

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

DAVID BELTRÃO SIMONS TAVARES DE ALBUQUERQUE

A dinâmica decisória da Política Externa: as condições à Cooperação brasileira na África
(2003-2010)

Recife

2018

DAVID BELTRÃO SIMONS TAVARES DE ALBUQUERQUE

A dinâmica decisória da Política Externa: as condições à Cooperação brasileira na África
(2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Recife

2018

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

A345d Albuquerque, David Beltrão Simons Tavares de.
A dinâmica decisória da Política Externa : as condições à Cooperação brasileira na África (2003-2010) / David Beltrão Simons Tavares de Albuquerque. – 2018. 98 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências e anexo.

1. Ciência Política. 2. Cooperação internacional. 3. Brasil – Relações exteriores – África. 4. Burocracia. 5. Diplomacia. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-040)

DAVID BELTRÃO SIMONS TAVARES DE ALBUQUERQUE

**A DINÂMICA DECISÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA: as condições à Cooperação
brasileira na África (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 22/02/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dra. Elia Elisa Cia Alves (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é o trabalho de mudanças imprevisíveis, as quais abalam as nossas estruturas e tornam os sonhos em pragmatismo. Não há pessimismo, mas o enfrentamento da vida. Ricardo Piglia, em *Anos de formação: Os Diários de Emilio Renzi*, analisa os “caminhos da vida”: “A vida é uma cadeia de encontros casuais, mas tentamos nos explicar a nós mesmos como se escolhêssemos tudo desde o início. Caminhos que ‘parecem’ casuais mas são o resultado de toda uma maneira de viver.”.

Devo essa dissertação, em primeiro lugar, ao amor e ao companheirismo, manifestada de diferentes formas. Agradeço à Natália, a qual, em uma noite inesperada, mudou toda a minha vida. Agradeço ao meu irmão, José, por ter sido um grande companheiro, por meio de suas perguntas irrespondíveis, que seriam dignas de outra pesquisa. Agradeço à minha pequena grande família, a qual o seu tamanho é inversamente proporcional ao impacto na minha formação, posso citar nominalmente: Minha mãe, Kátia, por nunca desistir e me educar; Meu pai, eterno companheiro, Ramón; Có, minha companheira de todas as horas; Tiinha, minha professora; minhas avós Estrela e Betty; Tia Cláudia, Tio Cleary e Gabi; Carol e Beatriz. Agradeço à Anna e à Iaiá, por terem aumentado a minha pequena grande família com muito carinho. Agradeço à Indy, a qual, certamente, faria com que esse trabalho fosse mais célere, mas sem risos.

O choque acadêmico mudou a minha compreensão sobre a realidade. Agradeço, nesse sentido, ao meu orientador, Ricardo Borges, pelo apoio e compreensão no desenvolvimento desse trabalho. Agradeço aos Professores Marcos Costa Lima, Mariana Batista e Flávio da Cunha Rezende, por abrirem os meus olhos à complexidade das instituições.

Agradeço, *last but not least*, aos meus colegas Eduardo Matos Oliveira, pelos inúmeros apontamentos e acréscimos ao longo do trabalho; Rafael Cacau Botelho, Maria Alice Venâncio Albuquerque, André Ulisses de Britto e Natália Guimarães, por compartilharmos as nossas angústias acadêmicas.

“A violência é o último refúgio dos incompetentes” - Isaac Asimov.

“Na Costa da África, a experiência brasileira os uniu. Formaram suas comunidades e se conservaram fiéis, em grande parte, ao sistema de vida aprendido no Brasil. Por isso, construíram suas casas ao modo brasileiro. E ergueram suas igrejas e mesquitas no mesmo estilo. Só o olhar avisado distinguirá a fachada da Mesquita Central de Lagos, construída segundo os planos do mestre de obras brasileiro João Baptista da Costa, de uma igreja jesuítica.”- Alberto da Costa e Silva.

