato este que ressalta mais o ponto de vista do ator demandante da cooperação do que os interesses do governo brasileiro.

Diante dessas três premissas, o trabalho pode enquadrar a CSS brasileira como um caso de difusão de políticas ao redor do globo. Seguindo as três características traçadas por Weyland (2005), um processo de difusão se caracteriza por um padrão temporal em formato de curva S, uma relativa concentração de projetos em áreas geográficas específicas e uma característica dos países difusores em buscar questões específicas em uma diversidade de opções possíveis.

No tocante à análise da CSS brasileira, o ponto de vista sobre as pressões externas na difusão de políticas se mostra limitado em vários pontos. O lado positivo consiste na possível força analítica para evidenciar como os Estados situados em regiões estratégicas se mostram como os mais adeptos da CSS. Dessa forma, pode-se atribuir o papel da força do país sobre a agenda dos países cooperantes. Entretanto, além da CSS brasileira ser promovida via *demand-driven*, a cooperação é adotada a fundo perdido, isto é, sem contrapartida. Logo, diferentemente de Organizações Internacionais que podem pressionar países a adotar políticas, a assinar empréstimos e a se promoverem condicionalidades para a liberalização de novas remessas financeiras, a CSS brasileira nem lucra financeiramente com a difusão das políticas, nem há razões para pressionar os países a receberem

projetos, visto que são apenas experiências compartilhadas em diferentes *policies*. Além disso, por não existir pressões, não há como explicar a variação temporal, geográfica e substantiva.

Na ótica da difusão pela imitação simbólica, há uma considerável emergência da participação de países emergentes como provedores de soluções sociais, políticas e econômicas para os demais países do Sul. Logo, a concepção da difusão como resultante da busca de legitimidade no sistema internacional seria forte, se não fosse as considerações sobre a falta de condicionalidades e a possibilidade de demandar diferentes *policies* na CSS brasileira. Nessa vertente da difusão, os tomadores de decisão podem buscar a difusão como forma de mostrar o caráter moderno e inovador de suas políticas, o que geraria uma busca concomitante entre os Estados para copiar rapidamente políticas bem sucedidas, mesmo que não fossem ajustadas às suas realidades. Entretanto, o sistema internacional não se encontra em uma fase similar à evidenciada nas décadas de 1980 e 1990, quando os países precisaram correr em busca das reformas neoliberais, como forma de adequação à nova ordem internacional liberal. Além disso, há inúmeras *policies* compartilhadas pelo Brasil, o que evidencia que só há a necessidade de buscar a cooperação com o país quando há uma necessidade para tal. Dito isto, não haveria como explicar também as três características da difusão.

No ponto de vista racional, a difusão de políticas encontra limitações para evidenciar as diferenças nas demandas. Se a CSS só gira em torno de países em desenvolvimento, então todos deveriam dialogar em intensa velocidade, na busca de soluções entre seus semelhantes. Por essa razão, o *boom* na cooperação deveria ser ao mesmo tempo, em vez de apresentar momentos de maior ou menor inflexão da difusão, o que geraria a negligência na temporalidade. No campo geográfico, nem sempre as fronteiras representam sinais de semelhanças entre países. Assim, países do mesmo continente podem apresentar características tão contrastantes entre si do que entre países de outros continentes. Se os atores são racionais e buscam as melhores soluções, não necessariamente as alternativas estarão na vizinhança. Por último, como a CSS brasileira não representa apenas um tipo de *policy*, diferentes países podem cooperar com o Brasil e alcançar seus objetivos. Contudo, não há pesquisas nem questionários desenvolvidos pelo governo brasileiro que abarca a recepção e a avaliação dos projetos desenvolvidos pelo país através da CSS nos demais países. Dessa forma, como não se pode aferir nenhum cálculo

sobre o custo-benefício da difusão de uma política brasileira, não há como evidenciar a possibilidade da CSS ser encarada pelo prisma racional.

Para esse estudo sobre a difusão de políticas na CSS, a abordagem cognitiva heurística pode trazer importantes contribuições. Weyland (2005;2006) trouxe considerações relevantes para desconsiderar as abordagens voltadas para o poder, para a imitação simbólica e para a competição econômica (racionalidade), diante de questões temporais, espaciais e políticas. Além disso, ressaltou como a disponibilidade, a representatividade e a ancoragem se fazem presente, apesar do aumento de informações e da expectativa de atitudes racionais entre os tomadores de decisão.

A hipótese cognitiva heurística repousa nas divergências existentes entre os interesses dos tomadores de decisão quanto à localização geográfica, à temporariedade envolvida nas relações dos Estados com o governo brasileiro e às realidades contrastantes entre os países cooperantes. Para Weyland (2005), em vez de coletar um excesso de informações para chegar às decisões, uma única inovação pode atrair de maneira desproporcional a atenção dos países vizinhos ou até mesmo de Estados em outros continentes. A inovação é adotada diante da aparente promessa de melhoria, e não diante do sucesso demonstrado. Essa constatação é de extrema importância, pois diante da emergente participação brasileira na CSS, principalmente diante do governo Lula, ainda há muito misticismo sobre os reais ganhos mútuos adquiridos pelo Brasil, assim como há inexistência de dados que retratam as visões dos beneficiários da CSS brasileira. Enfim, a visão cognitiva heurística não se debruça nos resultados concretos, para concluir se vale a pena ou não difundir, mas nas expectativas geradas entre os atores de que difundir é uma boa solução.

Baseado em Kahneman (2012), a heurística deve compreender os domínios da disponibilidade, da representatividade e da ancoragem. Para o caso da CSS brasileira, a heurística da disponibilidade ajuda a explicar porque a difusão segue primeiro o caminho daqueles países que estão mais próximos ou então que possuem relações mais estreitas. Dessa forma, ela pode evidenciar porque os países vizinhos do Brasil ou que fazem parte de arranjos internacionais importantes nas suas políticas externas possuem os maiores índices de projetos difundidos na CSS.

A heurística da representatividade influencia a avaliação desta inovação, fazendo surgir uma difusão temporal em padrão de curva S. Esta inferência induz os tomadores de decisão a pular o estágio de aguardar as devidas consequências das políticas, assim como, os colocam numa posição de superestimar os resultados políticos a partir de uma base limitada de experiências. Enquanto que no começo há desejos exagerados, aos poucos o realismo toma conta dos tomadores de decisões através das informações disponíveis. Como supracitado anteriormente, o governo brasileiro carece de relatórios que forneçam *feedback* sobre as práticas da CSS brasileira, assim como do alcance dos resultados esperados. Entre os efeitos da difusão baseados na expectativa, um projeto de cooperação trilateral entre Brasil, Japão e Moçambique – o ProSavana – tem enfrentado constantes críticas por parte da sociedade civil dos três países¹⁵, fato este que pode passar a gerar visões negativas sobre a cooperação prestada pelo governo brasileiro.

Por fim, a heurística da ancoragem ajuda a explicar a natureza substantiva da difusão, a expansão da comunalidade (comunhão) na diversidade (*commonality amid diversity*). A ancoragem limita a adaptação da abordagem política externa para as necessidades específicas do país importador. Dessa forma, a demanda de cada país passa a ser explicada pelas reais necessidades encaradas por cada estadista para a melhoria do bem estar de sua população.

Conforme atentam Collier e Messick (1975) e Berry e Berry (1990), nas temáticas sobre difusão, o pesquisador deve analisar não apenas os fatores domésticos dos países difusores, como também o contexto internacional e a realidade do país do qual se difundem as políticas. Essas considerações nos auxiliam a imaginar porque a CSS enfrentou um forte *boom* na difusão de políticas. No plano doméstico brasileiro e no âmbito internacional se destacam a emergência de governos esquerdistas na América do Sul, o enfraquecimento das políticas neoliberais e pouco voltadas para questões sociais, a relevância tomada pelo Brasil

¹⁵ O projeto ProSavana é um projeto triangular que conta com as participações do governo japonês, do brasileiro e do moçambicano. O projeto é inspirado no projeto Pró Cerrado, uma parceria do governo japonês com o governo brasileiro, durante a década de 1980 e que contou com a presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). No caso moçambicano, há críticas sobre a natureza da agricultura de larga escala e da monocultura (principalmente a soja), o que levaria à degradação ambiental. As Organizações da Sociedade Civil aclamam por investimentos para desenvolver a agricultura familiar e as economias camponesas, vistas como as únicas capazes de criar empregos e conter o êxodo rural. Mais detalhes em: < <http://www.diarioliberalidade.org/africaasia/laboral-economia/32438-pronunciamento-sobre-o-programa-pr%C3%B3-savana.html> >. Acesso em 10 nov. 2013.

através do governo Lula e do Chanceler Celso Amorim, o impacto que a mídia internacional proporcionou às melhorias nos indicadores sociais e econômicos das políticas adotadas no Brasil e as parcerias reafirmadas na América do Sul e naquelas criadas no continente africano.

Na busca de uma ligação entre a temática da CID e a interpretação dela através da difusão de políticas, esta seção traçou considerações sobre o diálogo entre políticas públicas e política externa, a ideia de *policy* e de *politics*, a diferença conceitual e metodológica entre a difusão e a transferência de políticas e, por fim, as interpretações das correntes de difusão de políticas sobre a CSS brasileira. Sobre o primeiro ponto, corrobora-se a ideia de Lentner (2006) de que é possível encontrar quatro imperativos coexistentes nos estudos sobre políticas públicas e sobre política externa. Diante da globalização e da maior participação da sociedade civil nos processos democráticos, ora um tema doméstico serve de fundamento para uma atitude na política externa, ora uma ação no sistema internacional gera mudanças no âmbito local. Para o estudo sobre a CSS brasileira, deve-se ressaltar que as políticas adotadas no plano doméstico só alcançaram status internacional porque foram reconhecidas como boas práticas, por exemplo, pelos projetos e políticas desenvolvidas pela EMBRAPA, pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério da Educação, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e por inúmeras universidades, órgãos estatais e Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Diferentemente de atores como Lima (2000) e Pinheiro e Milani (2012b), este trabalho não foca no debate sobre política externa como política pública, apesar de não negar a importância dessa consideração. Em vez de se dedicar à *politics* presente no constante debate sobre os atores, instituições e ideias na busca de seus interesses, o trabalho repousa sua atenção na concepção das diferentes *policies* difundidas através da CSS brasileira. Apesar de não se desprezar o contexto internacional e a crescente participação dos países do próprio Sul como parceiros no processo de cooperação internacional, a identificação das *policies* chaves em cada região ou em cada país pode fornecer importantes diagnósticos sobre o papel do Brasil no cenário internacional. Dessa forma, o estudo tem como proposta mostrar quais os tipos de *policies* que são mais demandados pelos países cooperantes. Como afirma Milhorange (2013, p.5):

[...]por um lado, as economias emergentes se associam em função de suas performances econômicas e colaboram regularmente em fóruns políticos, por outro lado, suas estratégias de desenvolvimento e política externa são bastante distintas. Elas variam segundo os setores, tipos de bens comercializados, tecnologias subjacentes e modelos de financiamento utilizados.

Durante a discussão sobre o entendimento do que viria a ser a difusão, categorizou-se como ela decorre de uma interdependência descoordenada. Além disso, a mesma pode conter elementos de competição e aprendizado, destoando de elementos apenas coercivos. Logo, a análise macro sobre a CSS brasileira serve de arcabouço para avaliar a interdependência descoordenada dos países na busca de soluções nas *policies* desenvolvidas no Brasil. Em vez de considerar apenas uma cooperação por vez, a difusão interpreta o conjunto das cooperações que se inicia pela atitude de um e que acaba se expandido aos outros, como forma de solucionar cada qual o seu problema.

2.2. Estudos empíricos sobre difusão de políticas: trajetórias e achados

Nesta seção, busca-se apresentar como alguns trabalhos empíricos retrataram o papel das ideias, dos agentes e das estruturas e, como estas se enquadraram em alguns caminhos conceituais, nas abordagens metodológicas e nas trajetórias de transferência e difusão. Por fim, analisaremos como estas interpretações podem colaborar para pesquisas na área de Relações Internacionais e, principalmente, para esse estudo.

O leque sobre os estudos na área de difusão de políticas são bem extensos, tanto na quantidade, quanto no conteúdo. É possível encontrar trabalhos sobre a difusão de políticas entre unidades subnacionais (GRAY, 1973; BERRY; BERRY, 1990; COELHO, 2012), entre os Estados no sistema internacional (COLLIER; MESSICK, 1975; MILHORANCE, 2013; FRAUNDORFER, 2013), sobre a democracia no sistema internacional (STARR, 1991) e sobre as reformas neoliberais nos Estados (SIMMONS; ELKINS, 2003; LEVI-FAUR, 2005; BROOKS; KURTZ, 2012). Apesar de todos tratarem da difusão, cada estudo consegue fornecer importantes componentes para compreender, por exemplo, a dinâmica entre diferentes *issue-areas* e o papel dos inovadores, ou como podemos identificar

padrões de hierarquia (questões funcionais como renda, industrialização) e de espaço (vizinhos), assim como a balança entre fatores internos e externos que expliquem o processo.

Uma forma de analisar a difusão de políticas repousa sobre as inovações. Em 1973, Virginia Gray avaliou o impacto das inovações políticas nas áreas de educação, bem estar e direitos civis nos Estados Unidos. Para Gray (1973), nas análises estatísticas, apenas a educação se difundia de maneira regular e semelhante. Quanto à inovação, a hipótese geral era de que, quanto mais rico e competitivo fosse o Estado, maior sua capacidade de inovar. Por essa razão, as considerações políticas e econômicas se revelaram essenciais para explicar porque os primeiros Estados a inovar foram de fato os primeiros e, porque os últimos demoraram tanto a buscar essas políticas. Para explicar os casos que residem entre inovadores e atrasados, Gray (1973) constatou que a interação existente entre os atores, isto é, explicada pelo impacto das políticas na vizinhança, podem fornecer importantes considerações à pesquisa. Por fim, não foi constatado um padrão de difusão, visto que o processo divergia tanto nas áreas das políticas, quanto no grau de envolvimento da instância federal (*Ibidem*, p.1185).

Já Collier e Messick (1975) analisam como a seguridade social se desenvolveu em vários países. Para isso, eles observam tanto questões internas que levaram os países a adotarem as políticas (pré-requisitos), como questões externas (difusão), de forma a focar na imitação dos programas. Os autores abordam três tipos de difusão: i) a imitação da legislação de um país que já tenha adotado a política; ii) os casos em que não houve imitação, mas a adoção por parte de um país que gerou influência nos demais e; iii) as organizações internacionais e os acordos internacionais influenciam na difusão da seguridade social.

Assim, essas três formas de difusão geram dois padrões: o hierárquico e o espacial. No padrão hierárquico, países com rendas maiores ou níveis de modernidade (mais voltados para a indústria do que para a agricultura) adotaram políticas antes que os menos modernos. O padrão espacial remonta à capacidade de influenciar a decisão nos países vizinhos. Para o caso da CSS brasileira, o padrão hierárquico remonta à utilização de variáveis como níveis de renda e níveis de governança, enquanto que o padrão espacial é representado pelas áreas geográficas.

O artigo de Melo (2004) esboça a necessidade de atentar para o papel das ideias, interesses e interações estratégicas entre os atores do jogo, em contraste com as visões racionais e procedimentais das políticas públicas. Isto ocorreria através da investigação sobre as instituições domésticas e pelo *path dependency* da unidade de análise. Assim, a reforma da previdência não pode ser explicada apenas pelas pressões provenientes das organizações internacionais, mas também das comunidades epistêmicas e dos casos de sucesso e fracasso representados pelas trajetórias.

A partir desse ponto de vista, o mimetismo institucional, proposto por DiMaggio e Powell (1983) não pode ser interpretado apenas como um mecanismo automático de reprodução, mas sim como uma escolha estratégica. Para Melo (2004), a aversão ao risco varia de acordo com a área temática e, por isso, varia-se também a velocidade da transferência de ideias na política. Por essa razão, faz-se importante observar o *path dependency*. No caso brasileiro, dois fatores eram responsáveis pelo processo de tomada de decisão: o custo de transição e os constrangimentos impostos pelos mercados financeiros internacionais. Para Melo (2004), a ausência de reformas deveu-se mais a uma escolha política do que a uma incapacidade institucional. Além disso, o autor fugiu do foco dos atores externos - a saber, o Banco Mundial - como detentor de *know-how* sobre os assuntos relativos à reforma da previdência, para defender a necessidade de incluir fatores domésticos para explicar os resultados políticos. A análise de Melo (2004) se mostra importante porque ele não apenas foge do foco quantitativo, ao se debruçar sobre o caso brasileiro, como também há uma análise mais minuciosa sobre a *politics* envolvida na *policy* sobre a reforma da previdência.

No estudo sobre Orçamento Participativo (OP), Wampler (2008) faz a análise em dois momentos. Primeiro ele busca evidenciar através de testes estatísticos os motivos dos municípios copiarem o caso de sucesso do município de Porto Alegre, sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT). A partir dos achados, o pesquisador diagnostica que a difusão pode ocorrer de três maneiras, em ordem de prioridade: i) através de empreendedores; ii) por parte dos defensores de políticas e; iii) por meio de adotantes formais. Para o primeiro, há muita dedicação de tempo, energia e recursos. Para o segundo, os agentes garantem apenas níveis limitados, visto que não são os inovadores. Para o terceiro, e último, os agentes dedicam níveis mínimos, o que não garante a boa funcionalidade da política.

Wampler (2008) consegue desenvolver essa alavancagem analítica ao compreender a relação entre dois indicadores. Primeiro ele observa a intensidade com que a prefeitura investe capital para que os delegados possuam autonomia no OP. Segundo, observou-se a percentagem dos delegados do OP pesquisados que declararam dispor sempre ou quase sempre de autoridade necessária para tomar decisões de gestão, o que ilustra como os delegados compreendem efetivamente os seus envolvimento nos resultados das políticas públicas. Assim, Wampler (2008) consegue sustentar as explicações sobre o grau de eficiência das políticas difundidas a partir do grau de comprometimento e de concessão de responsabilidade dos próprios prefeitos aos delegados do Orçamento Participativo. No tocante à análise sobre a CSS brasileira, algumas características podem ressaltar a maior preponderância de projetos difundidos. Por exemplo, observar quais os países que possuem mais vínculos com o governo brasileiro, através da fronteira partilhada, da língua portuguesa falada ou da participação em arranjos internacionais informais, pode explicar quem mais se interessa pelos projetos e quem não apresenta motivações ou afinidades.

O artigo de Simmons e Elkins (2003) retrata, através de teste de hipótese, a possibilidade de verificar efeitos na difusão a partir de variáveis internas, tanto políticas quanto econômicas. Para avaliar os efeitos da globalização, os autores observaram a liberalização da conta corrente, da conta de capitais e a unificação da taxa de câmbio. Simmons e Elkins (2003, p.280) diagnosticaram que a difusão nesse caso tem um forte elemento de competição econômica interestatal. Nota-se, assim, a influência de questões culturais como a religião, a localização geográfica e a aproximação como fatores de difusão.

O artigo elaborado por Ovodenko e Keohane (2012) retrata a possibilidade de compreender a difusão no âmbito das instituições internacionais. Para os autores, “a difusão internacional se refere ao processo pelo qual as características institucionais expandem para instituições internacionais de um ponto de inovação para pontos de potenciais adoções” (OVODENKO e KEOHANE, 2012, p.524). Para tanto, a pesquisa se baseia nas instituições voltadas para o meio ambiente, de forma a retratar como ocorrera o isomorfismo institucional, diante de contextos de incertezas e de necessidade de conciliar boas práticas, *expertises* e burocracias.

Ao contrário das 30 trajetórias evidenciadas no trabalho de Newmark (2002), Ovodenko e Keohane (2012) consideram cinco trajetórias de difusão de políticas: i) a

prática local para o âmbito internacional; ii) a regulação existente em uma *issue-area* e que depois se expande para outras *issue-areas*; iii) de um governo para outros governos, através de instituições multilaterais; iv) o conhecimento de uma OI que é difundido para outras regiões ou outras *issue-areas*; v) dos atores privados não-estatais que difundem para outras *issue-areas*. Para Ovodenko e Keohane (2012,p.533-534), na governança ambiental internacional, problemas semelhantes entre um ponto de inovação e um ponto de adoção é uma condição para a difusão institucional.

A difusão institucional ocorre quando há um problema semelhante entre os agentes e quando eles foram efetivos em solucionar os problemas no passado. Uma vez que ocorra essa convergência entre passado efetivo e semelhança de problemas, os autores consideram que a difusão é mais provável de ocorrer quando se trata de governos iguais com *issue-areas* diferentes, ou quando se tem governos diferentes na mesma *issue-area*.

De forma semelhante à empregada por Ovodenko e Keohane (2012), tanto Fraundorfer (2013) quanto Milhorange (2013) analisam a difusão de políticas brasileiras a partir do ponto de vista institucional, de forma a verificar quais os canais utilizados para propagar as boas práticas brasileiras no mundo. Assim, diferentemente do foco apresentado nesse trabalho sobre as diversas *policies* propagadas na CSS brasileira, ambos analisaram o contexto mais voltado para a *politics*. Fraundorfer (2013) faz uso da ideia de governança nodal para evidenciar o papel das redes no sistema internacional e o papel dos nós em interligar as mentalidades, as tecnologias, os recursos e as instituições. Dessa forma, o Programa Fome Zero obteve o reconhecimento e a propagação internacional graças a quatro nós: 1) o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG); 2) o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimento; 3) o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza e; 4) o Fundo Brasil-FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). Segundo Fraundorfer (2013, p.116), “todos os quatro nós dividem uma maneira de pensar particular baseada na transferência de conhecimento em relação à Estratégia Fome Zero”, fato este que permite o completo fornecimento de recursos financeiros, humanos e institucionais para a difusão do programa.