RESUMO

A proposta desse trabalho é buscar os aspectos estruturais da inserção brasileira na África, por meio da análise das condições para o estabelecimento dos projetos de cooperação brasileira na África entre os anos de 2003 a 2010. As quatro condições observadas, por meio da análise teórica e empírica de recentes trabalhos, foram se um país tem como língua matriz o português, o grau de estabilidade política, o PIB per capita e o eventual déficit alimentar. O trabalho objetiva descobrir quais condições são necessárias e suficientes para a produção de projetos de cooperação entre o Brasil e a África. A dissertação busca, nesse sentido, complementar as linhas teóricas tradicionais, as quais identificam os possíveis incentivos dos Estados subdesenvolvidos para promover a cooperação, a fim de evidenciar quantitativamente e qualitativamente as políticas da Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira na África e seus respectivos impactos. A escassez de estudos quantitativos na área, no entanto, favorece a incompreensão dos reais impactos dos países cooperados, o que pode desenvolver conclusões incorretas das estratégias brasileiras no continente africano. Há necessidade, haja vista as diferentes implicações dos resultados em trabalhos recentes, de aliar uma análise intra-caso (*within case*) ao trabalho analítico comparativo. Foi empregada, para tanto, a técnica de análise *Qualitative Comparative Analysis fuzzy-sets* (QCAfs). Essa técnica metodológica de análise de dados, ao estudar fenômenos sociais de causalidade complexa, formula os resultados em termos de teoria de conjuntos, ou seja, perguntando sobre condições necessárias e suficientes para observar as causas dos efeitos. A variável dependente (*qualitative outcome*) abordará uma gradação de intervalo entre potenciais parceiros e não-parceiros, por meio da análise dos projetos e das condições existentes. O QCA possibilita, na análise dos resultados, uma solução conservadora e outra intermediária. Nos resultados observados, tanto a solução conservadora como a solução intermediária apontam como condição suficiente a presença da Língua Portuguesa. O estudo conclui o resultado do QCA por meio da análise dos mecanismos causais, onde observa que a institucionalização da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), de forma mediata, e sua utilização imediata pela Diplomacia Presidencial constituíram os mecanismos causais para o resultado obtido.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Sul-Sul. Política Externa Brasileira. África.

ABSTRACT

This study purpose is to search for the Brazilian foreign policy structural aspects in Africa, by analyzing in which conditions the Brazilian cooperation projects in Africa between 2003 and 2010 were established. The four conditions observed, through recent studies theoretical and empirical analysis, were whether a country has Portuguese as its mother language, the degree of political stability, the GDP per capita and possible food shortage. The research thesis aims to unveil what conditions are necessary and sufficient for the production of cooperation projects between Brazil and Africa. The dissertation seeks, in this sense, to complement the traditional theoretical lines, which try to identify the possible incentives for the underdeveloped States to promote cooperation, in order to promote quantitative and qualitative evidence for the Brazilian South-South Cooperation policies in Africa and their respective impacts. The scarcity of quantitative studies in this area, however, favors the misunderstanding of the real impacts between the cooperated countries, which can develop incorrect conclusions about the Brazilian strategies in the African continent. Those recent work result differences, however, favors an intra-case analysis with comparative analytical work. For this purpose, the Qualitative Comparative Analysis fuzzy-sets (QCAfs) technique was used. This data analysis methodological technique, when studying complex causality social phenomena, formulates the results in terms of set theory, that is, by asking about necessary and sufficient conditions in order to observe the causes of the effects. The dependent variable, or qualitative outcome, addresses a scale between potential partners and non-partners, through the analysis of projects and existing conditions. The QCA allows, when analyzing the results, a conservative and an intermediate solution. The observed results of both conservative and intermediate solutions, therefore, indicate the presence of the Portuguese Language as a sufficient condition. The study concludes the QCA result by observing its causal mechanisms, where the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) creation, in a mediate form, and its immediate use by the Presidential Diplomacy constitute the causal mechanisms for the obtained result.

KEYWORDS: South-South Cooperation. Brazilian foreign policy. Africa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Regime simbólico e cooperação bilateral.	23
Figura 2 - Fluxos de recursos líquidos totais dos países do CAD para países em desenvolvimento, 1960-2015. A linha azul refere-se ao total de AOD investido. A linha vermelha refere-se à AOD em percentagem ao PIB dos Estados-membros.	26
Figura 3 - Composição, em valores brutos, da AOD bilateral dos países do CAD em 2015.	27
Figura 4 - Principais Modelos Organizacionais de Cooperação dos membros da OCDE.	37
Figura 5 - Estruturas organizacionais de Estados na cooperação sul-sul	39
Figura 6 - Organograma da ABC	41
Figura 7 - Gradações da Diplomacia Presidencial	44
Figura 8 - Relações entre as variáveis X, Y e Z.....	48
Figura 9 - Distribuição de projetos na África em relação à renda per capita, divididos pela língua falada.	50
Figura 10 - Execução financeira dos projetos de cooperação brasileiros na África entre 2000 e 2014	53
Figura 11 - <i>XY plot</i> de PIB per capita abaixo da média e o número de projetos de cooperação.	60
Figura 12 - <i>XY plot</i> de Baixo PIB per capita ou déficit alimentar	61
Figura 13 - Histograma de Baixo PIB ou Déficit alimentar e o número de projetos.	62
Figura 14 - <i>XY plot</i> : Tensão entre cobertura (coverage) e consistência (consistence) para condições suficientes e necessárias	63
Figura 15 - Conceito de mecanismo causal.....	68
Figura 16 - O “caminho” para o resultado por meio de mecanismos causais	69
Figura 17 - Distribuição de projetos na África.....	72
Figura 18 - Distribuição de projetos na África em relação à língua falada.	73
Figura 19 - Visitas do Presidente Luís Inácio Lula da Silva à África (2003-2010)	77
Figura 20 - Visitas do Chanceler Celso Amorim à África (2003-2010)	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Testes de Necessidade das condições individualmente.....	59
Tabela 2 - Conjuntos com alta consistência, mas sem relevância.....	60
Tabela 3 - Testes de necessidade para não ter projetos	63
Tabela 4 - Tabela da Verdade para o outcome. Elaboração própria por meio da análise dos dados no programa R.....	64
Tabela 5 - Solução Conservadora.....	65
Tabela 6 - Solução intermediária	65
Tabela 7 - Tabela da Verdade para não ter projetos acima da média. Elaboração própria por meio da análise dos dados no programa R.....	66
Tabela 8 - Solução conservadora para a negação do resultado	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AO DESENVOLVIMENTO: UMA REVISÃO DE LITERATURA	15
2.1	Questões Ontológicas: Por que os Estados cooperam?	15
2.2	Perspectivas estruturais: Regime simbólico e pragmatismo da Cooperação bilateral.	23
2.3	A teorização sobre a cooperação brasileira	29
3	DINÂMICA DECISÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA: A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA NAS AGÊNCIAS BILATERAIS DE COOPERAÇÃO	35
3.1	A política burocrática: As agências bilaterais dos Estados	36
3.2	A organização burocrática da Agência Brasileira de Cooperação	39
3.3	A Diplomacia Presidencial.....	42
4	AS CONDIÇÕES À COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA (2003-2010)	50
4.1	Condições e Base de dados.....	50
4.2	A importância do Qualitative Comparative Analysis (QCA) como técnica de análise	54
4.3	Tabela da verdade e Resultados.....	57
5	A ABORDAGEM DE PESQUISA NO QCA: AVALIAÇÃO TEÓRICA DOS MECANISMOS CAUSAIS	68
6	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS	82
	ANEXO A - Script do Programa R	89

1 INTRODUÇÃO

O continente africano encontra-se reinserido no sistema internacional. A nova geopolítica internacional, por meio do crescimento da Cooperação Sul-Sul (CSS), obriga a uma reavaliação da inserção africana no estabelecimento de paradigmas nas Relações Internacionais.

O robusto crescimento econômico da África é verificado desde 2002 (WBG, 2017). A permanência de problemas históricos relaciona-se com a mudança de perspectiva das lideranças africanas, por meio de reformas modernizantes no âmbito interno e regional. Não se trata de uma revolução, mas do amadurecimento das instituições e do papel do Estado. Esse fenômeno se manifestará ao longo do século XXI. O pragmatismo substitui a idílica imaginação política que, infelizmente, ainda permeia boa parte das análises (SARAIVA, 2012).

A complexidade e a celeridade do sistema internacional determinam a observação de uma multiplicidade de competências, que tornam o cenário brasileiro mais amplo. A ascensão de novos atores internos e externos, o multilateralismo e o pragmatismo são características da formulação da política externa brasileira. Os modelos cooperativos concertados entre as elites africanas e os Estados cooperadores, nesse sentido, pretendem abrir novas possibilidades de desenvolvimento.

Os acordos bilaterais, dada a sua ubiquidade, prometem informações valiosas sobre a dinâmica da cooperação internacional. Ao criar novos acordos, os potenciais parceiros necessariamente consideram uma série de fatores políticos, geográficos, econômicos e históricos.