Já Milhorange (2013) retrata a difusão de políticas públicas do Brasil para a África sobre a ótica da dualidade de modelos de desenvolvimento rural e agrícola na

identificação dos projetos. Assim, a preocupação é com as diferentes *politics* que atuam nos bastidores das *policies* no campo da agricultura. A demanda dos países africanos por esses projetos é justificada pelo contexto doméstico dependente da agricultura. Segundo Milhorange (2013, p.12), apesar de vários países do continente importar alimentos e energia, a agricultura é a principal fonte de empregos e receita de exportação, com cerca de 30% no PIB da África Subsaariana. Porém, o setor é caracterizado também por baixa produtividade, fraca infraestrutura e falta de mão de obra qualificada. No tocante à *politics* envolvida na cooperação, é possível encontrar a ABC-MRE, o Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), a EMBRAPA e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Assim, diante da pluralidade de atores existentes na promoção da política externa brasileira no âmbito da agricultura, cabe aos tomadores de decisões e aos promotores políticos, divulgar e adequar as políticas nacionais aos contextos internacionais. De acordo com Milhorange (2013, p. 17):

Os promotores da cooperação brasileira formatam e apresentam as iniciativas selecionadas como instrumentos de desenvolvimento rural e de redução da pobreza, e identificam os países africanos como seus parceiros, em vez de beneficiários. Num momento histórico de afirmação das políticas pós-neoliberais e de valorização da cooperação entre os países do Sul, a adoção dos princípios utilizados pela diplomacia brasileira (*demand-driven*, ausência de condicionalidades, respeito à autonomia, não intervenção, colaboração horizontal) parece mais adequada que sua rejeição.

No tocante à análise da difusão de políticas dentro da abordagem cognitiva heurística, Weyland (2005) retrata como o caso pioneiro de reforma da previdência na América Latina – o caso chileno – possuía inúmeras características que permitiam caracterizar a política da previdência como um caso com maior poder explicativo através da visão dos tomadores de decisão. Para Weyland (2005), a riqueza de documentos e entrevistas, assim como estudos de casos, mostram a singularidade do caso chileno e como ele conseguiu chamar a atenção de todos os países da região.

No que concerne à disponibilidade, a América Latina estava toda envolvida em uma série de reformas neoliberais e na busca de reduzir os gastos públicos. Por

essa razão, o caso de sucesso no Chile foi uma fagulha em todo o continente para a obtenção da nova política. A questão da representatividade foi aguçada pela áurea de sucesso que a reforma causou com aumento substancial das poupanças e investimentos no Chile, o que pareceu ser um milagre. No tocante à ancoragem, os projetos de reformas iniciais em muitos países pareceram “cópias virtuais em carbono” do sistema Chileno. Apesar de algumas mudanças ou adaptações, elas afetaram apenas o escopo da privatização, não a natureza do projeto.

Como visto acima, há estudos sobre a difusão de políticas entre unidades subnacionais, políticas adotadas pelos estados no sistema internacional e por instituições internacionais. Apesar de todos tratarem de questões em volta da difusão, cada estudo consegue fornecer importantes componentes para compreender os processos ou os resultados da difusão, por exemplo, sobre as áreas com cooperação, o papel dos inovadores, a identificação de padrões de hierarquia (questões funcionais como renda, industrialização), de espaço (vizinhos) e a balança entre fatores internos e externos que expliquem o processo.

2.3. A difusão de políticas na cooperação sul-sul

Duas considerações foram tomadas no primeiro e no segundo capítulo. No primeiro, o debate girou em torno da pouca atenção dada pelos debates neo-neo à CID e ao papel do Sul nessas relações. Assim, os pesquisadores que desejam compreender com mais precisão a dinâmica da CID nesses países devem se debruçar sobre a literatura da ajuda externa. Entretanto, essas correntes concedem grande poder explicativo para o sistema internacional. Iara Costa Leite (2012) alerta para a exclusão do Sul nos debates teóricos do campo da cooperação internacional e atenta à necessidade de beber em outras literaturas – no caso dela, nos debates sociológicos sobre reciprocidade e cooperação – para conferir maior entendimento à CSS.

Nesse segundo capítulo, o debate tem girado em torno da difusão de políticas e sua importância na análise do impacto que determinadas políticas públicas provocaram no âmbito da CSS, o que incentivou uma onda de cópias, adaptações ou transferências de programas e projetos para variados países em desenvolvimento. Como tem sido evidenciado, apesar de não tratar diretamente de

correntes teóricas das relações internacionais, as razões pelas quais os Estados propagam as políticas de outros podem ser estritamente ligadas às interpretações da cooperação, a saber, as pressões coercivas, a busca de legitimidade no sistema internacional, a competição econômica e as análises cognitivas dos tomadores de decisões. De acordo com o IPEA (2010, p.16):

à medida que estas (políticas sociais) se ampliavam e se consolidavam internamente, o governo recebia crescentes pedidos para compartilhar suas experiências e boas práticas com países parceiros. A repercussão positiva dessas políticas, por sua vez, garantiu ao Brasil crescente reconhecimento internacional, consolidado, sobretudo, ao longo da primeira década do século XXI.

O ponto a ser debatido nessa seção repousa sobre a tentativa de elaborar um *framework* em que se faça possível conciliar duas fases desse processo. No primeiro estágio, observa-se como uma política adotada no Brasil pode gerar benefícios e possibilidades de contribuir para o desenvolvimento social e econômico de outros países no sistema internacional. Partindo do pressuposto de maior igualdade de condições políticas, culturais, jurídicas, econômicas e institucionais entre os países em desenvolvimento, a CSS possui mais sensibilidade para adequar as políticas públicas de um país à conjuntura de outros países. Assim, o primeiro estágio se concretiza como uma cooperação realizada entre o Estado que demanda a *policy* (País B) e o Brasil (País A), que nesse caso é o Estado detentor do conhecimento (ver Figura 1).

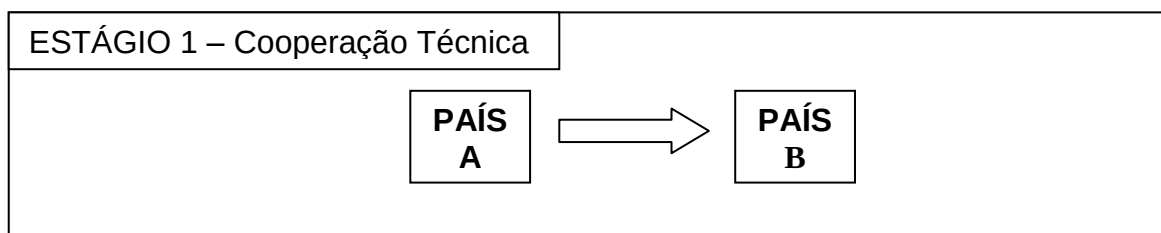


Figura 1 - Estágio 1 da cooperação internacional ao desenvolvimento: cooperação técnica bilateral.
Fonte: Elaboração do Autor.

O segundo estágio compreende aquilo que denominamos de difusão. Ao passo que o século XXI tem demonstrado o aumento das vozes do Sul nos foros globais e na busca de melhorias no bem estar de suas populações, a CSS tem tomado fôlego crescente. Mawdsley (2012) ressalta a importância dos países do Sul

– principalmente Índia, China e Brasil – como provedores de novas políticas públicas sociais e como reordenadores do atual sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento. Diante dessa pró-atividade, países como o Brasil tem obtido maior visibilidade entre outros países em desenvolvimento através de suas condições de países não desenvolvidos, mas com capacidade de aplicar boas políticas. A difusão se caracteriza como o segundo estágio porque ela sucede o estágio de cooperação bilateral entre o interessado e o Brasil. Após a realização da cooperação, outros países passam a enxergar benfeitorias ou expectativas positivas sobre os resultados provenientes da cooperação, fato este que também os levam a buscar a cooperação.

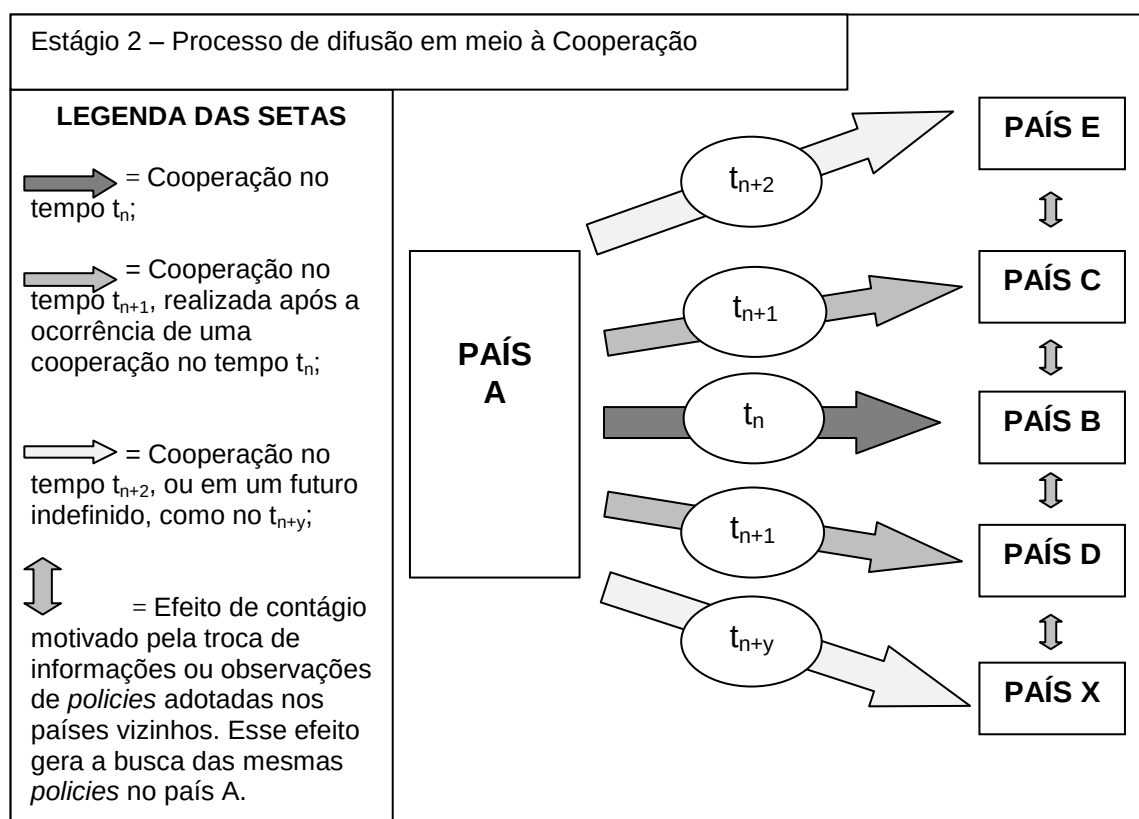


Figura 2 – Estágio 2 da cooperação internacional para o desenvolvimento através da difusão de políticas. Fonte: Elaboração Própria.

Na figura 2, observa-se a cooperação entre o país A e o país B, no tempo n (retratado aqui como o tempo inicial), semelhante ao apresentado no estágio 1. Contudo, o estágio 2 demonstra como a cooperação realizada pelo país B exerce influência indireta sobre a tomada de decisões de outros países, representados pelos Países C e D. Por essa razão, estes países solicitam a cooperação bilateral

não mais no tempo da relação A-B (t_n), mas no tempo posterior a esse processo (t_{n+1}). Para tanto, como já discutido no decorrer deste segundo capítulo, a influência exercida nos países C e D, podem ser decorrentes de pressões externas (Organismos Internacionais), pela busca de legitimidade no sistema internacional, pela competição econômica ou por questões cognitivas dos tomadores de decisão. O mesmo ocorre com o país E que se vê influenciado pelas políticas adotadas no país C e busca no tempo seguinte (t_{n+2}) a cooperação com o país A.

Atenta-se que as setas verticais não demonstram apenas a influência da adoção de uma *policy* em outro país, mas toda uma cadeia de informações. Por exemplo, o país B induz comportamento dos países C e D, que influenciam os comportamentos dos países E e X e, assim por diante. Dessa forma, compreende-se o que Elkins e Simmons (2005,p.35) chamam de “processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado”, pois cada ato de cooperação é tomado bilateralmente, mas as constantes parcerias acabam por criar redes geridas por um processo de interdependência entre os países, podendo ser explicadas por diversas razões, tais como as pressões, a competição, a legitimidade ou o aprendizado.

Optou-se em adotar o tempo inicial como t_n , em vez de t_0 , porque o foco do trabalho não reside na implementação de um único tipo de política pública, a saber, uma inovação numa política de saúde ou educacional, mas no conjunto de políticas da CSS compartilhadas pelo Brasil. Logo, não há um t_0 , mas vários tempos iniciais que são melhores abordados pelo valor indefinido de “n”.

Como foi demonstrado por Weyland (2005;2006) e Kahneman (2012), há um custo muito alto para os indivíduos buscarem todas as informações e estatísticas no ambiente de modo a tomar melhores decisões ou aquelas que parecem ser as mais racionais. Em vez disso, os indivíduos preferem observar ao redor quais são as novidades mais populares, o que representa a busca por atalhos nas suas soluções. Para esse trabalho, acredita-se em fato semelhante para explicar a CSS, pois diante das ideias sobre representatividade, disponibilidade e ancoragem, a difusão dos projetos por parte do governo brasileiro pode ganhar força explicativa em face da expansão concentrada de uns projetos em uma região e de outros projetos em outras regiões.

3. COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA EM NÚMEROS

Este capítulo agrega as revisões da literatura sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, com foco para a CSS, e a difusão de políticas, para que seja possível explorar os dados estatisticamente e criar pontes entre os números e as narrativas. Para tanto, o capítulo é dividido em quatro seções. A primeira seção retrata os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, como a coleta, o refinamento, as decisões tomadas, os indicadores utilizados, a disponibilidade do banco de dados, os softwares e as técnicas. A segunda seção traz as hipóteses de pesquisa e a convergência entre as noções de difusão de políticas e cooperação internacional. A terceira seção desenvolve quantitativamente e através de mapas, os achados da base empírica. A quarta seção cria uma ponte entre os achados quantitativos do trabalho com a revisão da bibliografia nas duas literaturas levantadas.

3.1. Metodologia

Apesar de se tratar de um estudo quantitativo que buscava analisar a conjuntura da CSS brasileira, o maior trabalho foi o próprio banco de dados. O endereço virtual da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE) possui já na primeira página a opção de “pesquisa avançada” para identificar os países onde a ABC atua¹⁶. Entretanto, os dados disponíveis estão apenas em formato de texto descritivo, com algumas informações como, o código do projeto, o título do projeto, uma breve descrição das atividades relacionadas, o país, a região, a data inicial, a data final, o setor da cooperação e a instituição executora do projeto.

Diante do trabalho manual em coletar os dados, um e-mail foi enviado para a ABC-MRE, para tomar conhecimento de qualquer banco de dados da instituição e sua disponibilidade para o público¹⁷. A ABC-MRE informou que ainda não dispunha das informações solicitadas em banco de dados e sugeriu a consulta com o IPEA, órgão co-responsável pelo Relatório da Cooperação Brasileira para o

¹⁶ Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa> >

¹⁷ Um e-mail foi enviado para rosely.monteiro@abc.gov.br no dia 04/03/2013. A mesma estava de férias e a resposta automática recomendou o envio para o e-mail diretoria@abc.gov.br, sendo enviado no mesmo dia. Por sua vez, a responsável sugeriu que os dados fossem procurados no Serviço de Informação do Cidadão (SIC), do MRE, através do e-mail sic@itamaraty.gov.br.

Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Cabe destacar que toda a comunicação ocorreu em um prazo de dois dias. Um e-mail foi encaminhado para o IPEA, contudo, nenhuma resposta foi dada com clareza.

Diante da impossibilidade de usar um banco de dados já existente, a solução encontrada foi coletar manualmente os dados no site e transcrevê-los em planilhas, para que fosse possível organizar e tabelar os dados para a pesquisa. Vale a pena ressaltar que nessa plataforma não existem dados sobre ações, projetos e programas em que o Brasil atua como a entidade demandante. Todos os dados sobre a CSS retratam o ponto de vista das políticas adotadas no Brasil e que são compartilhadas com outros países.

No endereço, a agência organiza a lista de projetos por: i) Tipo de Cooperação; ii) Situação do Projeto; iii) Área Geográfica ou Política; iv) País e; v) Setor de Atividade. Os dados foram coletados manualmente entre os meses de agosto e outubro de 2013 e tabuladas através do Microsoft Excel 2007. As análises estatísticas foram analisadas através do programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 20.

Quanto à situação, o estudo só aborda os projetos concluídos ($n = 1.142$; 81%), excluindo da população os projetos em execução ($n = 256$; 19%). Isso evita a análise de projetos com problemas operacionais ou suspensos¹⁸.

Alguns projetos estavam impróprios para a análise, pois não continham informações básicas para os devidos fins desse trabalho ($n = 75$). Como esse estudo pretende mostrar a demanda por *policies* em variados setores, a ausência do tipo de setor cooperado foi prontamente excluída. A inexistência clara dos países participantes da cooperação também foi motivo para retirar o projeto da análise. Em outros casos, o nome do país foi citado, mas o Canadá não se enquadra como CSS e não há dados disponíveis sobre a Palestina. Há quatro casos de projetos e treinamentos realizados no Brasil que não especifica os países participantes.

Durante a coleta, alguns projetos não informavam o país cooperante, mas as informações contidas no título ou na descrição do projeto serviam para identificar a localidade das províncias, regiões ou comunidades, e seus respectivos países. A inserção do nome do país só não ocorreu nos casos em que não foi possível identificar a localidade. Por fim, há acordos regionais realizados através da CSS que

¹⁸ Por exemplo, Abreu (2013, p.8) ressalta a suspensão da cooperação prestada em Guiné Bissau, tendo em vista a situação política instável no país.

não descrevem quais os países dessas regiões que fazem parte da cooperação proposta. A frequência e a participação no total de erros se referem: 1) ao setor da cooperação (5; 7%); 2) ao país cooperante (34; 45%); 3) à não especificidade dos países participantes do bloco regional (30; 40%); 4) ao ano da cooperação (1; 1%) e; 5) ao país que veio ao Brasil participar de palestras e treinamentos (5; 7%).

Além da exclusão desses casos, outra ação foi tomada no banco de dados para atender às demandas da pesquisa. Por exemplo, o projeto BRA/04/044-A337, referente ao Treinamento de Militares no âmbito da Defesa, foi direcionado ao mesmo tempo para a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Apesar da participação dos três países, o projeto só aparece uma vez na ABC-MRE. Nesse estudo, o projeto passa a se configurar como três, sendo um para cada país, tendo em vista que todos foram beneficiados pela cooperação. Após a modificação nesse e em outros casos semelhantes, 1.460 projetos foram contabilizados para a execução da pesquisa.

Contudo, estranha-se que os dados mais longínquos datam de 1999, visto que a ABC inicia seus trabalhos em 1987¹⁹. A dificuldade em encontrar dados fidedignos e completos sobre a CSS é refletida na concentração temporal dos estudos do relatório COBRADI, realizado conjuntamente entre a ABC e o IPEA, que se remete ao intervalo 2005-2009 - na primeira edição (IPEA, 2010) - e ao período 2005-2010 na última edição disponível (IPEA, 2013).

Apesar dessa possível inconsistência dos dados, com o início das atividades em 1987, os dados de Mendonça Júnior (2013) desde 1995 e os relatórios COBRADI com início em 2005, o estudo prezou pela utilização de todos os dados disponíveis. Essa ideia também toma relevância ao analisar o progressivo aumento da CSS, assim como a sua difusão. Até o final da coleta, apenas dois projetos já tinha sido concluídos no ano de 2013. Logo, para evitar viés temporal durante os anos do governo Dilma (2011-) o estudo fechou o estudo no período 1999-2012.

Os relatórios COBRADI trazem alguns dados financeiros sobre os projetos, mas como a temporariedade é curta, ou seja, para o intervalo 2005-2009 (IPEA, 2010) e 2005-2010 (IPEA, 2013), este estudo prezou pela utilização do número de

¹⁹ Como já mencionado no decorrer do trabalho, Mendonça Júnior (2013) realiza um estudo exploratório, mas com uma base empírica diferente. Em vez de se concentrar nos projetos de cooperação apresentados no endereço eletrônico da ABC, o autor foca nos arquivos digitalizados dos acordos internacionais, presentes no Departamento de Atos Internacionais (DAI). Em Mendonça Júnior e Faria (2013), os autores apresentam o número total de atos internacionais e o número de atos internacionais com países do continente africano, desde 1995.

projetos, mesmo sem a utilização de valores financeiros. O ponto positivo de utilizar dados financeiros é a devida representação dos custos em diferentes *policies* e para diferentes países. Entretanto, tendo em vista que há poucos estudos estatísticos, este trabalho segue sem a inclusão dos dados financeiros.

Um exemplo das adversidades encontradas em estudos quantitativos sobre a ajuda internacional e a cooperação internacional para o desenvolvimento é encontrado em Easterly e Pfutze (2008), quando estes tentam analisar os dados das agências de ajuda externa dos países do Norte sobre transparência e melhores práticas. Ao perceber as dificuldades em encontrar os dados e em confiar neles, os mesmos concluem que, “apesar dos dados serem terríveis, ainda sim é melhor alguns poucos dados do que nenhum dado” (EASTERLY; PFUTZE, 2008, p.51).

O ponto negativo de não fazer uso de dados financeiros consiste na provável desconexão entre a quantidade de projetos e o valor dos projetos. Isto é, um determinado projeto em um país X possui um montante financeiro superior a dez projetos em um país Y. Essa discrepância pode ser ressaltada pela importância estratégica tanto do país receptor, quanto da *policy* propagada. Entretanto, este descompasso é minimizado por uma declaração da própria ABC (2005), que nos pontos 11 e 12 dos *Objetivos da Cooperação Técnica Internacional* ressalta os cuidados com programas pouco claros e as suas possíveis soluções. Quando uma instituição pretende desenvolver um projeto de cooperação técnica com objetivos e resultados excessivamente abrangentes ou com redação genérica que não fornece as evidências claras do que se pretende obter ao fim do projeto, a ABC recomenda que a proposta seja reconfigurada como um programa. Dessa maneira, a proposta é reformulada e colocada como um grupo específico de subprojetos executados com relativa independência entre si, contudo, supervisionados por um planejamento central e na busca de um desenvolvimento comum (ABC, 2005, p.10).

Assim, entende-se que países com raros projetos de cooperação com o Brasil, pouco provavelmente apresentarão nesses únicos projetos um grande valor de administração. Isto porque, se fossem de grande envergadura, eles seriam divididos em projetos menores para uma melhor implementação. Por essa razão, o argumento sobre a inviabilidade de traçar o estudo sem as considerações financeiras perde provisoriamente a relevância, tendo em vista a necessidade de gerar resultados claros na CSS brasileira.

Por se tratar de um estudo que avalia as demandas de *policies* desenvolvidas no Brasil e propagadas através da CSS brasileira, a existência de aproximadamente 40 áreas temáticas gera dificuldades no manuseio dos dados. Algumas áreas possuem apenas cinco projetos, enquanto que outras possuem dez vezes mais projetos. Apesar disso, várias áreas temáticas apresentam características sobre sua aplicação. Para tanto, uma solução encontrada foi classificar essas diversas áreas em macro categorias. Para Bailey (1994, p.1), a “classificação é definida como a ordenação de entidades dentro de grupos ou classes baseados em suas semelhanças”. A ideia é minimizar a variância dentro do grupo, ao mesmo tempo em que se busca maximizar a variância entre os grupos. Isso faz com que os grupos sejam homogêneos internamente e heterogêneos entre si.

Entretanto, há diferentes formas de classificar e cada autor faz isso com base em suas metas de pesquisa. Por exemplo, Bailey (1994, p.2) argumenta que se colocarem 30 facas, garfos e colheres a serem classificadas por três pessoas, o leitor poderia encontrar uma classificação do maior para o menor, uma por plástico, madeira ou prata e, a última, por faca, garfo e colher. Outro exemplo seria a classificação de cem pessoas, que poderiam ser divididas por sexo, por altura ou por peso. Dessa forma, cada classificação é orientada a partir da pergunta de pesquisa do investigador, assim como pelo marco teórico utilizado no estudo.

No caso desse estudo, pregou-se a parcimônia no agrupamento dos diversos tipos de áreas temáticas. Para compreender as grandes demandas existentes na CSS brasileira, o estudo elaborou quatro grandes setores para abrigar as áreas temáticas, de acordo com as naturezas e suas proximidades, conforme demonstra o quadro 2. O primeiro grupo representa as atividades desenvolvidas pelos setores governamentais, tais como ações, inovações e projetos nas áreas de administração pública, cidades, cooperação técnica, defesa, judiciário, legislativo, planejamento, relações exteriores, segurança pública, entre outros. Diante do foco desses temas em melhorar a operacionalidade dos aparelhos administrativos dos governos, este grupo assume o rótulo de setor de Governança.

O segundo grupo, o Setor Primário, representa as atividades voltadas para a elaboração de matéria-prima, com a cooperação de técnicas na área de agricultura, pecuária, pesca e zootecnia. O terceiro grupo reúne atividades do Setor Secundário (Indústria) e Setor Terciário (Serviços). Neste grupo, áreas temáticas que envolvem

temas mais voltados para indústria e comércio são colocados juntos por constituírem atividades que geram valores agregados.

O quarto grupo, o Social, incorpora áreas temáticas voltadas para sociedade, geralmente interpretadas como políticas sociais, como na assistência social, na educação e na saúde. Diferentemente do grupo de Governança, os projetos da área Social são tidos como investimentos na sociedade, ou improdutivos, e que não geram retorno diretamente.

Quadro 2 – Divisão de áreas temáticas por grandes áreas

Governança	Setor Primário	Setor Secundário e Terciário	Social
▪ Administração Pública; ▪ Administração Pública, Planejamento e Finanças; ▪ Cidades; ▪ Cooperação Técnica; ▪ Defesa; ▪ Defesa Civil; ▪ Fazenda; ▪ Judiciário/Justiça; ▪ Legislativo; ▪ Planejamento; ▪ Relações Exteriores; ▪ Segurança Pública.	▪ Agricultura; ▪ Agricultura, Pecuária e Pesca; ▪ Agricultura e Pesca; ▪ Cultivos Alternativos; ▪ Pecuária; ▪ Pesca; ▪ Zootecnia.	▪ Comunicações; ▪ Habitação; ▪ Indústria; ▪ Indústria e Comércio ▪ Infraestrutura; ▪ Minas e Energia; ▪ Transportes.	▪ Assistência Social; ▪ C&T; ▪ Cultura; ▪ Desenvolvimento Social; ▪ Educação; ▪ Esporte; ▪ Formação Profissional; ▪ Meio Ambiente; ▪ Meio Ambiente, Agricultura e Saúde; ▪ Recursos Naturais; ▪ Saúde; ▪ Trabalho e Emprego; ▪ Treinamento.

Fonte: Elaboração própria

Cada uma das quatro macros categorias criadas carrega uma problemática quanto à demanda e as condições existentes entre os países que cooperam com o Brasil. Durante a década de 1990, a agenda da cooperação internacional foi movida pelo que se adotou chamar de Boa Governança (*Good Governance*), com fortes pressões na direção de um Estado com o mínimo de participação na economia, mas com o máximo de força para fazer valer as leis e fornecer a segurança para pessoas físicas e jurídicas. Temas como o combate à corrupção, o empoderamento²⁰ das pessoas, as inovações tecnológicas na administração pública, a transparência e as

²⁰ Ou *empowerment*, em inglês, significa a ação dos indivíduos agrupados, de forma a superar os interesses individuais e abarcar a coletividade ou a comunidade. A expressão tomou fôlego na década de 1990, como maneira de aumentar a cidadania e o poder de decisão da população sobre as esferas políticas.

leis de apoio à propriedade intelectual foram enquadradas como condições necessárias para o devido crescimento e desenvolvimento econômico (NANDA, 2006; SANTISO, 2001).

Para analisar a cooperação em Governança, vale a pena destacar características sobre o Brasil e sobre as expectativas do lado demandante. Apesar do governo brasileiro não fazer uso de condicionalidades para o provimento da cooperação internacional, o país faz uso constante do discurso democrático nas relações internacionais. Essa configuração é ressaltada na CSS, pois o Brasil prega tanto o princípio da não intervenção em assuntos internos de outros Estados quanto o da não indiferença. Sobre os países cooperantes, a temática da governança pode revelar comportamentos distintos.

Por um lado, pode-se supor que países com baixos níveis de governança e de baixa renda sejam os maiores demandantes dessa cooperação, pois é livre de imposições e relações *top-down* e pelas possíveis semelhanças culturais, institucionais e socioeconômicas que podem facilitar a troca de experiências em políticas. Por outro lado, as demandas desses tipos de países podem se revelar mais emergenciais e voltadas para outros temas. Dessa forma, as demandas sobre Governança podem se revelar mais relevantes em países de renda média ou com níveis moderados de governança e, para tanto, deve-se averiguar a devida distribuição da cooperação nessa temática.

No macro setor Primário há poucas áreas temáticas, porém todas se enquadram como atividades geradoras de renda, o que implicou a sua exclusão da temática social. A EMBRAPA exerce importante papel na CSS brasileira, o que permite a melhor avaliação do papel científico e tecnológico presente nas ações e projetos do governo brasileiro na agricultura. Além da própria importância, a criação desse macro setor permitiu o melhor enquadramento das áreas temáticas voltadas para a indústria e o comércio. Por essa razão, o setor “Secundário e Terciário” tem como característica principal, representar os projetos brasileiros no apoio às atividades de empresas. A criação desse setor embasa o pensamento sobre o papel dos investimentos e do comércio como atividades complementares à CSS. Por exemplo, nas cooperações encabeçadas pela China e pela Índia, o comércio é encarado como atividade paralela à cooperação. No caso brasileiro, há uma lacuna de dados sobre a real dimensão do comércio vinculado com a CSS. Logo, apesar

desse setor conter mais projetos sobre assessoria e treinamento, ele pode servir como indicador dos interesses comerciais brasileiros no globo.

Por fim, o macro setor Social concentra os setores mais tradicionais dos últimos anos, como o desenvolvimento social, a educação e a saúde. Após o reconhecimento internacional do programa Fome Zero como um dos principais responsáveis pelo alívio da miséria e da pobreza extrema no país nos últimos anos, o governo brasileiro se tornou um dos grandes promotores e exportadores de políticas sociais no mundo²¹.

Este exercício sobre a sistematização dos dados através de macro setores ajuda a enquadrar interesses, trajetórias, padrões e casos atípicos na CSS brasileira, práticas essas encontradas em outros estudos. Por exemplo, o relatório de Leite, Suyama e Waisbich (2013) traz uma distribuição de ações na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), porém elas fazem uso de uma compilação de dados recortados por outros pesquisadores para o período 1995-2005 e 2006-2010. Portanto, as temáticas refletem as orientações dos idealizadores das primeiras pesquisas. Através de estudos de caso, Hirst (2012) retrata como a CSS brasileira com cada continente pode ser concebida como uma estratégica temática. Dessa forma, a autora retrata o engajamento brasileiro com o Haiti na temática da segurança humanitária, o comprometimento com a CPLP e a construção nacional da Guiné-Bissau e a busca da estabilidade democrática na América do Sul, com foco na Bolívia.

Diante da inexistência prévia e da atual construção de um banco de dados com os projetos brasileiros na CSS, este trabalho dá um passo adicional rumo à confiabilidade, replicabilidade e transparência dos dados. De acordo com King (1995, p.444), “a única maneira de entender e avaliar completamente uma análise empírica é sabendo o processo exato pelo qual os dados foram gerados e a análise foi produzida”. Para tanto, o início desta seção foi marcada pela descrição clara dos procedimentos tomados na coleta, refinamento e sistematização dos dados. Assim, o último passo consiste na disponibilização dos dados utilizados para esse estudo²².

²¹ De acordo com Fraundorfer (2013), o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva recebeu prestigiadas homenagens, tais como a Medalha Agrícola da FAO (2005), o Prêmio pela Paz Felix Houphouët-Boigny da UNESCO (2009), o título de Campeão Global da Luta Contra a Fome do PMA (2010) e o Prêmio Mundial da Alimentação (2011).

²² Download disponível na plataforma *Harvard Dataverse Network* da Universidade de Harvard, em: < <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/SSC-BRL-JALima> >

3.2. Hipóteses da pesquisa: unindo a difusão e a cooperação

Pela existência de inúmeras estratégias e desenhos institucionais, esse estudo pretende apresentar a expansão da CSS a partir do caso brasileiro. Para tanto, ressaltando o elemento de *demand-driven* da CSS brasileira e do compartilhamento de experiências políticas na solução de problemas socioeconômicos e institucionais, o foco recairá sobre a ideia de difusão de políticas na cooperação internacional ao desenvolvimento.

Conforme apresentado em alguns estudos quantitativos sobre ajuda externa, há uma relação consistente entre o maior volume de ajuda direcionado das ex-metrópoles para as ex-colônias, indicando um passado colonial (SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998; ALESINA; DOLLAR, 2000). Apesar do Brasil não ter sido um país colonizador, mas colonizado, nesse estudo, busca-se uma relação existente entre o passado através da língua portuguesa compartilhada entre o Brasil e os países demandantes.

H1: Países lusófonos demandam mais projetos do que países não-lusófonos.

No conceito de difusão, a ideia de propagação é constantemente encabeçada pelas unidades de análise vizinhas ao ponto de inovação. Isto é, no caso da CSS brasileira, os países da América do Sul podem se tornar mais susceptíveis a difundir as *policies* brasileiras.

H2: Países situados na América do Sul demandam mais projetos que países de outras regiões.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil defende os direitos humanos universais e a promoção da democracia, fato este que passa a imagem de um país comprometido e responsável pelo fortalecimento das liberdades civis e direitos políticos entre países em desenvolvimento. Apesar do país não empregar condicionalidades para o intercâmbio de projetos para o desenvolvimento, acredita-se que países com altos níveis de governança estejam mais inclinados a buscar nas *policies* brasileiras, as soluções para seus problemas domésticos.

H3: Países com altos níveis de governança demandam mais projetos que países com níveis mais baixos.

Por fim, diante da concepção da cooperação internacional para o desenvolvimento como um processo que visa mitigar a pobreza no globo, acredita-se que a difusão pode ocorrer com maior incidência aos países mais pobres.

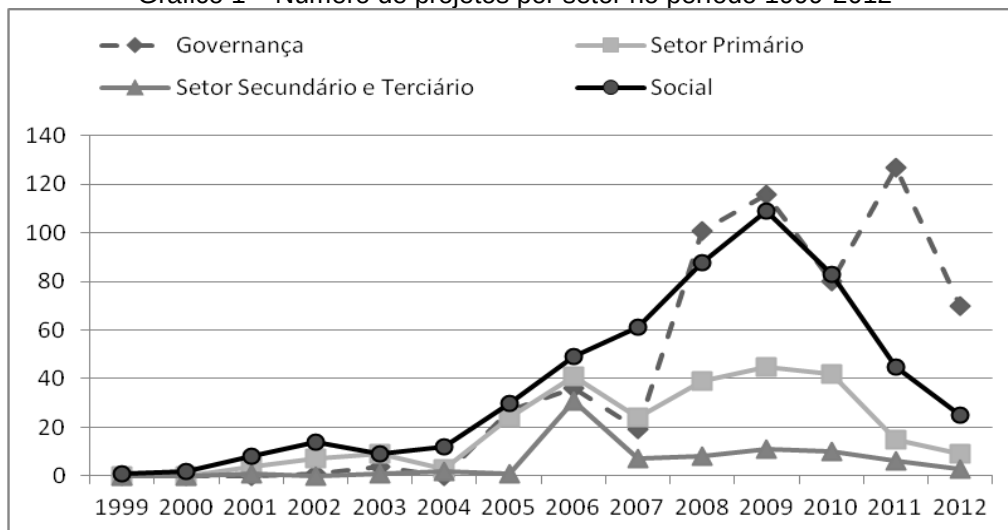
H4: Países com menores rendas *per capita* demandam mais projetos do que países com maiores.

3.3. As estatísticas da cooperação sul-sul brasileira

Após o levantamento bibliográfico e a execução dos devidos esclarecimentos sobre a cooperação internacional ao desenvolvimento, a CSS brasileira, as ideias sobre difusão de políticas e os procedimentos estatísticos na coleta, refinamento e tratamento dos dados, cabe nessa seção esmiuçar o banco de dados e traçar as devidas considerações no tocante à teoria e ao método utilizado. Para contextualizar temporal e geograficamente, serão apresentados os dados descritivos sobre a distribuição de projetos. Em consonância com os dados levantados, a mudança da técnica estatística abrirá caminho para os detalhes não observados anteriormente.

Na dimensão temporal, observa-se no gráfico 1 que nem sempre o tema social foi uma unanimidade na oferta da cooperação. Até 2006, os temas estavam bem próximos na oferta da CSS, com uma média aproximada de 40 projetos ofertados no ano. A partir de 2007 houve um incremento na quantidade de cooperação prestada pelo governo brasileiro, assim como a ascensão diferenciada das temáticas da Governança e Social. No campo da Governança, a preocupação com a segurança no Atlântico Sul auxilia no entendimento dos treinamentos na área de segurança. Ainda sobre as flutuações ocorridas na temporariedade da CSS brasileira, observa-se o baixo nível da cooperação exercida entre 1999 e 2002, durante o Governo FHC, e também dos avanços modestos nos primeiros anos do primeiro mandato presidencial de Lula. Apesar das dificuldades na obtenção dos dados mais longínquos, a ideia sobre Autonomia pela diversificação de Vigevani e Cepaluni (2007) ganha respaldo também na CSS, visto a diversidade de parceiros.

Gráfico 1 – Número de projetos por setor no período 1999-2012

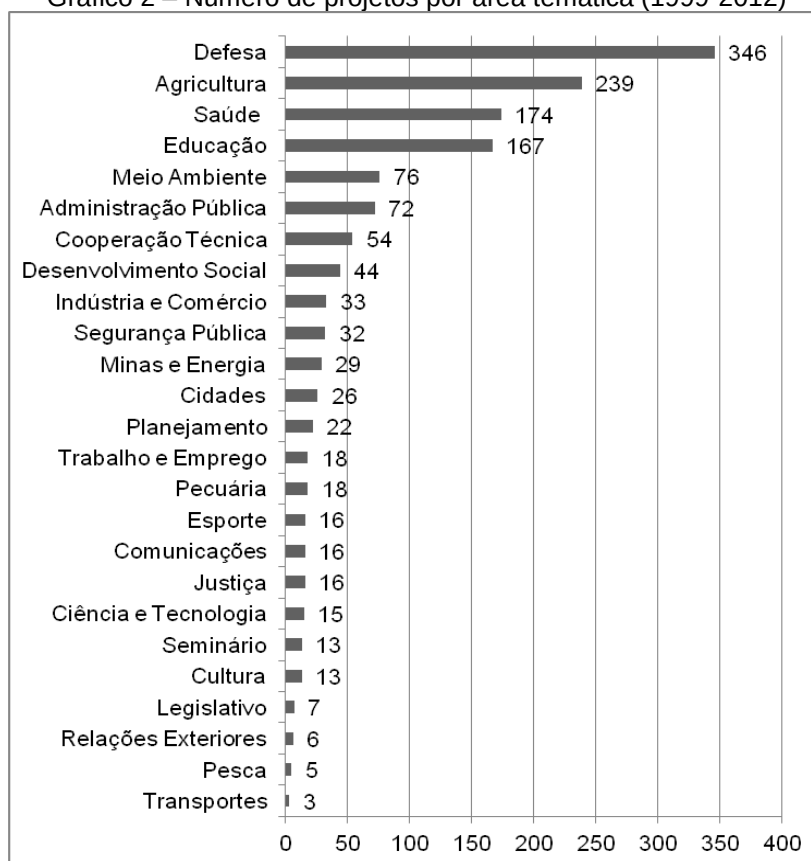


Fonte: ABC-MRE; Elaboração do autor

O gráfico 2 apresenta em ordem decrescente, o número de projetos propagados em cada área temática. A primeira área de destaque é a Defesa, com 346 projetos. Esse número elevado ocorre principalmente devido aos diversos tipos de treinamentos militares para os oficiais sul-americanos, que no total, somam 316 projetos. Na sequência, nota-se a Agricultura com 239 projetos, nos quais, 117 (49%) são propagados no continente africano. Os projetos nas áreas de Saúde (174) e Educação (167) também são difundidos principalmente no continente africano, com a participação de 61% e 57%, respectivamente.

Entre 50 e 100 projetos, destacam-se, o Meio Ambiente com 76, a Administração Pública com 72 e a Cooperação Técnica com 54 projetos. Apesar do agrupamento das áreas temáticas em grandes setores, o gráfico 2 ressalta o papel diferenciado da Defesa, da Agricultura, da Saúde e da Educação na difusão de políticas na CSS.

Gráfico 2 – Número de projetos por área temática (1999-2012)



Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria

No gráfico 3, observa-se a participação percentual de cada área temática em seu grande setor. O gráfico 3A destaca a relevância da Defesa, com mais da metade dos projetos no setor de Governança. O setor Social tem como destaque as áreas de Saúde (32,5%), Educação (31,2%) e Meio Ambiente (14,2%), de acordo com o gráfico 3B. O gráfico 3C tem como destaque a participação predominante da Agricultura nos projetos do setor Primário. Conforme o gráfico 3D, o setor Secundário e Terciário possui uma distribuição mais homogênea, com equilíbrio entre as áreas de Indústria e Comércio com 40,7%, e Minas e Energia com 35,8%.

Gráfico 3 – Participação de cada área temática em seus grandes setores

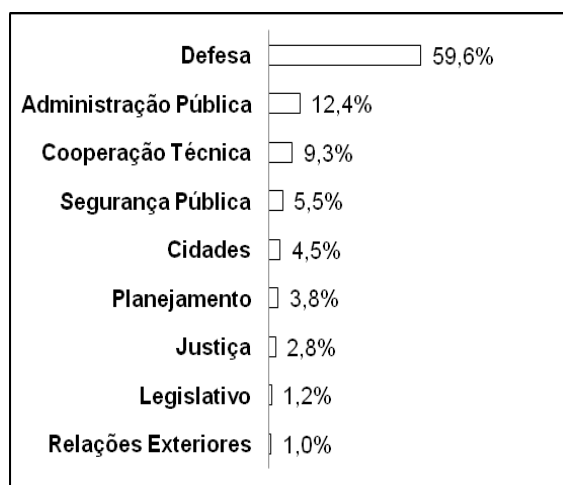


Gráfico 3A: Participação das áreas temáticas no setor de Governança

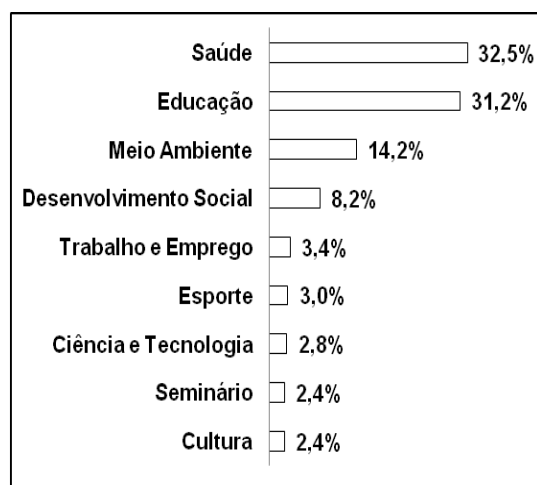


Gráfico 3B: Participação das áreas temáticas no setor Social

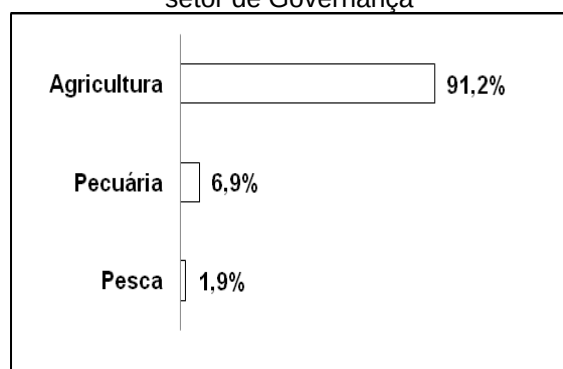


Gráfico 3C: Participação das áreas temáticas no setor Primário

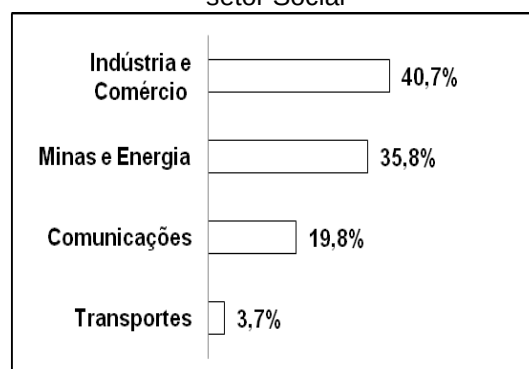


Gráfico 3D: Participação das áreas temáticas no setor Secundário e Terciário

Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria.