A cooperação ajuda os Estados a realizar ganhos mútuos, mas a desconfiança e os desentendimentos sobre o projeto inibem a cooperação. Os esforços cooperativos podem ser vítimas de temores de descumprimento ou desacordos sobre a distribuição dos benefícios (STEIN, 1982). A cooperação é uma estratégia para resolver problemas comuns e obter ganhos conjuntos.

Na ausência de um regime adequado, todavia, os países podem inovar no campo das regras, procedimentos e práticas. A falta de um consenso ou de um menor denominador comum pode tornar as comparações estatísticas e a construção coletiva de normas muito difíceis no âmbito internacional.

O compartilhamento de características dos Estados é um fato importante na política externa brasileira na colaboração com os seus parceiros. Haveria, nesse sentido, a necessidade

de estabelecer quais seriam as principais variáveis para inferência causal no estabelecimento dos Projetos de Cooperação.

A instabilidade da política externa brasileira no continente africano influenciou na construção de objetivos entre do Brasil e a África nas últimas décadas. A adoção de princípios históricos da diplomacia brasileira, como o respeito à autonomia, não-intervenção, horizontalidade, ausência de condicionalidades e *demand-driven*, favorecem o incipiente amadurecimento das instituições africanas. O compartilhamento de características dos Estados é um fato importante na política externa brasileira na colaboração com os seus parceiros.

A dissertação estudará a atuação da agenda cooperativa do Brasil na África nesse contexto. A análise centra-se em acordos bilaterais de cooperação técnica - um vasto conjunto de tratados internacionais que abrangem temas como comércio, cultura, segurança e meio ambiente.

Sobre o período proposto, foram escolhidos os mandatos entre 2003 a 2010, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Apesar da consolidação da Diplomacia Presidencial no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (CASON; POWER, 2009), as relações com a África no mandato ficaram em segundo plano. Há, todavia, importantes momentos, como em 1996, na criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), bastante próxima dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

O primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT), sob a chancela de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), reformou a aproximação com a África. A cooperação brasileira para o continente transformou-se em importante vetor de inserção no país por meio de negociações bilaterais e regionais de natureza política, econômica, social e cultural.

A escolha da política de cooperação não é ocasional. A cooperação sul-sul do Brasil é um importante vetor de desenvolvimento ao Brasil à África. O Brasil proporciona o intercâmbio de conhecimento entre diversos tipos de projetos e os diferentes atores nacionais envolvidos.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é o órgão responsável pela coordenação e apoio aos projetos do Brasil no exterior. Vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), conforme o Art. 30 do Decreto nº5.979/06, a ela “compete coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento.” A sua estrutura funcional foi formada para articular-se à complexidade das parcerias, à natureza e localidade dos projetos.

O objetivo geral da pesquisa consiste na tentativa de abordar a influência da dinâmica decisória da política externa, por meio da identificação dos fatores que influenciam a agenda cooperativa com a África nos mandatos presidenciais entre os anos de 2003 a 2010.

O trabalho pretende, portanto, analisar a influência das condições para o estabelecimento dos projetos de cooperação brasileira na África entre os anos de 2003 a 2010. Há poucos estudos empíricos sobre o impacto da dinâmica da Diplomacia Presidencial na cooperação brasileira na África.

Uma implicação central do argumento é que a interpenetração das condições à escolha dos projetos de cooperação do Brasil é fundamental na análise do problema. O reconhecimento e a interação entre essas variáveis serão os objetivos específicos do trabalho. A observação será construída em quais seriam os padrões ou estratégias de inserção brasileira no continente africano.

A análise de configurações causais complexas na explicação de um determinado fenômeno, bem como o pressuposto de causalidade complexa subjacente a fenômenos sociais incidem sobre o tipo de questões de pesquisa e dados analisados. Deve ser usada uma técnica metodológica de análise de dados, ao estudar fenômenos sociais de "causalidade complexa", que podem ser formulados em termos de teoria de conjuntos, ou seja, perguntando sobre condições necessárias e suficientes para efeitos das causas. Há necessidade, haja vista as diferentes implicações dos casos, de aliar uma análise intra-caso (*within case*) como uma parte importante do trabalho analítico comparativo. Foi empregada, para tanto, a técnica de análise *Qualitative Comparative Analysis* (QCA).