Conforme ressaltam Milhorange (2013) e Hirst (2010), o Brasil tem intensificado suas relações com a África durante o século XXI, fato este que exige comprovações empíricas. Para esse estudo, a tabela 2 oferece um achado relevante para compreender a distribuição dos projetos no globo e a participação do continente africano. Dos 84 países cooperantes com o Brasil, 40 (47,6%) são do continente africano e 44 países (52,4%) correspondem aos demais continentes (América Central, do Norte, do Sul, Caribe, Ásia e Oceania). Além do número de países em cada região, a tabela 2 traz a frequência e a participação de cada setor em cada uma das regiões. Observa-se que mais da metade dos projetos de CSS do Brasil com o continente africano tem a demanda voltada para o setor social, com 296 projetos. O setor primário, com projetos voltados para a agricultura, pecuária e pesca, totalizam 123 projetos, enquanto o setor de governança apresenta 100 projetos. Por último, o setor Secundário e Terciário com 30 projetos.

Tabela 2 – CSS por regiões e temas (1999-2012): n (%)

	N	Governança	Primário	Secundário e Terciário	Social	Total
África	40	100 (18)	123 (22)	30 (5)	296 (54)	549
América Central	7	25 (28)	15 (17)	14 (16)	34 (39)	88
América do Norte ^a	1	2 (13)	2 (13)	1 (6)	11 (69)	16
América do Sul	11	383 (66)	64 (11)	22 (4)	109 (19)	578
Ásia	11	14 (22)	14 (22)	3 (5)	34 (52)	65
Caribe	13	57 (35)	44 (27)	11 (7)	51 (31)	163
Oceania ^b	1	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (100)	1
Total	84	581	262	81	536	1.460

Fonte: ABC-MRE; Elaboração própria.

^a A América do Norte contém apenas o México;

^b A Oceania contém apenas Papua Nova Guiné.

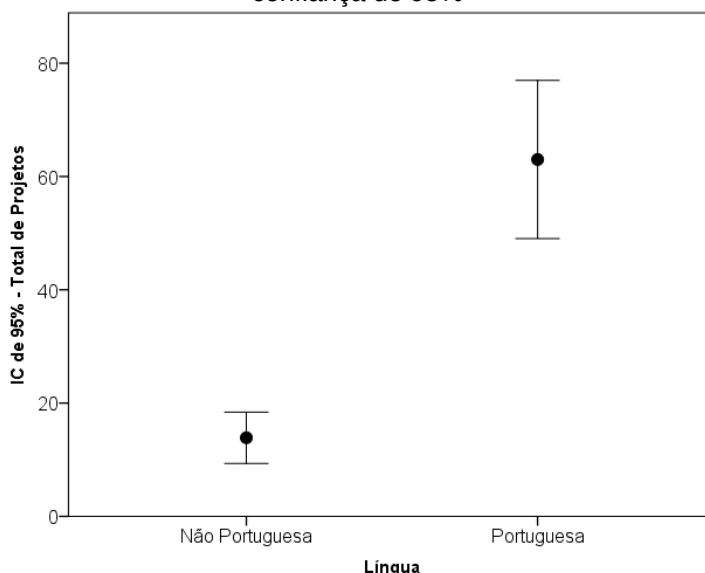
A América do Sul possui uma demanda maior que a média no setor de Governança, o que pode ser interpretado como os esforços para a integração regional do continente ou a defesa do Atlântico Sul. Dois terços dos projetos de CSS no continente foram direcionados para as melhorias dos governos. Os projetos voltados para o setor Social não são tão chamativos quanto no setor de governança, representam apenas 19% do total de projetos no continente. Apesar da preponderância das relações com a América do Sul e a África, o Caribe apresenta uma grande quantidade (163 projetos), devido principalmente à liderança brasileira na operação MINUSTAH, no Haiti.

Conforme analisado na tabela 2 a distribuição da cooperação entre continentes se mostra heterogênea, quando se analisa o número de países pelo número de projetos. A América do Sul possui 578 projetos, de um total de 1.460, o que representa 39,6% de toda a cooperação em apenas 11 países. Com 40 países cooperantes, o continente africano firmou parcerias em 549 projetos, o que gera 37,6% de toda a cooperação. Diante da quantidade de informações coletadas, será adotada a recomendação de Kastellec e Leoni (2007), para facilitar a compreensão

das tabelas através da utilização de gráficos e imagens. Além disso, para dar fluidez ao texto, os testes estatísticos estarão disponíveis nos anexos.

Para destrinchar os dados, a primeira consideração a ser tomada se refere à língua portuguesa, como fator que intensifica a demanda pela CSS brasileira. Para além das proporções e frequências de projetos, busca-se evidenciar se há reais diferenças entre a média de projetos dos países lusófonos e os não lusófonos. Nesse caso, utiliza-se o teste t de comparação entre médias de grupos, com um intervalo de confiança (IC) de 95%, o que quer dizer que há 95 chances em 100 do teste revelar uma diferença existente na população.

Gráfico 4 – Teste-t entre países de língua portuguesa e de língua não portuguesa para intervalo de confiança de 95%



Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria.

Como pode ser observado no gráfico 4, as médias dos países são visualmente diferentes, não existindo interseção entre os intervalos de confiança. O teste t para amostras independentes indica uma diferença média de 49 projetos entre os países de língua portuguesa em relação aos países de língua não portuguesa. Os resultados são estatisticamente significativos ao nível de 1% (Ver Anexo A). Em termos substantivos, esses resultados indicam que há uma diferença real e estatisticamente significativa entre a quantidade de projetos propagados em países lusófonos e em países não lusófonos.

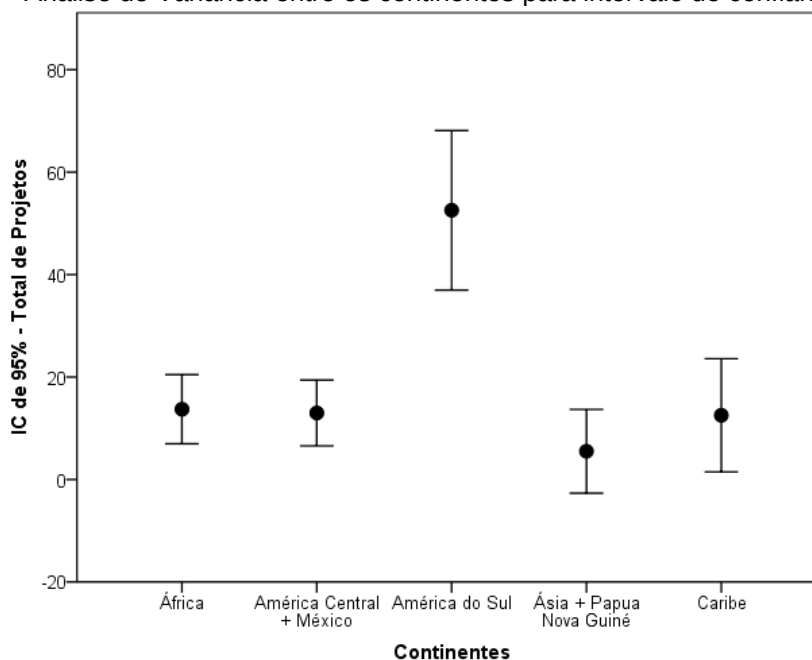
Para avaliar a diferença das médias entre os continentes, usa-se uma análise de variância (ANOVA). Os 84 países estão distribuídos por quase todos os

continentes, o que instiga a busca pelas diferenças entre suas médias. Além disso, assim como a língua portuguesa falada, a proximidade geográfica tende a intensificar a difusão de políticas.

Dessa forma, o gráfico 5 ressalta a inexistência de interseção entre os intervalos de confiança da América do Sul e as demais regiões²³. Semelhante ao apresentado no gráfico anterior, o gráfico 5 também representa visualmente a distância entre as médias e o padrão diferenciado. Entre os dados, o continente indica uma diferença média superior de 38 projetos com a África, de 39 com a América Central, de 40 com o Caribe e de 47 com a Ásia. Todas as diferenças com a América do Sul foram estatisticamente significantes ao nível de 5% (Ver Anexo B).

Após destrinchar os dados e compreender as distribuições heterogêneas e assimétricas na maioria dos países, o passo seguinte nessa análise consiste na identificação de possíveis relações entre o número de projetos com os níveis de renda e os níveis de governança. Para tanto, a estratégia de utilizar figuras será adotada novamente, de forma a facilitar a visualização e interpretação dos dados.

Gráfico 5 – Análise de Variância entre os continentes para intervalo de confiança de 95%

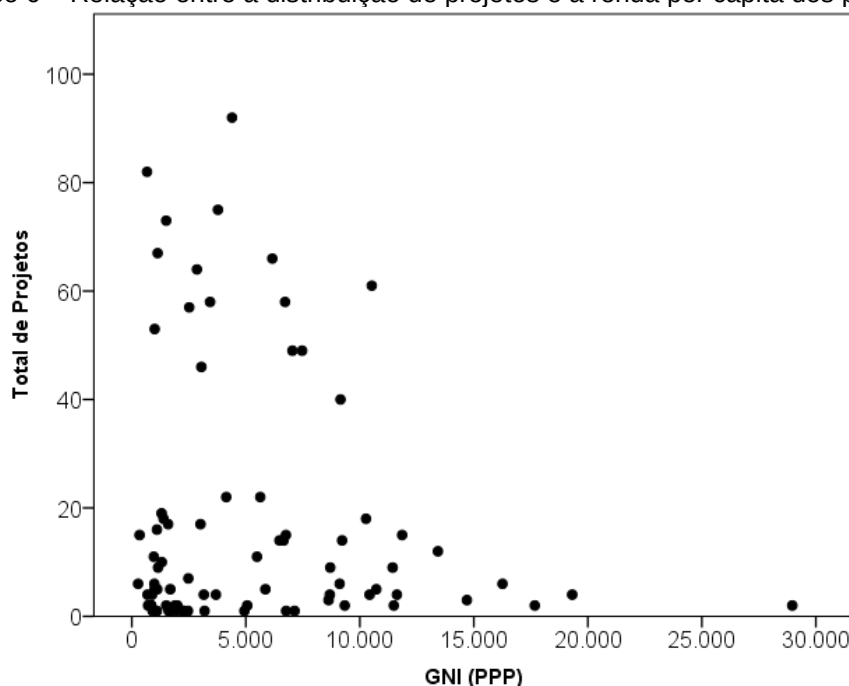


Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria.

²³ Como há apenas um país na América do Norte e na Oceania, o México foi adicionado à América Central e a Papua Nova Guiné à Ásia. Tomou-se essa decisão tendo em vista o melhor aproveitamento dos dados dos dois países, a proximidade geográfica e a semelhança no número de projetos com as regiões vizinhas. Logo, os dados deverão ser entendidos como América Central + México e Ásia + Papua Nova Guiné.

O gráfico 6 demonstra a relação existente entre a renda *per capita* (PPC – Por Paridade de Poder de Compra) e o número total de projetos por países. Nota-se como há dois grupos de países demandantes da CSS brasileira claramente distintos um do outro. Há um grupo que se situa acima da linha de 40 projetos e outro bem abaixo que não ultrapassa a faixa de 25 projetos. No grupo de cima, localizam-se os países lusófonos (países da África e o Timor Leste, na Ásia), do continente sul-americano e o Haiti. Entre os países da “África portuguesa”, situam-se por ordem decrescente de projetos: Moçambique (82), São Tomé e Príncipe (73), Cabo Verde (66), Angola (58) e Guiné-Bissau (53). Entre os países da América do Sul, observamos por ordem decrescente de número de projetos, Paraguai (92), Bolívia (75), Suriname (66), Uruguai (61) e Peru (58). Fora da alçada continental da América do Sul e da África, aparecem o Haiti (67) e o Timor Leste (46).

Gráfico 6 – Relação entre a distribuição de projetos e a renda per capita dos países



Fonte: ABC-MRE; WorldBank Data; Elaboração própria.

Nota-se também a grande concentração de países que o Brasil coopera com uma renda menor do que US\$ 11.000, considerado pelo Banco Mundial o valor máximo para enquadrar um país como em vias de desenvolvimento. Com a exceção da Venezuela (18) e do Chile (12), os países lusófonos e os sul-americanos compartilham de renda semelhante aos países presentes nas outras regiões do

globo, salvo alguns do Caribe. Por essa razão, pode-se perceber que no tocante à renda *per capita* (PPC), os países que mais demandam cooperação com o Brasil – países de língua portuguesa e países da América do Sul - não possuem renda tão díspares quanto de outras regiões – a saber, da África, da América Central, da Ásia e do Caribe.

O gráfico 6 serve como instrumento para averiguar o grau de associação existente entre duas variáveis. Isto é, busca-se algum tipo de padrão existente entre as duas características: o número total de projetos e a renda. Essa associação é caracterizada pelo que se denomina correlação. Apesar do gráfico 6 não apresentar qualquer padrão, realiza-se um teste estatístico para averiguar a intensidade e a direção da relação entre as duas variáveis.

Tabela 3 - Correlação do número de total de projetos por indicadores de renda e de governança (r, p-valor e n)

Mundo	GNI (PPP)	VoA	GoE
Total de Projetos	-0,111 (0,325) 81	0,138 (0,210) 84	-0,057 (0,609) 83
S. Governança	0,041 (0,719) 81	0,163 (0,139) 84	0,035 (0,754) 83
S. Primário	-0,220 (0,048)** 81	0,076 (0,494) 84	-0,123 (0,269) 83
S. Social	-0,191 (0,088) 81	0,057 (0,607) 84	-0,123 (0,267) 83

Fonte: ABC-MRE; *World Bank Data*; *Worldwide Governance Indicators*; Elaboração Própria.

* Significante ao nível de 10%

** Significante ao nível de 5%

*** Significante ao nível de 1%

GNI (PPP) = *GNI per capita, PPP (current international \$)*

GoE = *Government Effectiveness*

VoA = *Voice and Accountability*

De acordo com a tabela 3, atenta-se para as correlações não significantes entre o número total de projetos e indicadores de renda e de governança. Isto é, não se observa níveis significativos que possa mostrar um padrão geral na CSS brasileira. O único valor estatisticamente significativo corresponde à relação

existente entre projetos no setor Primário e a renda *per capita* dos países, porém a relação se mostra com pouca intensidade, com $r = -0,220^{24}$.

No tocante aos níveis de governança e às relações existentes entre o Brasil e governos supostamente ditatoriais, o estudo faz uso do *Worldwide Governance Indicators*, fruto de um projeto do Banco Mundial. De acordo com Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (2002, p.4), *governance* é definida como as tradições e as instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Para tanto, o indicador é subdividido em três ideias. A primeira ressalta o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e recolocados. A segunda ideia envolve a capacidade do governo em efetivamente formular e implementar políticas. A última condiz com o respeito dos cidadãos e do Estado para as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre aqueles.

Nesse trabalho, o foco recai no uso do indicador de *Voice and Accountability* que representa a “extensão na qual os cidadãos de um país estão aptos para participar na seleção dos governos”, assim como o papel da mídia independente em “monitorar as autoridades e mantê-las responsivas de suas ações” (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATON, 2002, p.5). Em meio aos alardes da sociedade civil sobre as constantes relações existentes entre o governo brasileiro e países com inclinações anti-democráticas, esse gráfico enaltece de forma direta e clara o número de países cooperantes, a partir de intervalos iguais no indicador.

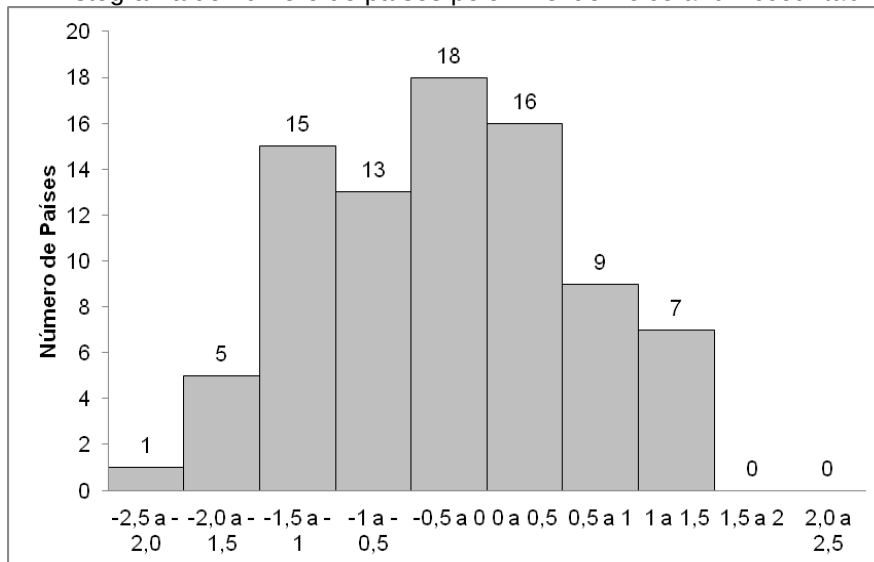
No lugar de apresentar o gráfico através de pontos, a exemplo do gráfico 6, optou-se por apresentar intervalos iguais no indicador para que seja ressaltado o número de países em cada um desses intervalos. Os indicadores do WGI são estruturados em uma escala em que -2,50 representa o extremo negativo e 2,50 o extremo positivo. Entre os países com os níveis mais altos de governança, destacam-se os países nórdicos. Geralmente, os países que possuem níveis baixos de governança se encontram no decil²⁵ mais baixo, isto é, no intervalo entre -2,50 e -2,00. Entre os países em desenvolvimento, os indicadores variam com maior frequência entre -1,00 e 1,00, o que representaria em uma escala de 0 a 100, o

²⁴ Segundo Levin, Fox e Forde (2012), coeficientes de correlação variam entre -1,00 (negativa perfeita), -0,60 (negativa forte), -0,30 (negativa moderada), -0,10 (negativa fraca), 0,0 (sem correlação), 0,10 (positiva fraca), 0,30 (positiva moderada), 0,60 (positiva forte) e 1,00 (positiva perfeita).

²⁵ Segundo Levin, Fox e Forde (2012, p.45), “decis são pontos que dividem a distribuição em 10 porções de tamanhos iguais. Desse modo, se um escore está localizado no primeiro decil, sabemos que 10% dos casos se localizam nesse nível ou abaixo dele”.

intervalo entre 40 e 70, bem próximos ao meio termo entre uma boa e uma má governança.

Gráfico 7 - Histograma do número de países pelo nível de *Voice and Accountability* (WGI)



Fonte: ABC-MRE; *Worldwide Governance Indicators*; Elaboração Própria

Dessa forma, o gráfico 7 traz o indicador de *Voice and Accountability* no eixo horizontal, em intervalos de 0,50, ou seja, em intervalos de 10%, o que permite a devida visualização dos dados em diferentes níveis de governança. Dessa forma, compreende-se que o Brasil cooperou com um país no primeiro decil, com cinco no segundo decil, com quinze no terceiro decil, e assim, sucessivamente.

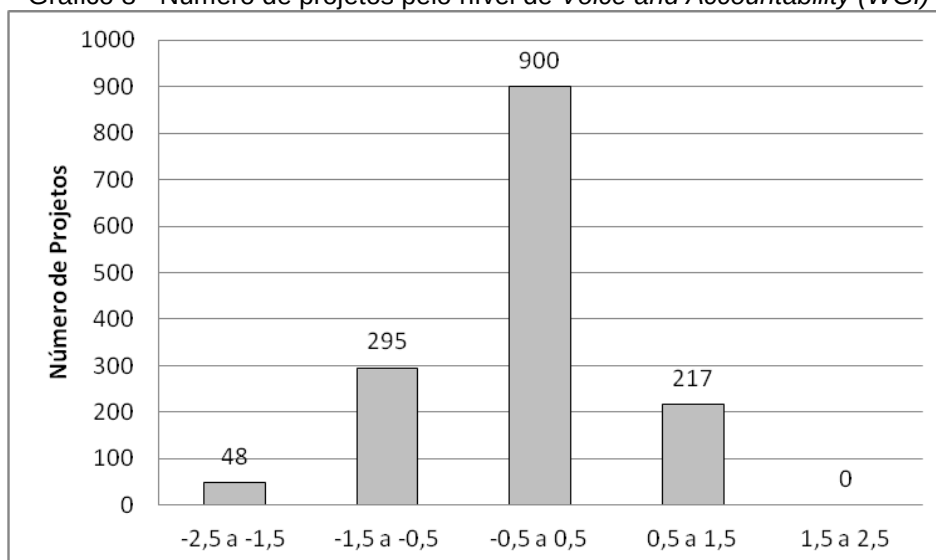
Conforme alerta Milani (2012, p.50-51), os diferentes posicionamentos brasileiros na Assembleia Geral da ONU e no Conselho de Direitos Humanos têm gerado críticas por parte da mídia nacional e de uma parcela importante de ativistas de direitos humanos.

Por um lado, a imprensa nacional denunciou o que teria considerado uma inflexão grave nos posicionamentos da PEB-DH [Política Externa Brasileira de Direitos Humanos] do governo Lula. Inúmeros artigos e editoriais de jornais de circulação nacional trataram da temática, condenando a 'condescendência' da política externa em relação a regimes autoritários, como nos casos da Coreia do Norte, de Cuba, do Sri Lanka ou do Sudão. (...) Por outro, o excelente relatório sobre política externa e direitos humanos, publicado em 2010 pela ONG Conectas – Direitos Humanos, chamou a atenção para uma série de posicionamentos do governo brasileiro no seio da ONU, sobretudo na Assembleia Geral e no Conselho de Direitos Humanos (MILANI, 2012, p.51).

Diante das considerações sobre a aproximação do governo brasileiro com países autoritários, o gráfico 8 serve de subsídio para ilustrar a distribuição de projetos a partir do indicador de governança supracitado. Apesar das preocupações sobre as relações com países de tendências não democráticas e a relação com seis países no intervalo entre -2,50 e -1,50, não há mais do que 50 projetos cooperados com eles, o que representa apenas 3% do volume de projetos da CSS. Dessa forma, pode-se interpretar o sobrepeso existente sobre os diálogos diplomáticos entre o Brasil e tais países com baixos níveis de *Voice and Accountability*, assim como a oferta de projetos para esses países.

Cooperação maior ocorre no intervalo entre -0,5 e 0,5 no indicador, o que significa que o Brasil tem mais projetos demandados por um conjunto de países em desenvolvimento com níveis semelhantes de governança. Isto é, nem possuem níveis excepcionais de governança, como aqueles encontrados nos países nórdicos, nem possuem níveis abomináveis, situados nos países com inclinações ditatoriais. Além disso, a quantidade de projetos serve como importante instrumento de intensidade das relações. Diferentemente do gráfico 7 que traz o indicador a partir de decis, o gráfico 8 traz cinco intervalos.

Gráfico 8 - Número de projetos pelo nível de *Voice and Accountability* (WGI)



Fonte: ABC-MRE; *Worldwide Governance Indicators*; Elaboração Própria

A apresentação dos dados sobre a renda e *Voice and Accountability* contribui na apresentação ampla da CSS brasileira através de questões mais substantivas. Por exemplo, o gráfico 6, sobre a renda, auxiliou na identificação de dois fatores. No

primeiro ponto, demonstrou-se a existência de dois grupos distintos de países que cooperam, sendo eles os países com mais de 40 projetos firmados e aqueles com menos de 30 projetos. Essa divisão evidenciou o comprometimento mais firme do governo brasileiro com regiões estratégicas, sendo elas a América do Sul, a CPLP (com exceção de Portugal) e o Haiti. No segundo ponto, observou-se que a renda dessas regiões em muito se assemelha às rendas dos demais países da Ásia, Caribe, América Central e dos países da África de língua não portuguesa.

Sobre o indicador de governança, o histograma abranda as críticas ao governo brasileiro no tocante às relações com governos ditatoriais, tais como Coréia do Norte, Cuba, China, Irã, Venezuela e Zimbábue. Os gráficos 7 e 8 apresentam não só uma pequena quantidade de países com baixíssimos níveis de *Voice and Accountability*, como também o baixo provimento de projetos para essas regiões, em comparação com países com níveis mais elevados. Vale ressaltar que o Brasil não possui indicador tão superior a esses países, visto que possui um nível de *Voice and Accountability* de aproximadamente 0,60 para o período 1999-2012. Logo, não há razão para exigir que o país coopere apenas com países com altos níveis de governança, quando na verdade, os países em desenvolvimento passam por inúmeras dificuldades como a fome, a miséria, o desemprego e a instabilidade financeira.

A partir das seções seguintes, o tema da difusão de políticas será utilizado para dar a devida ênfase sobre os problemas traçados nesse estudo, isto é, com a ideia da CSS como atrelada ao compartilhamento de experiências sociais, políticas e econômicas entre países em desenvolvimento. Apesar de não abordar diretamente a cooperação pelas lentes das Relações Internacionais, a utilização das teorias de difusão de políticas serve para demonstrar a CSS brasileira como fruto das demandas de outros países em desenvolvimento para solucionar seus entraves para o crescimento e desenvolvimento econômico. Ao abordar a políticas da CSS brasileira pelo olhar da difusão, traços importantes podem ser destacados.

Em primeiro lugar, conforme tratado no capítulo 1 e pela ABC, a CSS brasileira tem o caráter de *demand-driven*, isto é, dirigida apenas pela demanda de outros Estados. Além disso, o país não faz uso de condicionalidades políticas ou econômicas para prosseguir com a cooperação levantada. Por essa razão, não há evidências para avaliar a CSS brasileira como difundida por meio da imposição coerciva do Brasil aos demais países.

Em segundo lugar, em meio à racionalidade dos ganhos mútuos da CSS, defendida por Mawdsley (2012) pela teoria da dádiva, há poucas evidências de que os Estados estão buscando incessantemente o crescimento econômico através de outros países em desenvolvimento. Ao contrário, nota-se que há variados níveis de comprometimento dos países na busca de soluções perante seus semelhantes, por vezes, compreendido pela realidade social diferente ou pela pequena relação existente entre os dois países. Não há no Brasil estudos que validem a reciprocidade proveniente da CSS, assim como não há *feedback* claro sobre a aceitação dos projetos nos países cooperantes. No tocante aos retornos da CSS, o IPEA (2010, grifo nosso, p.33) considera que:

a troca de experiências e de conhecimentos que materializa o sentimento de solidariedade recíproca entre os povos, certamente beneficia não somente os países parceiros das instituições cooperantes brasileiras, mas também estas últimas, já que **nesse processo ninguém sabe tanto que não tenha algo a aprender, nem tão pouco que não tenha algo a ensinar.**

Em terceiro lugar, e apoiado sobre as considerações de Weyland (2005; 2006) e Kahneman (2012), a difusão da CSS tem traços de uma série de cooperações movidas por racionalidade limitada e com foco em três características supracitadas: a disponibilidade, a representatividade e a ancoragem. Apoiado sobre as evidências de pontos chaves da cooperação em países lusófonos da África, em países da América do Sul e em pontos focais como no Haiti e Timor Leste, é possível demonstrar a expansão de projetos ao redor dessas áreas, tanto espacial, quanto temporalmente, em menor escala.

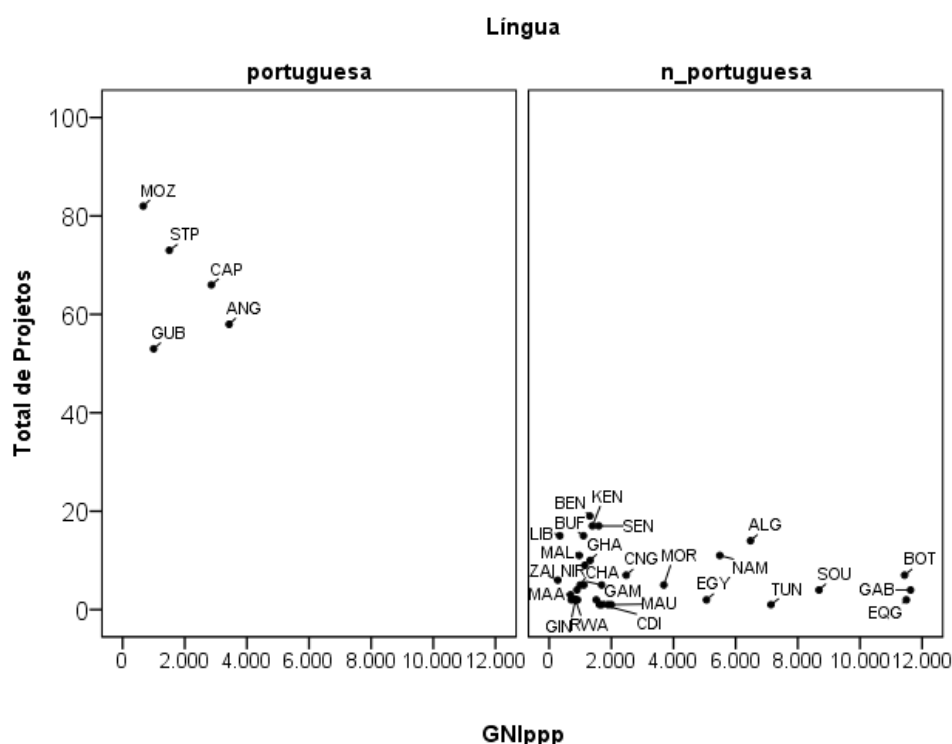
Diante dessas considerações, cabe então ressaltar como a difusão dos projetos através de considerações temporais, geográficas e substantivas é tomada nos continentes. Assim, em consonância com a ideia de análise aninhada de Lieberman (2005), as seções seguintes são elaboradas de forma a se aprofundar qualitativamente nas complexidades existentes com cada um dos continentes, de forma a complementar e direcionar novas pesquisas no âmbito quantitativo.

Dessa maneira, a partir dos dados sobre língua falada, proximidade geográfica, indicadores de governança e níveis de renda, a análise de cada continente servirá para indicar com maior precisão os padrões e os casos atípicos existentes em cada região.

3.3.1. África

De acordo com Hirst (2010), a eleição presidencial de Lula e suas articulações podem caracterizar esse momento como a terceira onda de interesse brasileiro na África, o que promoveu maior vigor da política externa com os países desse continente. Segundo Milhorange (2013), foram abertas 17 embaixadas e o ex-presidente Lula realizou dez viagens ao continente, em 23 países. Além disso, o governo inaugurou um escritório antena da EMBRAPA em Acra, uma fábrica de antirretrovirais ligada ao escritório da Fiocruz em Maputo, centros de formação profissionais e fazendas de produção de algodão e de arroz, em Mali e no Senegal.

Gráfico 9 – Distribuição de projetos na África em relação à renda per capita, divididos pela língua falada



Fonte: ABC-MRE; World Bank Data; Elaboração Própria.

Apesar da imersão brasileira no continente, algumas ressalvas devem ser tomadas, de forma a contextualizar mais fidedignamente a participação do país no continente, assim como as demandas desses países ao governo brasileiro. De acordo com o gráfico 9, há uma lacuna relevante entre a participação dos países lusófonos e não lusófonos na CSS brasileira, evidenciada pelo número de projetos.

Em relação aos países de língua portuguesa, observa-se que com a exceção de Guiné-Bissau, há uma tendência inversamente proporcional de que quanto menor for a renda *per capita*, maior será a demanda por projetos. Essa relação não é observada entre os países de língua não portuguesa no continente. Para auxiliar na representação geográfica da distribuição de projetos, o estudo faz uso do software livre QuantumGIS 2.0 (QGIS), onde se pode visualizar, gerenciar, editar, analisar dados e compor mapas impressos. Para tanto, utilizou-se o número de projetos de cada país para ressaltar as diferenças espacialmente²⁶.

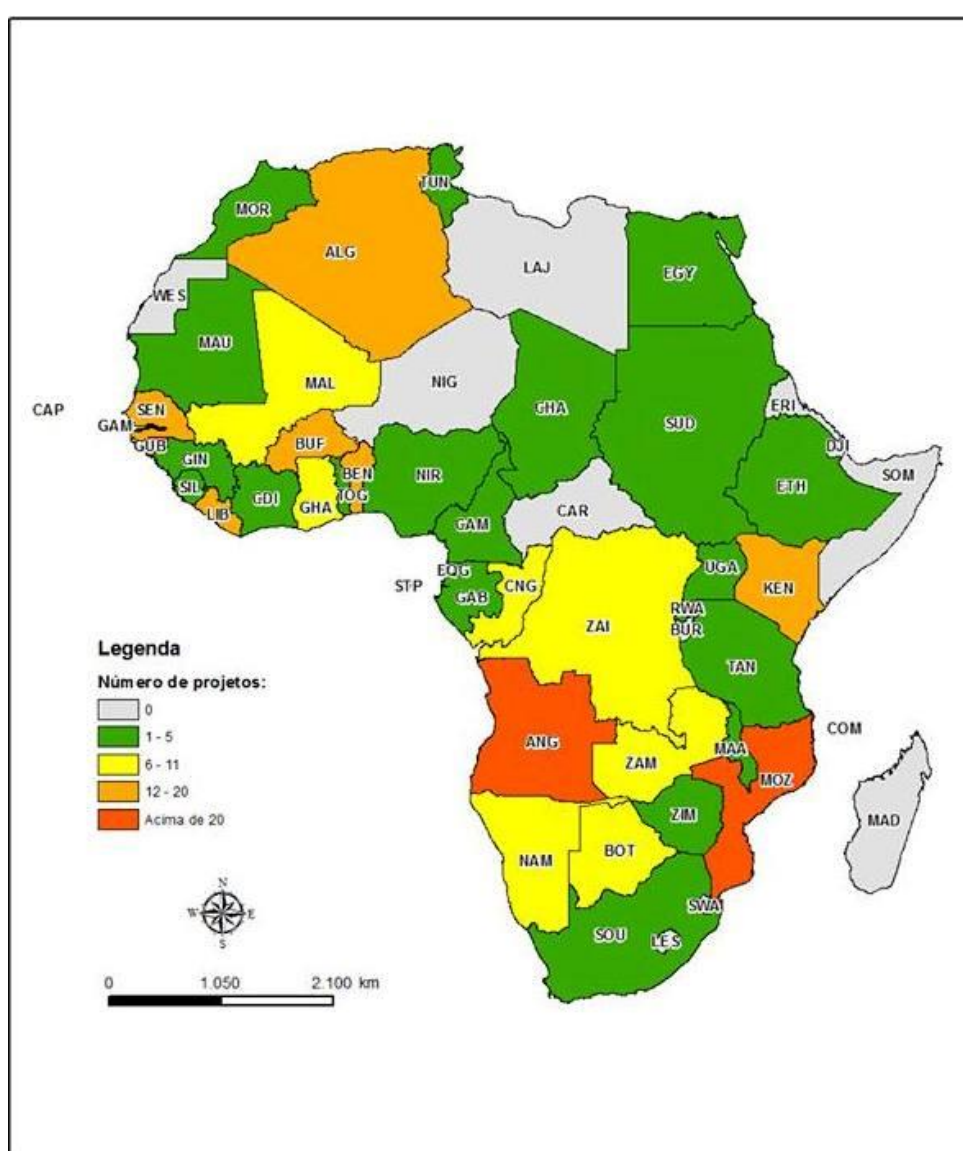


Figura 3 – Mapa da Distribuição de Projetos na África. Fonte: ABC-MRE; Elaboração própria através do QGIS.

²⁶ O QGIS é um projeto oficial da Open Source Geospatial Foundation, disponível para as plataformas Linux, Unix, Mac OSX e Windows. O download e acesso a tutoriais estão disponíveis no site: <http://qgisbrasil.org/>

Na figura 3, o mapa ressalta o número de projetos em cada país, assim como a distribuição dos projetos por todo o continente. No caráter geográfico, o mapa reproduz a concentração de projetos nos cinco países lusófonos, sendo eles a Angola (ANG), Cabo Verde (CAP), Guiné Bissau (GUB), Moçambique (MOZ) e São Tomé e Príncipe (STP), com uma média de 66 projetos para cada um desses países. Entretanto, os países não lusófonos, com uma média de 6,3 projetos cada, não ultrapassam a linha de 20 projetos. Logo, não se pode tratar a participação do Brasil no continente africano de forma homogênea. Nesse ponto, Rowlands (2008, p.7) alerta que “é pouco claro se o aumento do interesse brasileiro na África é consequência da pobreza do continente ou se é devido à localização da maioria dos outros países lusófonos”.

Nesse quesito, o caráter geográfico passa a anunciar a questão da disponibilidade. Com a exceção da Argélia, os demais países da África do Norte, tais como Marrocos, Tunísia e Egito não ultrapassam a marca de 5 projetos cada. Outra região com pouca atuação do Brasil se refere ao Chifre da África, representado por Eritreia, Djibuti e Somália, que não possuem projetos cooperados com o Brasil, Etiópia (2), Sudão (2) e Uganda (2) com até 5 projetos cada, e surpreendentemente, o Quênia com 17 projetos. Dessa forma, com a exceção da Argélia e do Quênia que possuem um volume considerável de projetos, mesmo em regiões de pouca ênfase na política externa brasileira, os demais países da África não lusófona se situam nas proximidades de países lusófonos. Na costa oeste africana, países como Burkina Faso (15), Benin (19), Libéria (15), Mali (11) e Senegal (17) se destacam próximos às ilhas de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Na vizinhança da Angola, Botsuana (7), Namíbia (11), República Democrática do Congo (6) e Zâmbia (9) criam uma espécie de cordão que demonstram o impacto do país na região.

De acordo com a tabela 4, no caso da renda, os dados não mostram qualquer tipo de associação, tanto com países lusófonos, quanto com os países não lusófonos. Entretanto, o indicador de *Voice and Accountability* (VoA) não só mostra uma associação positiva de moderada a forte, de 0,459, como também estatisticamente significativa ao nível de 1%. Dessa forma, pode-se afirmar que há uma relação positiva e, de moderada a forte, entre os níveis de *Voice and Accountability* e a quantidade de projetos. Isto é, quanto maior o nível de governança no país, maior a quantidade de projetos firmados através da CSS

brasileira. Por se tratar de correlação, essa afirmação não deve ser considerada como causalidade, mas como uma observação constatada e confirmada na população estudada. Entretanto, ela abre margens para comprovações de caráter mais analítico ou através de estudos de caso para verificar o que poderia ser caracterizado como a causa desse achado empírico.

Tabela 4 - Correlação do número de projetos por indicadores de renda e de governança na África (r, p-valor e n)

	África	GNI (PPP)	VoA	GoE
Total de Projetos	Portuguesa	-0,415 (0,487) 5	0,556 (0,320) 5	0,501 (0,390) 5
	Não-Portuguesa	-0,119 (0,502) 34	0,459 (0,006)*** 35	0,096 (0,581) 35
S. Governança	Portuguesa	-0,681 (0,206) 5	0,635 (0,250) 5	0,660 (0,225) 5
	Não-Portuguesa	0,032 (0,859) 34	0,343 (0,044)** 35	0,209 (0,229) 35
S. Primário	Portuguesa	-0,657 (0,229) 5	-0,274 (0,656) 5	-0,158 (0,800) 5
	Não-Portuguesa	-0,122 (0,258) 34	0,354 (0,037)** 35	0,089 (0,612) 35
S. Social	Portuguesa	-0,018 (0,977) 5	0,677 (0,209) 5	0,593 (0,292) 5
	Não-Portuguesa	-0,061 (0,732) 34	0,236 (0,173) 35	-0,041 (0,817) 35

Fonte: ABC-MRE; *World Bank Data*; *Worldwide Governance Indicators*; Elaboração Própria.

* Significante ao nível de 10%

** Significante ao nível de 5%

*** Significante ao nível de 1%

GNI (PPP) = *GNI per capita, PPP (current international \$)*

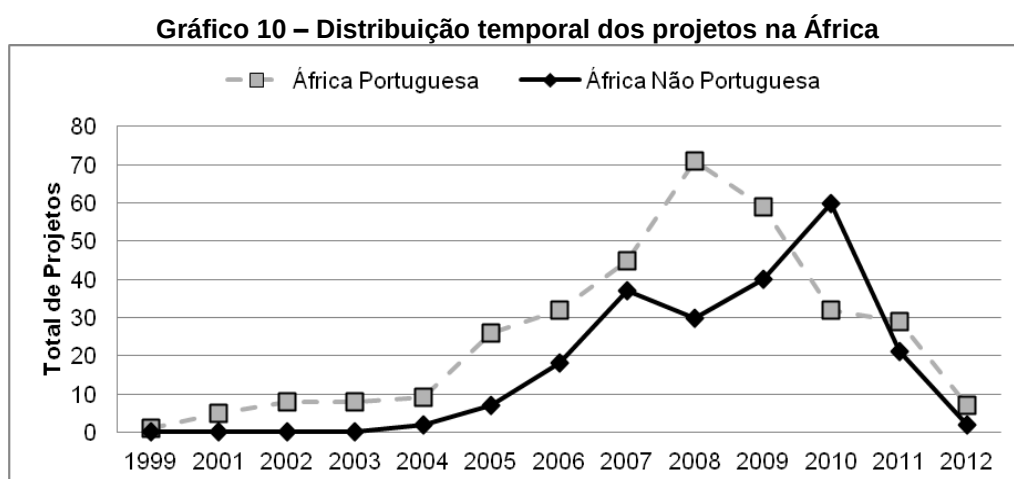
GoE = *Government Effectiveness*

VoA = *Voice and Accountability*

Ainda é possível diagnosticar mais dois achados com significância estatística entre os países africanos não lusófonos e o indicador de *Voice and Accountability*. Observaram-se correlações positivas e moderadas nos projetos da área de Governança (0,343) e na área Social (0,354), ambas estatisticamente significantes ao nível de 5%. No tocante à governança, este achado também pode auxiliar em duas formas de pensar, tais como os esforços do governo brasileiro na melhoria dos

padrões de governança na África sem o emprego de condicionalidades e a percepção dos países africanos em buscar no Brasil as alternativas para melhorar as burocracias estatais. Quanto ao Social, ressalta-se a expectativa gerada por melhorias nos padrões de saúde, educação e desenvolvimento social.