O primeiro capítulo fará uma revisão de literatura da cooperação internacional ao desenvolvimento, por meio da observação ontológica da cooperação. A segunda parte verificará o procedimento formal entre os aspectos teóricos e o desenvolvimento burocrático dos processos de cooperação.

O segundo capítulo busca explicar a dinâmica decisória da Política Externa, por meio da análise burocrática da escolha de projetos na Agência Brasileira de Cooperação. Será observada uma análise histórico-descritiva do desenvolvimento burocrático das agências de cooperação de outros Estados e de organismos internacionais, onde será comparado ao desenvolvimento da ABC. No último item desse capítulo, faz-se uma breve análise teórica da Diplomacia Presidencial.

O terceiro capítulo apresenta o desenho de pesquisa e é feita a análise dos dados. As condições apresentadas serão fundamentadas por meio de análise teórica prévia, a fim de não incorrer em somente incluir variáveis intrinsecamente relacionadas à problemática do trabalho.

As 4 condições observadas, nesse sentido, por meio da análise teórica e empírica de recentes trabalhos, foram “língua portuguesa”, “estabilidade política”, “PIB per capita” e “Déficit alimentar”. Em seguida, por meio do QCA, será apresentada a tabela da verdade (*truth table*), com os resultados das configurações causais.

O quarto capítulo abordará a avaliação teórica dos mecanismos causais de pesquisa no QCA. A ideia do QCA como uma abordagem de pesquisa consiste, em grande parte, em comparar estudos dentro do caso (*within-case*) e QCA como uma técnica. As noções de casos típicos e desviantes decorrem de um método teórico estabelecido, em vez de uma análise baseada em regressão, no qual dá-se um diferente significado analítico na distribuição empírica. A presente análise, destarte, da condição ao resultado dos mecanismos causais faz-se necessária. O objetivo da análise pós-QCA é corroborar ou atualizar o modelo de análise técnica.

A conclusão abordará a problemática inicial do trabalho, onde será demonstrado o processo de configuração causal presente no estabelecimento dos projetos de cooperação brasileira na África entre os anos de 2003 a 2010.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AO DESENVOLVIMENTO: UMA REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Questões Ontológicas: Por que os Estados cooperam?

A literatura de cooperação internacional¹ é analisada, basicamente, sob duas perspectivas. A primeira é a análise dos efeitos da cooperação nos Estados recipientes. A segunda observa os fatores que influenciam a cooperação em algum Estado.

Os motivos humanitários, comerciais, políticos e estratégicos geralmente são identificados como os principais fatores que impulsionam o processo de alocação da ajuda. Isso é consistente com as declarações políticas dos principais doadores, ao afirmarem que a ajuda é motivada por uma preocupação humanitária, para promover o desenvolvimento e aliviar a necessidade nos países mais desfavorecidos.

A literatura empírica que trata dos determinantes da alocação da ajuda, no entanto, conclui claramente que os doadores perseguem interesses políticos, econômicos e estratégicos na alocação de ajuda entre países, especialmente no que diz respeito à alocação de ajuda bilateral. A redução da pobreza, em contraste, recebe um peso relativamente baixo nesse processo.

As condições propostas pela literatura, nesse sentido, observam a influência da renda (SVENSSON, 1999; BEARCE; TIRONE, 2010), dos grupos de interesse (RIBEIRO, 2014; LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015; ALMEIDA, 2016), da estabilidade política (SEMRAU; THIELE, 2017), da qualidade das instituições (ALESINA; DOLLAR, 2000; BERTHÉLEMY, 2006) LIMA, 2014), do altruísmo do Estado doador (MILANI, 2014; SEMRAU; THIELE, 2017) e da língua (ALESINA; DOLLAR, 2000; LIMA, 2014; SEMRAU; THIELE, 2017) como determinantes na adoção de projetos de cooperação.

A cooperação pode, naturalmente, por meio de diferentes canais de crescimento, contribuir à redução da pobreza ou, em geral, ao aprimoramento do bem-estar. A maior parte da cooperação, haja vista ser relacionada entre Estados, é direcionada ao setor público dos países beneficiários. A forma como este setor funciona impacta o crescimento, redução de pobreza e outros resultados de desenvolvimento.