Do ponto de vista temporal, há um problema que impede uma maior inferência sobre os dados, referente à maior confiabilidade nos dados antes do governo Lula. No mais, pode-se ressaltar como a cooperação com a África Portuguesa se mostrou superior à cooperação com os países não lusófonos do continente, com exceção para o ano de 2010. No gráfico 10, os dados demonstram que apenas em 2004, uma *policy* brasileira foi difundida por um país não lusófono. A expansão no número de projetos, assim como na pluralidade de países só se mostra intensa no segundo mandato do governo Lula (2007-2010).



Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria

Sob o ponto de vista da difusão de políticas, esse “atraso” existente entre os primeiros a copiarem ou importarem modelos de políticas e projetos e os demais é compatível, pois revela que uma política é adotada aos poucos, até se tornar conhecida pelos demais em uma determinada região. No tocante à CSS, essa afirmação dá respaldo à expectativa gerada na nova onda das relações sul-sul, já presentes nas décadas de 70 e 80, mas que retomam fôlego no século XXI. Nesse momento, os países em desenvolvimento “receptores” da cooperação não sabem se essas políticas e projetos importados do modelo brasileiro são suficientes para solucionar problemas internos, porém a percepção de que vários Estados tem

tomado essa cooperação como legítima e benéfica para seus cidadãos motivam os países vizinhos a também buscarem essas soluções.

3.3.2. América Latina

Segundo os dados de Milani, Suyama e Lopes (2013), os principais países do Sul mostram sempre uma tendência em cooperar a partir de suas regiões, e em alguns casos, como da China e da Índia, com países de outras regiões, a saber, a África. No caso brasileiro, a região com maior ênfase dada pelo Estado é o próprio continente latino-americano, presente na Constituição Federal, no parágrafo único do artigo 4º: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

Mesmo diante do compromisso firmado em buscar a integração e a cooperação na região, não só o Brasil como também os demais países do continente têm constantemente buscado e encontrado dificuldades em superar os obstáculos para o desenvolvimento do continente, fato este que levou Dabène (2009, p.3) a considerar que “a incerteza e a indeterminação são os nomes do jogo” da integração regional latino-americana. Desde a década de 1960 o continente tem buscado canais para integrar suas economias e seus povos, com a participação do Brasil em diversos, tais como a ALALC, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o MERCOSUL, as negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Outro ponto que constantemente bate à porta do governo brasileiro é o paradoxo existente entre o reconhecimento de liderança regional pela comunidade internacional e a não aceitação desse rótulo pelos países da região. Para Malamud (2011) por causa das rivalidades de poder no âmbito regional, o Brasil tem uma probabilidade maior de se consolidar como uma potência média global antes de ganhar a aceitabilidade como líder em sua própria região. Apesar de fatores positivos para enaltecer seu papel como líder regional, por exemplo, ao participar do fórum IBAS, por ser membro do BRICS, por ter se tornado um parceiro estratégico

da União Europeia, essa mesma liderança tem enfrentado resistências dentro do continente.

No tocante à CSS, o Brasil tem refletido seus esforços em políticas públicas para o desenvolvimento econômico através da demanda de projetos e ações políticas nos países vizinhos. Os países da América do Sul são os mais heterogêneos nas demandas, pois não só é a região com maior nível de cooperação, como também, mostra uma grande variabilidade ao apresentar o Chile com apenas 12 projetos firmados por um lado e o Paraguai com 92, por outro.

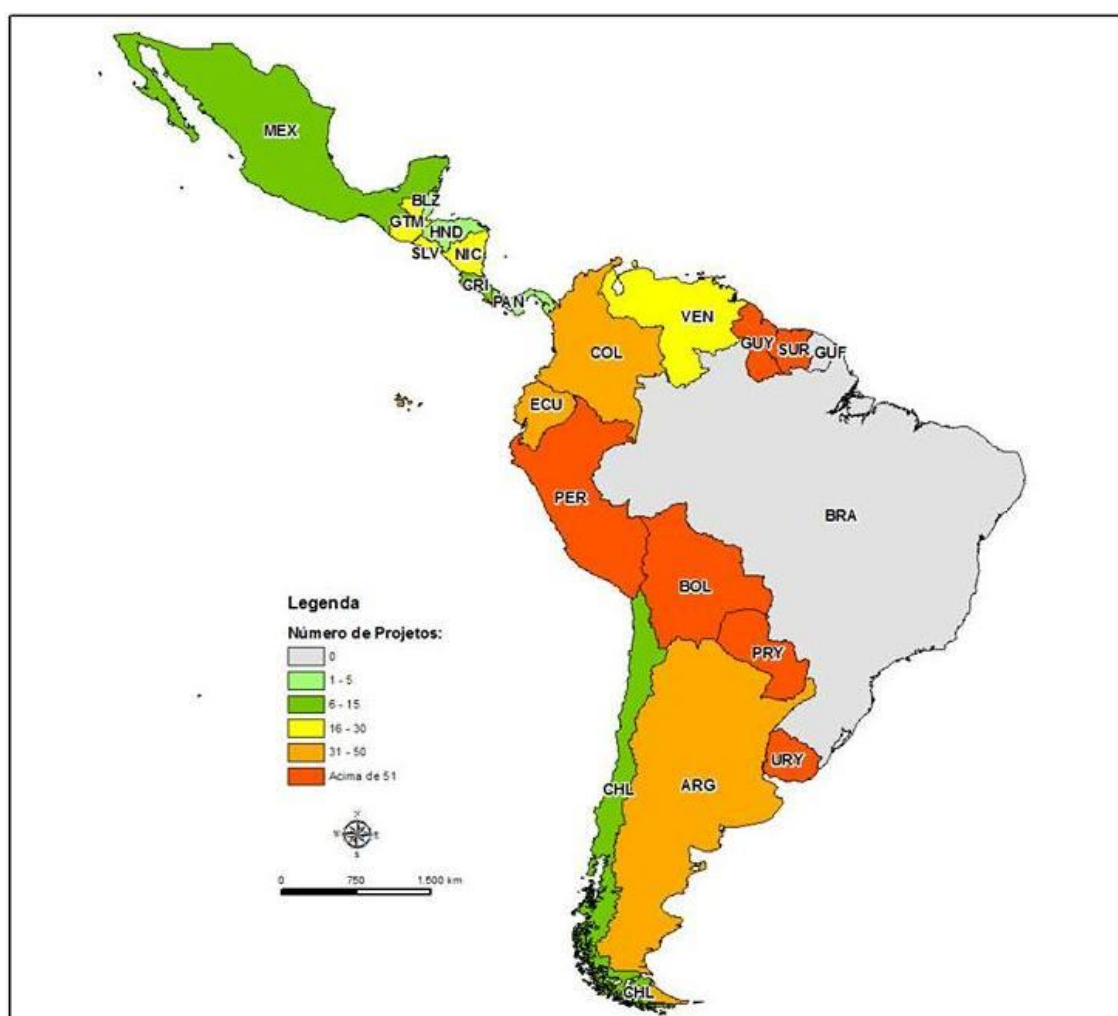


Figura 4 – Mapa da distribuição de projetos na América Latina. Fonte: ABC-MRE; Elaboração própria através do QGIS.

A realidade se modifica quando se trata dos países da América Central e do México. Os sete países da América Central demandam principalmente projetos nos setores sociais, o que representa aproximadamente 39% da CSS brasileira pra região. Na sequência, os setores da Governança, o Primário e o Secundário e

Terciário, com 28%, 17% e 16%, respectivamente. O México difundiu 16 projetos através da CSS, com destaque para os 11 projetos no setor Social, o que representa 69% de toda a cooperação.

Através da figura 4, observa-se primeiro que a América do Sul se mostra bem atuante na CSS brasileira, o que corrobora a ideia de que a difusão tende a ocorrer com maior intensidade em regiões vizinhas. Entretanto, os países que mais cooperam com o Brasil não são os considerados mais atuantes e ricos da região, a saber, a Argentina, o Chile e a Venezuela. Contrariamente, Chile e Venezuela são os países com menores números de projetos cooperantes com o Brasil. Por essa razão, buscou-se algum tipo de associação entre os indicadores de renda e de níveis de governança com a maior ou a menor preponderância de projetos demandados.

Tabela 5 - Correlação do número de projetos por indicadores de renda e de governança na América do Sul (r, p-valor e n)

América do Sul	GNI (PPP)	VoA	GoE
	-0,770	-0,206	-0,411
Total de Projetos	(0,006)***	(0,543)	(0,210)
	11	11	11
	-0,572	-0,064	-0,369
S. Governança	(0,066)*	(0,851)	(0,265)
	11	11	11
	-0,671	-0,198	0,158
S. Primário	(0,024)**	(0,560)	(0,643)
	11	11	11
	-0,475	-0,363	-0,257
S. Social	(0,140)	(0,272)	(0,445)
	11	11	11

Fonte: ABC-MRE; *World Bank Data*; *Worldwide Governance Indicators*; Elaboração Própria.

* Significante ao nível de 10%

** Significante ao nível de 5%

*** Significante ao nível de 1%

GNI (PPP) = *GNI per capita, PPP (current international \$)*

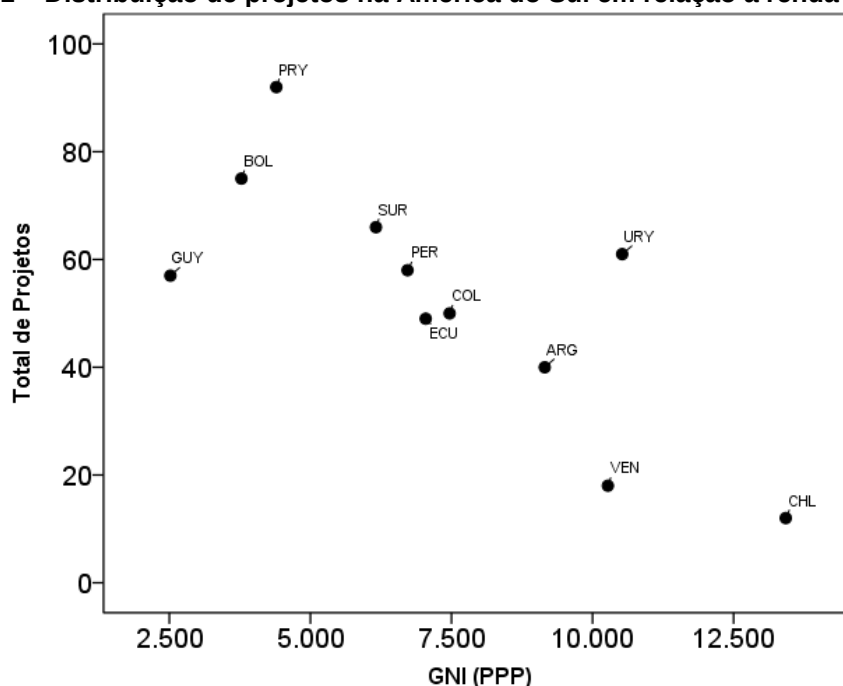
GoE = *Government Effectiveness*

VoA = *Voice and Accountability*

Conforme a tabela 5, o coeficiente de correlação entre o número de projetos e a renda dos países da América do Sul se apresentou negativo e forte, o que demonstra uma relação inversamente proporcional. Por essa razão, compreende-se que quanto menor o nível da renda, maior a quantidade de projetos na região. A correlação para o número total de projetos obteve significância ao nível de 1%, o

que dá grande legitimidade para essa afirmação. Uma correlação negativa e forte foi observada no setor Social (-0,671), com significância estatística ao nível de 5%. Isso indica uma associação entre a maior difusão de projetos voltados para o setor primário da economia – como a agricultura e pecuária – nos países mais pobres da região. No tocante ao nível de governança, apesar da grande quantidade de projetos voltados para o tema da Governança, os indicadores de Efetividade do Governo e de Voz e *Accountability*, ambos do WGI, não se mostraram estatisticamente relevante, apesar de sua relação negativa e moderada. A correlação encontrada com os projetos em Governança (-0,572) também é associada com a renda, mas com uma significância de 10%.

Gráfico 11 – Distribuição de projetos na América do Sul em relação à renda per capita

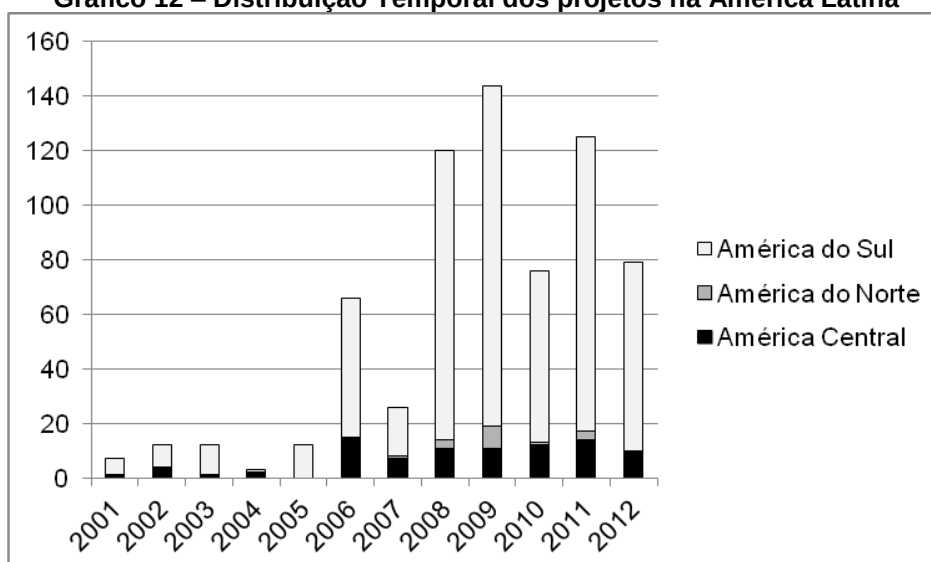


Fonte: ABC-MRE; *World Bank Data*; Elaboração Própria

O gráfico 11 auxilia na visualização da associação entre o número total de projetos e a renda *per capita* (PPC) de cada país. Analisa-se a correlação negativa existente entre os dois indicadores, o que quer dizer que quanto maior a renda, menor o número de projetos propagados, e vice-versa. Apesar disso, a correlação não pode ser confundida com causalidade, como retratado no capítulo 1. Desta forma, nota-se como a dinâmica na América do Sul difere dos padrões encontrados no continente africano. Na África, a renda se mostrou irrelevante para todos os

países, enquanto que o nível de *Voice and Accountability* se mostrou fortemente associado com os países não lusófonos. Na América do Sul os dados se comportaram na direção oposta, tanto sobre a renda quanto sobre a governança. Por um lado, nota-se que o fator governança não demonstra qualquer vínculo com o número maior ou menor de projetos na região, apesar da grande quantidade de projetos para esse setor. Por outro lado, o número de projetos se mostrou inversamente proporcional e com alta intensidade no tocante à renda, o que pode auxiliar em futuras agendas de pesquisa sobre o papel da CSS brasileira em auxiliar o desenvolvimento social e econômico dos países sul-americanos mais pobres.

Gráfico 12 – Distribuição Temporal dos projetos na América Latina



Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria

No campo da difusão de políticas, a análise sobre o ponto de vista cognitivo-heurístico retrata achados empíricos no tocante aos parceiros, à temporalidade e às demandas dos Estados. No campo da disponibilidade, o modelo evidencia a força da vizinhança em difundir projetos, presente na grande participação da América do Sul no total da CSS brasileira. Entretanto, a explosão geográfica dos projetos não se mostrou diferente do apresentado no continente africano até 2004. No caso da América do Sul, a expansão no número de projetos só ocorreu em 2006 e depois, com maior vigor em 2008, conforme o gráfico 12.

Shipan e Volden (2012) defendem que nem sempre a difusão de política deve ser enquadrada a partir de um *cluster* regional. Essa colocação clássica provém da ideia de que governos semelhantes geralmente se veem em face aos mesmos tipos

de problema e por isso, concentravam seus esforços em aprender com as experiências dos vizinhos. O caso da CSS brasileira é curioso porque ao mesmo tempo em que a América do Sul não se firmou como a primeira arena na expansão dos projetos, ela se expandiu com muita intensidade, superando tanto a África lusófona quanto a não lusófona. Por esta razão, o argumento da disponibilidade não deve ser abortado, pois mesmo não sendo os pioneiros em difundir os projetos brasileiros, os países da América do Sul os tomaram com intensidade, inclusive em países com poucas relações diplomáticas, a saber, a Guiana e o Suriname.

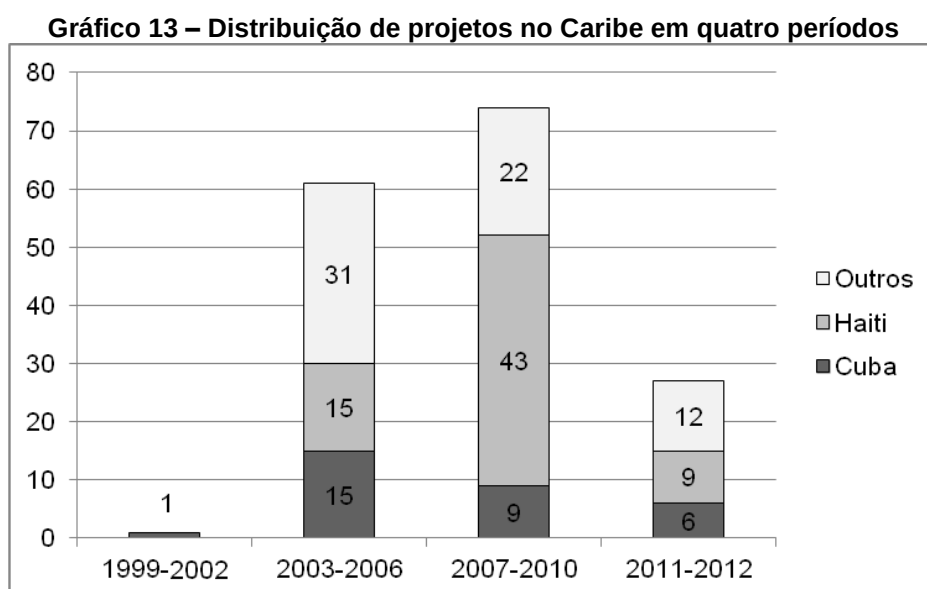
O segundo ponto da difusão condiz com a representatividade, fator que induz os tomadores de decisões a pular as etapas sobre a avaliação e efetividade do projeto, em troca da adequação imediata da política para o plano doméstico. Como descrito anteriormente, o clímax na América do Sul ocorreu principalmente a partir de 2008, o que mostra um pequeno intervalo de tempo e com grande aceitação de políticas e projetos a partir da CSS brasileira. Essa é uma qualidade fortemente presente tanto na região, quanto na África, pois observa-se a grande quantidade de projetos difundidos, mas que pouco se sabe sobre seus resultados finais, se a população tem aceitado abertamente essas inovações, se as mudanças têm gerados novos insumos, ou se há efeitos negativos.

O terceiro ponto da difusão consiste na ancoragem, isto é, na capacidade dos países importadores das políticas em demandar aquilo que lhes interessa diante de um amplo leque ofertado. A demanda na América do Sul não se concentrou majoritariamente nos projetos sobre governança. A Bolívia demandou de maneira bem equilibrada projetos na Governança, no setor Primário e no setor Social. A Colômbia também equilibrou de acordo com suas necessidades, as *policies* nas áreas de Governança e Social. Isso demonstra o conceito da comunalidade na diversidade.

A América Central e o México se enquadram na CSS brasileira como países pouco engajados em relações mais intensas. Esta observação reflete a maior disparidade existente entre os países da América Central e do Sul, visto que há poucos laços culturais semelhantes, são geograficamente distantes, e possui a influência de países mais relevantes na região, como é o caso do próprio México, e dos Estados Unidos. Por essas razões, a difusão dos projetos na região se mostra bem menor do que aquela apresentada na América do Sul, mas ainda assim, maior do que na Ásia.

3.3.3. Caribe

No Caribe, os projetos decorrem principalmente através de dois Estados: Cuba e Haiti. Por ser outra região em que o Brasil atua com pequena intensidade, a participação na operação MINUSTAH, no Haiti, serve como vitrine para os demais países da região averiguar os incentivos sociais, econômicos e políticos da política externa brasileira, assim como a variedade de ações, projetos e políticas desenvolvidas para a melhoria do Haiti.



Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria

De acordo com o gráfico 13, no período 1999-2002 - correspondente ao governo FHC -, apenas um projeto foi posto em prática no Caribe, na ilha de Cuba. Apesar da expressividade dos números para o primeiro mandato do ex-presidente Lula, essa mudança só ocorreu de fato no segundo biênio do mandato. Nos anos de 2003 e 2004, Cuba recebeu apenas dois projetos, enquanto que o Haiti recebeu apenas um. Em 2005, o governo estreitou mais relações com os países da região, o que se concretizou na cooperação de 10 projetos com Cuba, 7 com o Haiti, 3 com Barbados, 3 com a Jamaica e 1 com cada um dos países restantes, com exceção da República Dominicana. No segundo mandato do governo Lula, novamente a intensidade das relações só veio no segundo biênio, através das atuações no Haiti.

Não há muitos dados concernentes à divisão entre os projetos voltados para a cooperação técnica e os projetos voltados com os gastos em operações de paz. Por exemplo, conforme dados do IPEA (2013, p.18), os gastos do governo brasileiro em “Operações de Manutenção da Paz” saíram de aproximadamente R\$ 125 milhões em 2009 para R\$ 585 milhões em 2010, uma variação de 366% no período.

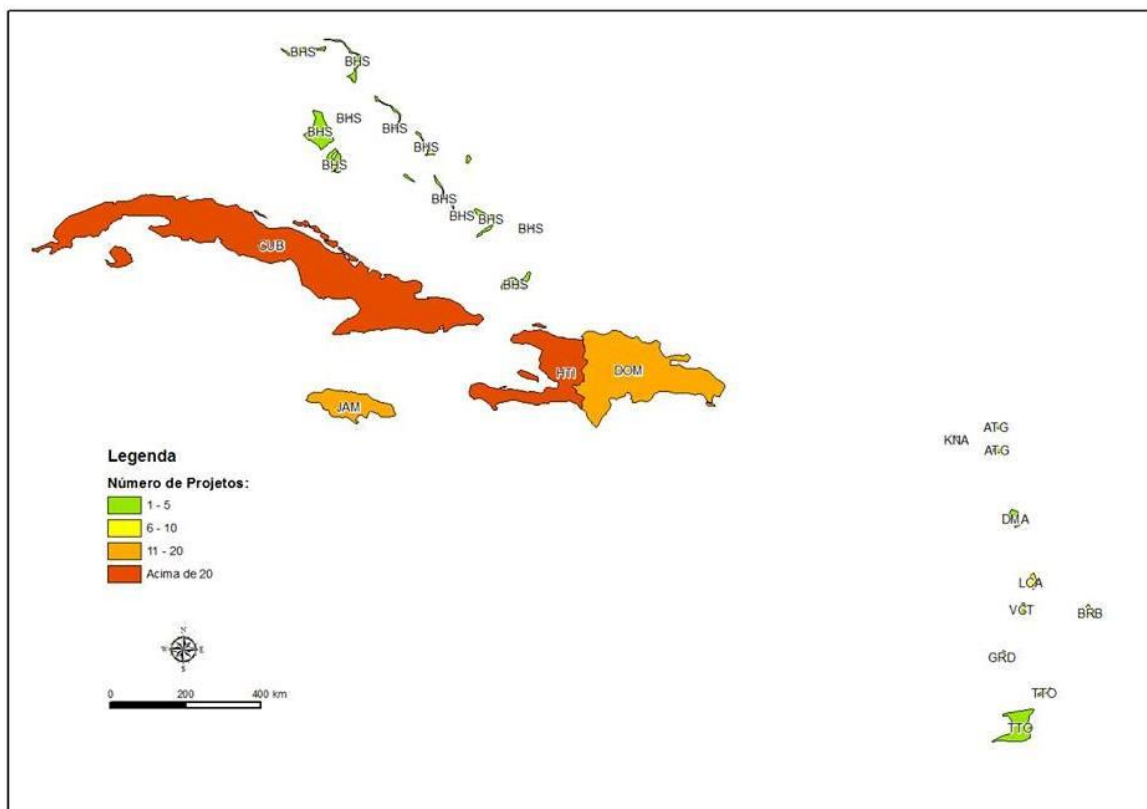


Figura 5 – Mapa da Distribuição de projetos no Caribe. Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria através do QGIS.

Curiosamente, conforme é demonstrada na figura 5, do ponto de vista espacial, novamente a existência de um país estratégico parece exercer influência sobre os países mais próximos. Ao lado de Cuba e do Haiti, os países mais próximos, Jamaica e República Dominicana recebem juntos, 29 projetos da CSS brasileira, em detrimento de 37 projetos nos nove países restantes da região.

3.3.4. Ásia

A relação do Brasil com o continente asiático destoa dos padrões apresentados nos demais continentes. Diferentemente da ampla difusão de projetos

existentes na América do Sul, da expansão de projetos na maioria dos países da África e da participação modesta na América Central, no Caribe e no México, a distância e a existência de culturas longínquas na Ásia parecem fornecer barreiras reais para a expansão da CSS brasileira na região.

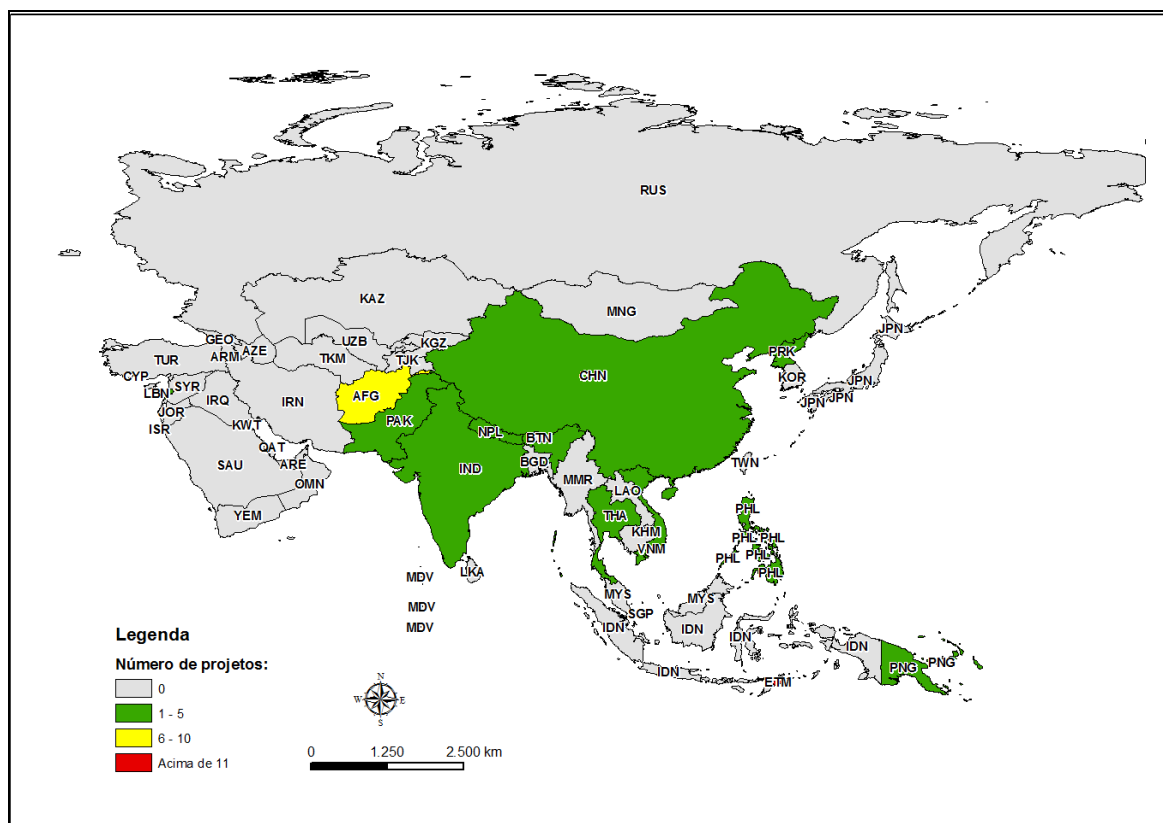


Figura 6 – Mapa da Distribuição de Projetos na Ásia. Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria através do QGIS

Na figura 6, o foco recai sobre a grande quantidade de países sem quaisquer tipos de projetos cooperados, a saber, os países do Oriente Médio, os países da Ásia Central e alguns países do sudeste asiático. O país com maior número de projetos é o Timor Leste, próximo à Oceania. Com 46 projetos, esse país tem como explicação a língua portuguesa falada e a participação na CPLP, o que lhe atribui esse caráter chamativo para uma região com poucos projetos. Curiosamente, apesar da quantidade, o Timor Leste ainda fica abaixo dos demais países lusófonos presentes na CSS brasileira. Com a exceção do país, Afeganistão possui seis projetos e o Líbano possui cinco. China, Coréia do Norte, Filipinas, Índia, Nepal, Paquistão, Tailândia, Vietnã e a Papua Nova Guiné, da Oceania, possuem um projeto cada.

Por serem as regiões com menor ênfase na distribuição de projetos, as correlações dos países do caribe, da América Central, da Ásia e o México foram tomados juntos. De acordo com a tabela 6, nenhuma relação estatisticamente significativa foi encontrada ao relacionar o número total de projetos com os níveis de renda, de *Voice and Accountability* e de *Government Effectiveness*. Entretanto, há significância de 5% quando se aborda por setor. Dessa forma, pode-se afirmar que através de um coeficiente de correlação negativo e moderado (0,351), quanto menor for o nível de governança no indicador *Government Effectiveness*, maior será a quantidade de projetos nos setores Primário firmados pela CSS brasileira. Ou então, pode-se interpretar que governos com altos índices na efetividade governamental demandam poucos projetos no setor primário.

Tabela 6 - Correlação do número de projetos por indicadores de renda e de governança na América Central, do Norte, Ásia e Caribe (r, p-valor e n)

Caribe + Ásia + Outros	GNI (PPP)	VoA	GoE
Total de Projetos	-0,252 (0,172) 31	-0,160 (0,373) 33	-0,328 (0,067) 32
S. Governança	-0,175 (0,346) 31	-0,199 (0,268) 33	-0,260 (0,150) 32
S. Primário	-0,251 (0,173) 31	-0,151 (0,403) 33	-0,351 (0,049)** 32
S. Social	-0,245 (0,184) 31	-0,118 (0,513) 33	-0,316 (0,078) 32

Fonte: ABC-MRE; *World Bank Data*; *Worldwide Governance Indicators*; Elaboração Própria.

* Significante ao nível de 10%

** Significante ao nível de 5%

*** Significante ao nível de 1%

GNI_{ppp} = *GNI per capita, PPP (current international \$)*

GoE = *Government Effectiveness*

VoA = *Voice and Accountability*

3.4. Cooperação Sul-Sul: Demandas, Parceiros e Padrões

Nas seções anteriores foi possível observar como a maior quantidade de projetos estava vinculada principalmente por questões estratégicas do país, como na América do Sul, na CPLP e no Haiti – neste, devido à operação MINUSTAH. Essas áreas fornecem insumos para consolidar três pilares da atual política externa brasileira. Em primeiro lugar, o fortalecimento da posição brasileira no continente

sul-americano, de forma manter a vizinha democraticamente estável e sem expressar metas hegemônicas. Em segundo lugar, o engajamento do Brasil em operações de paz da ONU, na função de coordenar ações sociais e econômicas em situações instáveis do globo. Essa estratégia dá suporte ao ensejo do governo brasileiro em assumir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em terceiro lugar, o comprometimento do governo em arranjos multilaterais, tais como a CPLP, de forma a estreitar laços sociais, culturais e políticos. Não à toa, os países africanos lusófonos atuaram como verdadeiros *outdoors* da CSS brasileira, gerando assim, a difusão de políticas naquela região.

Apesar da corroboração dessas estratégias políticas no campo das políticas propagadas na CSS brasileira, poucos projetos foram difundidos por países em desenvolvimento com maior influência agenda internacional. Conforme retrata Lima (2005), o debate sobre a CSS recai sobre o posicionamento de países que ora se enquadram como *system-affecting*, isto é, com capacidade de pressionar por mudanças no sistema internacional, ora como países emergentes, com economias voltadas para a exportação de commodities. Nesse caso, colocando-se em pauta os países que compõem o G-20²⁷, poucos são aqueles que difundem de forma considerável as políticas na CSS brasileira. Nenhum dos cinco países da África – África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue – difundiram mais do que cinco projetos. Na Ásia, com exceção da Indonésia que não transferiu nenhuma política brasileira, China, Filipinas, Índia, Paquistão e Tailândia só cooperaram uma vez cada. Como já tratado anteriormente, com exceção à Argentina, chama-se a atenção também à pequena difusão de políticas por parte das principais economias latino-americanas, a saber, o Chile, o México e a Venezuela. Logo, diante dos fatos, observa-se que mesmo com o discurso de ganhos mútuos e de horizontalidade, grande parte da cooperação prestada pelo governo brasileiro se dá não com países com renda equivalente à sua, mas com renda inferior.

Alguns pontos dos dados levantados e apresentados nesse trabalho fornecem importantes diálogos com os achados empíricos da literatura sobre ajuda externa. Schraeder, Hook e Taylor (1998) e Alesina e Dollar (2000) realizaram testes de hipóteses para buscar evidências estatisticamente significantes sobre padrões e casos atípicos nas ajudas empregadas por diversos doadores tradicionais. Dessa

²⁷ Grupo de países em desenvolvimento que discutem temas voltados à agricultura e que serve de preparação para os debates nas rodadas da Organização Mundial de Comércio (OMC).

forma, esses pesquisadores se preocuparam com a busca de diferentes modelos de ajuda externa. Por exemplo, para Alesina e Dollar (2000), a ajuda é ditada muito mais por considerações políticas e estratégicas do doador do que por necessidades econômicas e *performance* política dos países receptores da ajuda.

No caso brasileiro, a CSS brasileira se mostrou flexível, ora com evidências diretas dos interesses do país, ora com as características internas dos países difusores dessas políticas. Conforme alertou Collier e Messick (1975) e Berry e Berry (1990), os estudos sobre difusão devem se preocupar em conceder as devidas explicações sobre as características domésticas das unidades de análises e a devida contextualização sobre o ambiente externo. Para tanto, a CSS brasileira deu passos largos através dos dois mandatos presidenciais de Lula (2003-2010), fato este que levou à diversidade de relações não antes existentes pela diplomacia brasileira. Diante do caráter *demand-driven* da CSS e da não imposição de condicionalidades para o provimento da cooperação, a difusão das políticas brasileiras através da coordenação da ABC veio à tona, promovendo benfeitorias em diversos setores e em diversos Estados.

Por se tratar de uma potência média, o Brasil não tem como fornecer suporte para todos os países do globo. Nesse caso, a maior concentração dos projetos se deu principalmente nas regiões onde o país possuía maior vínculo e capacidade de liderança. Os países nórdicos assumem uma dinâmica de delimitar as regiões assistidas por sua cooperação, pois reconhecem os limites dos recursos pessoais, financeiros e técnicos, fato que inviabiliza a expansão no rol de países receptores dessa ajuda (SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998).

Similarmente, a concentração da CSS brasileira na América do Sul, na África lusófona e no Haiti assume tanto um caráter estratégico do lado brasileiro, quanto o lado da demanda nessas regiões, diante da semelhança com as realidades sociais, culturais, políticas e econômicas dos países ou do *modus operandus* do Brasil nesses países.

Conforme analisado ao longo do capítulo, as demandas dos países são se mostraram homogêneas no tocante aos setores cooperados, nem na quantidade de projetos. Na América do Sul, a renda se mostrou um fator forte para evidenciar a maior ou menor quantidade de projetos cooperados. Além disso, as demandas não se concentraram exclusivamente nas áreas de Governança. Na África, a língua portuguesa se mostrou um fator multiplicador no número de projetos, evidenciado

pela lacuna entre a quantidade média de projetos entre os países lusófonos e aqueles não lusófonos. A distância existente entre o Brasil e o continente asiático se mostrou importante, visto que há pouquíssimos países cooperantes, além de que, estes poucos também cooperam em níveis mínimos. A exceção repousa sobre o Timor Leste, país lusófono, que apresenta um nível considerável de projetos cooperados. O grande caso atípico é aplicado no Haiti, tendo em vista que nem se enquadra como um país lusófono, nem como um país sul-americano. Contudo, o país recebe o destaque porque o Brasil lidera as Operações de Paz da ONU, assim como os esforços para edificar a sociedade e a economia haitiana.

Como demonstrado na tabela 2, algumas regiões demonstraram preferências maiores por uns setores, em prol de outros. Entretanto, ao se debruçar sobre os casos específicos, alguns padrões são quebrados. Dessa forma, países da América do Sul acabam apresentando demandas mais parecidas com os países da África do que com aqueles da sua própria região. Por essa razão, o último exercício desse estudo tem o objetivo de evidenciar graficamente a dispersão dos casos a partir de suas demandas. Essa atividade tem o intuito de contribuir para futuras pesquisas sobre CSS, com foco para a análise comparada de estudos de casos.

A primeira tentativa para a dispersão dos casos repousou sobre uma análise de *cluster*, que se baseia na disposição e agrupamento de dados, evidenciando-se os casos mais homogêneos daqueles mais heterogêneos. Para tanto, fez-se uso do número de projetos em cada um dos quatro setores. Essa escolha tornaria mais nítida a visualização de diferentes países com demandas semelhantes. Contudo, conforme apresentado no gráfico 6, há uma divisão nítida entre dois grupos de países cooperantes, sendo aqueles com mais de 40 projetos cooperados e aqueles com menos de 30 projetos, o que provoca uma divisão acentuada na quantidade de projetos dos dois grupos. Através de um dendograma – procedimento que direciona os casos a partir de uma árvore, com níveis mais próximos e mais longínquos –, a análise de *cluster* só se mostrou de forma clara as semelhanças existentes entre os países com mais de 40 países, conforme o Anexo C.

Essa abordagem seria útil se fossem classificados apenas os países com maior intensidade nos projetos, mas como há uma quantidade relevante de países que cooperam através da CSS brasileira, essa exclusão acaba por encobrir a real dispersão das demandas. Como forma de evitar o descaso com os Estados com

poucos projetos cooperados, uma medida foi tomada para equilibrar a distribuição dos casos.

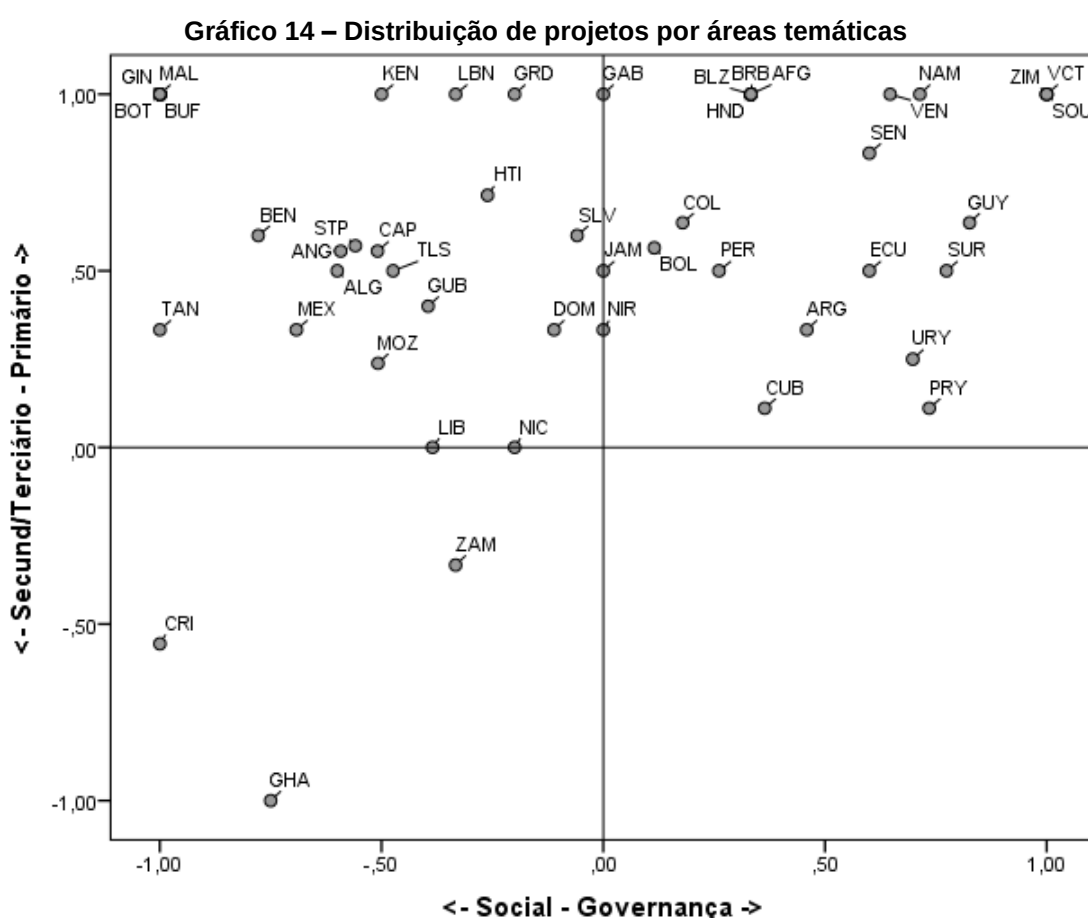
Os quatro setores podem ser agrupados em duas grandes categorias. No âmbito da economia, há um caminho voltado para a modernidade de uma economia, isto é, se ela se envolve em atividades do setor primário, setor secundário ou setor terciário. No caso da CSS brasileira, os agrupamentos foram divididos em Setor Primário e em Setor Secundário e Terciário, o que permite enquadrar essa transição entre os setores da economia. No âmbito político, os setores se dividiram em atividades voltadas para a burocracia governamental e àquelas voltadas para a melhoria das condições sociais da população. Por essa razão, a divisão ocorreu entre projetos nos setores de Governança e no setor Social.

Essa divisão acaba por gerar dois espectros, um no âmbito econômico e outro no âmbito político. No lado econômico, o espectro vai da concentração máxima em projetos voltados para o setor Primário da economia, para o outro lado, com preponderância máxima de projetos voltados para os setores Secundário e Terciário da economia. No lado político, o espectro representa em um extremo a demanda por projetos para o setor governamental e burocrático, e do outro extremo, a demanda por projetos na esfera social.

A partir disso, a dispersão das demandas tomadas pelos países cooperantes na CSS brasileira será evidenciada pela balança entre o Setor Primário/Setor Secundário e Terciário e o setor Social/Governança. No eixo vertical (Y), os valores acima de zero representarão a maior preponderância dos projetos no Setor Primário em relação aos setores Secundário e Terciário. Os valores abaixo de zero representarão a maior preponderância dos projetos no setor Secundário e Terciário frente ao setor Primário. No eixo horizontal (X), os valores acima de zero representam a maior proporção de projetos no setor de Governança, em detrimento do setor Social. Os valores negativos demonstram a relação inversa²⁸. Assim, o indicador vai variar entre 1, quando todos os projetos forem de Governança, e -1, quando todos os projetos forem Social. O indicador será 0 quando a quantidade de projetos entre os dois grupos forem iguais. O procedimento é análogo aos outros dois setores.

²⁸ O indicador para cada eixo se dá pela fórmula: $\text{Ind.} = (x - y) / (x + y)$. Por exemplo, Moçambique possui 14 projetos em Governança, 15 no setor Primário, 7 no setor Secundário e Terciário e 44 no setor Social. O indicador Primário/Secundário e Terciário (eixo vertical) é representado por $(15-7)/(15+7) = 8/22 = 0,36$. Para o indicador Governança/Social o cálculo é: $(14-44)/(14+44) = (-30)/58 = -0,51$.

Por se tratar da distribuição por setores, a proporcionalidade traz à tona de que forma os países de um mesmo continente demandam os projetos na CSS e quais os países que se interessam apenas por um tipo de projeto, como aqueles que se situam na linha de +1 ou -1 para um dos indicadores. Por exemplo, o gráfico 14 demonstra como os países lusófonos da África, assim como o Timor Leste, se encontram próximos uns dos outros, mostrando tendências maiores em cooperar no setor Social em vez do setor de Governança e mais no setor Primário do que no setor Secundário e Terciário.



Fonte: ABC-MRE; Elaboração Própria.

Os países não lusófonos da África também se concentram majoritariamente no canto superior esquerdo. A diferença consiste na demanda mais intensa por projetos no setor Primário, o que fez com que muitos se situem com o indicador máximo no eixo vertical.

Como comentado anteriormente, a heterogeneidade na América do Sul inibe qualquer tipo de rótulo sobre as demandas. Colômbia e Bolívia se situam como países mais cooperantes no canto superior esquerdo do gráfico, aproximando-se

muito mais das demandas dos países africanos e da América Central do que do restante da América do Sul. Enquanto isso, quatro dos seis países mais atuantes na CSS brasileira na região – Paraguai, Guiana, Suriname e Paraguai - se enquadraram no lado direito do gráfico, com foco para projetos no setor de Governança e com uma pequena variação no eixo vertical. Curiosamente, os países que menos cooperam no continente sul-americano possuem demandas diferenciadas. Enquanto o Chile se situa próximo ao eixo vertical e no canto inferior extremo, a Venezuela mostra a preponderância do setor Primário e do setor de Governança, ao se localizar no canto superior direito.

Dessa forma, esse exercício de enquadrar a proporção de casos através desses dois indicadores auxilia a criação de novos desenhos de pesquisas sobre quais os Estados que difundem os projetos da CSS brasileira, em quais regiões eles estão inseridos, quais as demandas de cada Estado e quais são as semelhanças e diferenças existentes entre cada caso e a região a que pertence. Por exemplo, Hirst (2012) analisou a CSS brasileira a partir das principais estratégias da política externa brasileira para cada região, com foco para a participação na Bolívia, em Guiné Bissau e no Haiti. Entretanto, ao se observar as demandas setoriais desses três países, nota-se que eles se situam em pontos próximos uns aos outros, com demanda maior para os setores Social e Primário. Logo, apesar de constatar a operação de paz no Haiti, a estabilidade democrática da Bolívia na América do Sul e a consolidação do Estado em zonas pós-guerras civil, como em Guiné Bissau. Ou seja, apesar das finalidades serem diferentes, os meios se mostram semelhantes no tocante aos temas das *policies*.

Além disso, os países que compõem o Mercosul – Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela – possuem demandas bem divergentes. Em vez de pensar nos blocos regionais como órgãos que impulsionam a maior quantidade de projetos demandados, a renda se mostrou um fator mais associado, o que coloca países como Guiana, Paraguai, Suriname e Uruguai, em pontos próximos uns dos outros. A criação do gráfico tem a função de localizar em quais setores os países se concentram, se eles se situam em áreas semelhantes aos de seus vizinhos ou se fogem de um possível padrão de sua região.

CONCLUSÃO

A principal contribuição desse trabalho consiste na identificação quantitativa de padrões existentes na difusão de projetos na CSS brasileira. Apesar da existência de trabalhos que abordaram através de frequências e porcentagens a distribuição de projetos na cooperação internacional para o desenvolvimento, não há registros de análises que busquem associações. Isso não quer dizer que o método quantitativo é superior ao qualitativo. A busca de respostas através do método quantitativo reforça a necessidade de ampliar os horizontes metodológicos, assim como as forças e as fraquezas de cada método. Enquanto de um lado, as análises qualitativas conseguem refletir as complexidades dos atores e do sistema internacional, por outro, as análises quantitativas fornecem testes de hipóteses e avaliações sobre o que é estatisticamente significativo, as reais diferenças entre casos e o universo dos casos.

Cinco achados são exaltados nesse trabalho. Em primeiro lugar, observou-se através de teste-t de diferença entre médias que países lusófonos demandam em média 49 projetos a mais que os países não lusófonos. Isto reforça a compreensão sobre a importância dada aos países lusófonos na política externa brasileira nos últimos anos. Em segundo lugar, analisou-se através de análise de variância (ANOVA) que os países da América do Sul demandam em média 38 projetos ou mais, em relação aos países dos demais continentes. Este achado dá legitimidade ao papel desempenhado pelo Brasil em sua vizinhança. Em terceiro lugar, constatou-se que apenas seis países – dos 84 cooperantes - estão situados nos dois decis mais baixos do indicador de *Voice and Accountability*. Juntos, eles demandam 48 projetos, número que representa apenas 3% do volume de CSS. Ou seja, apesar da preferência da sociedade civil em apoiar apenas as relações do país com sociedades democráticas, a relação existente com países com regimes mais fechados é, de fato, uma parcela ínfima da CSS brasileira.

Em quarto lugar, através da correlação de r de Pearson, diagnosticou-se duas relações estatisticamente significantes ao nível de 1%. De um lado, uma relação de moderada a forte, e positiva, entre o número de projetos nos países africanos não lusófonos e o nível de *Voice and Accountability*. Isto é, há uma associação que indica que quanto maior o nível de governança nesses países, maior a demanda por

projetos. Por outro lado, há uma relação forte e negativa entre o número de projetos nos países sul-americanos e a renda *per capita* (ppc), que indica que quanto menor a renda, maior a demanda por projetos.

Em quinto lugar, atenta-se ao papel desempenhado pelas teorias de difusão de políticas para explicar os padrões existentes na propagação dos projetos brasileiros através da CSS. Em meio aos discursos sobre a racionalidade existente nas relações entre países do sul, observou-se no trabalho que a abordagem cognitiva heurística consegue evidenciar com mais força as razões pelas quais alguns países difundem mais e outros menos, através das heurísticas da disponibilidade, representatividade e ancoragem.

A abordagem cognitiva heurística se baseia na racionalidade limitada dos tomadores de decisões. Por essa razão, a difusão é apresentada como o fruto das informações disponíveis ao redor do *decision-maker*, da representatividade que essas informações tomam no ambiente e dos interesses em propagar aquilo que se parece interessante. O episódio da CSS brasileira se enquadra nas três heurísticas, pois evidencia a grande quantidade de projetos nos países estrategicamente importantes ao Brasil, resalta como esses países são polos de projetos em suas regiões e como cada um dos Estados cooperantes trataram de difundir aquilo que lhes pareciam convenientes nos contextos domésticos.

Diante dos cinco grandes achados dessa pesquisa, duas considerações são levantadas para pesquisas futuras. Por um lado, a leitura da cooperação pelas teorias de difusão de políticas trouxe à tona a importância de considerar o intercâmbio de políticas e boas práticas entre os países em desenvolvimento e o efeito cascata que uma cooperação gera em outros tomadores de decisões com problemas domésticos semelhantes. Por isso, a pluralidade de projetos propagados na CSS brasileira pode ser encarada como um processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado. Essa abordagem se difere das tradicionais leituras que focam mais sobre o desenho institucional das instituições atuantes na CSS brasileira ou na arquitetura do sistema internacional, com ênfase para os novos polos de poder.

Por outro lado, o trabalho se concentrou majoritariamente numa análise quantitativa, pouco presente nos estudos sobre a CSS brasileira, apesar do constante diálogo com a literatura qualitativa e ressaltada através de uma análise aninhada. Por essa razão, houve tanto uma busca em corroborar ideias quanto em

explorar questões pouco tratadas. Apesar dos ganhos, há um déficit relevante na existência e na disponibilidade de bancos de dados para a realização de estudos quantitativos, tanto no Brasil, quanto nos países em desenvolvimento. A própria elaboração de um estudo sobre difusão de políticas já traz consigo a necessidade de um banco de dados para averiguar o universo dos casos e seus padrões. Portanto, as instituições brasileiras devem ser constantemente alertadas e pressionadas a disponibilizar dados em formato de banco de dados. Além disso, os próprios pesquisadores devem amadurecer a ideia de disponibilizar seus dados para aumentar a confiabilidade e a proporção de testes replicados.

Desta forma, o presente estudo alcança a ideia de uma análise mais panorâmica da CSS brasileira através das lentes quantitativas, sem se desvencilhar das minúcias existentes em análises qualitativas. Logo, ao mesmo tempo em que se traça esse cenário mais estatístico, o trabalho se configura como um estudo de caso do Brasil na CSS, fato este que permite apresentar a cara, os padrões e as dinâmicas do país nesta atividade.

REFERÊNCIAS

ABC (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO). **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2ª Ed., 2005.

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau, **Africa Review**, vol. 5, n. 2, 2013, p.104-117.

ABREU, Fernando José Marroni de. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, vol. 4, n. 2, jul-dez, 2013, p. 3-16.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who gives foreign aid to whom and why? **Journal of Economic Growth**. Vol.5, n. 1, Mar, 2000, p.33-63.

AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMUZEGAR, Jahangir. Point Four: Performance and Prospect. **Political Science Quarterly**, Vol. 73, nº 4, 1958, p. 530-546

AYLLON, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 5, n. 8, 2006. P.5-23.

BAILEY, Kenneth D. **Typologies and Taxonomies: an introduction to classification techniques** (Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-102), Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**. Vol. 40, n. 2, Fev, 2007, p. 170-195.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. State Lottery Adoptions as policy innovation: an event history analysis. **American Political Science Review**, Vol. 84, nº 2, Jun, 1990, p.395-415.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRAUMOELLER, Bear F.; SARTORI, Anne E. The Promise of Perils of Statistics in International Relations. In: SPRINZ, Detlef F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (Eds). **Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations**, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

BROOKS, Sarah M.; KURTZ, Marcus. Paths to Financial Policy Diffusion: Statist Legacies in Latin America's Globalization. **International Organization**, Vol. 66, nº 1, Jan, 2012, p.95-128.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. Domestic Politics and International Relations. **International Studies Quarterly**, Vol. 46, 2002, p. 1-9.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair. A Political Economy of Aid. **International Organization**, Vol. 63, Spring, 2009, p. 309-340.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair. Foreign Aid and Policy Concessions. **Journal of Conflict Resolution**, Vol. 51, nº 2, Abr, 2007, p.251-284.

CHEIBUB, Zairo B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 28, nº 1, 1985, p.113-131.

COELHO, Denilson Bandeira. Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**. Vol. 6, nº 2, 2012, p. 56-87.

COLLIER, David; MESSICK, Richard E. Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. **The American Political Science Review**, Vol. 69, Issue 4, Dez, 1975, p.1299-1315.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America**, New York: Palgrave/Macmillan, 2009.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **AID Understanding International Development Cooperation**. London; New York: Zed Books, 2003.

DiMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Vol. 48, Abr, 1983, p.147-160.

DOLOWITZ, Davi; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Journal of Policy and Administration**. Vol. 13, nº 1, 2000, p. 5-24.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

EASTERLY, William; PFUTZE, Tobias. Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 22, nº. 2, 2008, p. 29-52.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth A. On Waves, Clusters, and Diffusion: a conceptual framework. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 598, 2005, p.33-51.

FEARON, James D. Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. **World Politics**, Vol. 43, nº 2, Jan, 1991, p.169-195.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Classificando regimes políticos utilizando análise de conglomerados. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 18, nº 1, Jun, 2012, p.109-128.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Vol. 18, nº 1, 2009, p.115-146.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, Vol. 52, nº 4, 1998, p.887-917.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Vol. 2, nº 4, Jul-Dez, 2013, p.97-122.

GILOVICH, Thomas; GRIFFIN, Dale; KAHNEMAN, Daniel (Eds). **Heuristics and biases: The Psychology of Intuitive Judgment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GRAY, Virginia. Innovation in the States: a diffusion study. **The American Political Science Review**. Vol. 67, 1973, p. 1174-1185.

HATTORI, Tomohisa. The moral politics of foreign aid. **Reviews of International Studies**, Vol. 29, nº 2, Abr, 2003, p.229-247.

HAYTER, Teresa. Secret diplomacy uncovered: research on the World Bank in the 1960s and 1980s. In: KOTHARI, Uma (Ed.) **A radical history of development studies: individuals, institutions and ideologies**. London; New York: Zed Books, 2005.

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

HIRST, Mônica. As relações Brasil-África em ritmo de cooperação Sul-Sul, **CEBRI**, Jul, 2010.

HIRST, Mônica, LIMA, Maria Regina Soares de, VIEIRA, Marco Antônio. “Os desafios internacionais e domésticos da cooperação sul-sul”. In: HIRST, Mônica, LIMA, Maria Regina Soares de, VIEIRA, Marco Antônio (Org.). **Vozes do Sul e Agenda Global: África do Sul, Brasil e Índia**. Hucitec Editora, São Paulo, 2012.

HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. **Current History**, Vol. 109, Fev, 2010.

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

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA/ABC, 2010.

JULES, Tavis D.;SÁ e SILVA, Michele Moraes de. How Different Disciplines have Approached South-South Cooperation and Transfer. **Society for International Education Journal**, Vol. 5, nº 1, 2008, p.45-64.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; SLOVIC, Paul; TVERSKY, Amos (Eds). **Judgment under uncertainty: Heuristics and biases**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance Matter II – Updated Indicators for 2000/01. **World Bank Policy Research Working Paper No. 2772**, Washington, D.C., 2002.

KEOHANE, Robert O. Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. In: BALDWIN, David A. (Ed.), **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**, New York: Columbia University Press, 1993.

_____. **After Hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**. Vol. 20, nº 1, Summer, 1995,p. 39-51.

KING, Gary. Replication, Replication. **PS: Political Science and Politics**, Vol. 28, September, 1995, p.444-452.

KOTHARI, Uma. From colonial administration to development studies: a post-colonial critique of the history of development studies. In: KOTHARI, Uma (Ed.) **A radical history of development studies: individuals, institutions and ideologies**. London; New York: Zed Books, 2005.

LAITIN, David. Comparative Politics: The State of the Subdiscipline. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Eds.) **Political Science: The State of the Discipline**. New York: Norton, 2002.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. **Observador Online**, Vol. 7, nº 3, mar, 2012. Disponível em: < <http://observatorio.iesp.uerj.br/> >. Acesso em: 29 out. 2013.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para a sua efetividade e democratização**. Policy Brief: CEBRAP, Jun, 2013.

LEITE, Patricia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LENTNER, Howard H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, Vol. 23, nº 1, 2006, p.169-181.

LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 598, Mar, 2005, p.12-32.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan; FORDE, David R. **Estatística para ciências humanas**. Tradução Jorge Ritter; revisão técnica Fernanda Bonafini, 11ª Ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LIEBERMAN, Evan S. Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. **American Political Science Review**, Vol. 99, nº 3, August, 2005, p.435-452.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 48, n.1, 2005, p.24-59.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, Vol. 22, nº 2, Jul-Dez, 2000, p.265-303.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, Vol. 53, nº 3, 2011, p. 1-24.

MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**, vol. 37, n. 2, 2012, p. 256-272.

MELLO, Simone Cardozo de A.;MILANI, Carlos R. S.Cooperação Internacional e Transferência de Políticas Públicas no Campo da Comunicação Social: o papel da UNESCO na reforma da radiodifusão do Brasil. **Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: < <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/site/capa> >. Acesso em: 22 jan. 2014.

MELO, Marcus André. Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Política: O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 1, 2004, p.169-206.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. **Política Externa e cooperação técnica: as relações do Brasil com a África durante os FHC e Lula da Silva**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2013.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: < <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/site/capa> >. Acesso em: 22 jan. 2014.

MESEGUER, Covadonga; GILARDI, Fabrizio. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. **Política y gobierno**. Vol. XV, nº 2, II semestre, 2008, p.315-351.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.). **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MILANI, Carlos R. S.; LOUREIRO, Julio Cesar de S. Cooperação Internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). **Cadernos EBAPE.BR**, Vol. 11, nº 2, Rio de Janeiro, Jun, 2013, p.234-255.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 56, nº 2, 2013, p.5-22.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. **Estado, Desenvolvimento e Globalização**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

NAÍM, Moisés. Rogue Aid: what's wrong with the foreign aid programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They are enormously generous. And they are toxic. **Foreign Policy**, Mar-Abr, 159, 2007.

NANDA, Ved P. The "Good Governance" Concept Revisited. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 603, Jan, 2006, p.269-283.

NEUMAYER, Eric. Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows. **Human Rights Quarterly**, Vol. 25, nº 2, 2003, p.510-527.

NEWMARK, Adam J. An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. **Review of Policy Research**, Vol. 19, nº 2, 2002, p.151-178.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 54, n. 2, 2011, p.5-21.

OVODENKO, Alexander; KEOHANE, Robert O. Institutional diffusion in international environmental affairs. **International Affairs**, Vol. 88, nº 3, 2012, p. 523-541.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 51, nº 2, 2008, p.136-153.

PIERSON, Paul. **Public Policies as Institutions**. Paper prepared for the Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven, April, 2003.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. Conclusão. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.). **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012a.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.). **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012b.

PORTARI, Douglas; GARCIA, João Cláudio. Entrevista – Celso Amorim. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília: IPEA, Vol. 61, Ano 7, 2010. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23 > Acesso em: 7 fev. 2014.

ROWLANDS, Dane. **Emerging Donors in International Development Assistance: a synthesis report**. International Development Research Centre, 2008.

SANTANA, Weslei Gusmão Piau. Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no sudoeste da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, Vol. 11, nº 2, Rio de Janeiro, Jun, 2013, p. 207-233.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 50, nº 2, 2007, p.42-59

SANTISO, Carlos. Good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, Vol. 7, nº 1, 2001, p.1-22.

SCHRAEDER, Peter J.; HOOK, Steven W.; TAYLOR, Bruce. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. **World Politics**, Vol. 50, nº 2, Jan, 1998, p.294-323.

SHAW, Carolyn M. **Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. **Public Administration Review**, Vol. 72, nº 6, Nov-Dez, 2012, p.788-798.

SIMMONS, Beth A.; ELKINS, Zachary. Globalization and Policy Diffusion: Explaining Three Decades of Liberalization. In: KAHLER, Miles; LAKE, David. **Governance in a**

Global Economy: political authority in transition. Princeton: Princeton University Press, 2003.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, nº 48, 2005, p.27-52.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº16, Jul-Dez, 2006, p.20-45.

SPRINZ, Detlef F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (Eds). **Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations**, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

STARR, Harvey. Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System. **Journal of Conflict Resolution**. Vol. 35, nº 2, Jun, 1991, p. 356-381.

STONE, Diane. Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. **Politics**. Vol. 19, nº 1, 1999, p.51-59.

VAN DER VEEN, Maurits. **Ideas, Interests and Foreign Aid**. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations). 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. **Third World Quarterly**, Vol. 28, nº 7, 2007, p.1309-1326.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 54, nº 2, 2011, p. 70-96.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95

WEYLAND, Kurt. **Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, Vol. 57, n. 2, Jan, 2005, p.262-295.

ZIMMERMANN, Felix; SMITH, Kimberly. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation. **Journal of International Development**, Vol. 23, nº 5, 2011, p.722-738.

ANEXO A**Teste-t de média – países lusófonos e não lusófonos****Sumário**

	Casos					
	Incluídos		Excluídos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Total de Projetos * Cod_Ling	84	100	0	0	84	0

Total de Projetos

Código da Língua	Média	N	Desvio Padrão
Não Portuguesa	13,871	78	20,015
Portuguesa	63,000	6	13,231
Total	17,404	84	23,274

Teste para Amostras Independentes

		Teste Levene para Igualdade de Variâncias		Teste-t para igualdade das médias				
		F	Sig.	t	Grau de Liberdade	Sig (2-tailed)	Diferença de médias	Erro do Desvio Padrão
Total de Projetos	Variâncias iguais assumidas	0,254	0,616	5,883	82	0,000	49,1	8,5
	Variâncias iguais não assumidas			8,349	6,890	0,000	49,1	5,8

ANEXO B

TESTE – Analisar – Comparar Médias – ANOVA A UM FATOR (total projetos por cod_continente)
 ONEWAY Total_Proj BY Cod_Contin
 /MISSING ANALYSIS
 /POSTHOC=TUKEY ALPHA(0.05).

ANOVA

Total de Projetos

	Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Média Quadrada	F	Sig.
Entre Grupos	16.288,87	4	4.072,21	11,08	0,000
Dentro dos Grupos	29.014,93	79	367,27		
Total	45.303,81	83			

Post Hoc Tests

Comparações Múltiplas

Variável Dependente: Total de Projetos

Tukey HSD

(A) Continente 1	(B) Continente 2	Diferença Média (A-B)	Erro Padrão	Sig.
África	América Central	0,725	7,422	1,000
	América do Sul	-38,820*	6,524	0,000
	Ásia	8,225	6,307	0,690
	Caribe	1,186	6,118	1,000
América Central	África	0,725	7,442	1,000
	América do Sul	-39,545*	8,904	0,000
	Ásia	7,500	8,747	0,911
	Caribe	0,461	8,611	1,000
América do Sul	África	38,820*	6,524	0,000
	América Central	39,545*	8,904	0,000
	Ásia	47,045*	7,999	0,000
	Caribe	40,006*	7,851	0,000
Ásia	África	-8,225	6,307	0,690
	América Central	-7,500	8,747	0,911
	América do Sul	-47,006*	7,999	0,000
	Caribe	-7,038	7,671	0,889
Caribe	África	-1,186	6,118	1,000
	América Central	-0,461	8,611	1,000
	América do Sul	-40,006*	7,851	0,000
	Ásia	7,038	7,671	0,889

* Diferença média é significativa ao nível de 5%.

ANEXO C