O trabalho inicial da teoria neoliberal institucionalista sobre cooperação é representado pelo trabalho *After Hegemony* de Keohane (1984). O objetivo dessa obra é tentar explicar a

¹ A literatura anglo-saxã costuma utilizar o termo “Ajuda Externa” como semelhante a “assistência ao desenvolvimento” ou “cooperação ao desenvolvimento”. A revisão de literatura desse capítulo utilizará os termos presentes nos trabalhos originais, a fim de preservar o trabalho dos autores. Não é objetivo do presente capítulo de discutir as diferentes nomenclaturas e suas respectivas diferenças. Para compreensão das diferenças exatas entre os termos, Ayllón (2006).

persistência da cooperação entre os estados na ausência de uma hegemonia. O autor identifica as instituições como importantes para a cooperação, onde o papel dessas seria a principal diferença entre as teorias neoliberal e neorrealista. Os pressupostos realistas, representados pela teoria da estabilidade hegemônica, que caracterizam os Estados como egoístas racionais, seriam consistentes com a perspectiva institucionalista da presença de regras e princípios na cooperação entre os Estados, mas falham na percepção sobre as relações de poder.

O argumento central de Keohane é que a cooperação pode, sob certas condições, se desenvolver com base em interesses complementares pré-existentes aos Estados. Apesar de desenvolver a ideia de que as abordagens institucionalistas são ingênuas em não considerar devidamente as relações de poder, ele considera a importância das instituições que utilizam pressupostos realistas sobre a estrutura das relações internacionais. A extensão dessa cooperação, nesse sentido, dependeria da existência de "instituições" ou "regimes" internacionais, amplamente definidos como "padrões reconhecidos de prática em torno dos quais as expectativas convergem" (KEOHANE, 1984).

Um dos estudos mais relevantes nesta literatura é o estudo de Alesina e Dollar (2000) sobre o padrão de vários doadores em projetos de cooperação. Os autores constatam que a ajuda externa (*foreign aid*), na nomenclatura anglo-saxã, é ditada tanto por considerações políticas e estratégicas quanto pelas necessidades econômicas e o desempenho das políticas dos destinatários. O passado colonial e as alianças políticas, desse modo, seriam determinantes na ajuda externa. Os países democráticos, por exemplo, também receberiam mais ajuda. Enquanto a ajuda externa responde a variáveis políticas, os investimentos diretos estrangeiros são mais sensíveis aos incentivos econômicos. Os resultados, portanto, mostram que a ajuda externa é guiada por interesses políticos e estratégicos dos doadores.

A qualidade de governança, para esses estudos, é importante para auxiliar a alocação de recursos (ALESINA; DOLLAR, 2000; ALESINA; WEDER, 2002; BERTHÉLEMY; TICHIT, 2004; BERTHÉLEMY, 2006). A problemática é se os doadores realmente recompensariam os destinatários que possuísem registros de boa governança. A boa governança é definida usando vários critérios, como o respeito oficial pelos direitos políticos e civis, a ausência de corrupção oficial, a promoção de princípios democráticos ou o desempenho de instituições públicas. Poderia ser definido, nesse sentido, em termos de qualidade das políticas.

O impacto da ajuda no crescimento dependeria, portanto, dos regimes políticos dos países beneficiários. A descoberta seria que, quanto melhor são essas políticas, maior será o impacto. Os doadores, conseqüentemente, maximizariam a eficácia da ajuda nos países com

base na qualidade de regimes políticos. Collier e Dollar (2001, 2002) descreveram originalmente essa estratégia de alocação como a seletividade da ajuda.

O trabalho de Epstein e Gang (2009), partindo do trabalho de Alesina e Dollar, assevera que o país doador pode ter um objetivo específico em seu programa de ajuda, ou pode estar tentando satisfazer múltiplos objetivos. O doador, para alcançar esses objetivos, pode incentivar mudanças no comportamento do destinatário. Os destinatários, no entanto, não são passivos. Eles têm objetivos próprios; em particular, seus líderes podem ter seus próprios programas ou agendas. O principal resultado identificado pelos autores refere-se à preferência do país doador de se relacionar somente a um único país, enquanto os líderes dos países receptores preferem que cada país obtenha a proporção de ajuda em relação à sua qualidade de governança. Seria um objetivo de longo prazo dos parceiros.

Isopi e Mavrotas (2006), não obstante, descobrem que, apesar dos motivos altruístas e egoístas motivarem a alocação de ajuda para a maioria dos doadores, um pequeno grupo de doadores parece ter adotado uma abordagem de seletividade para a alocação de ajuda. Esses autores identificam dois indicadores clássicos que levariam os doadores a se disponibilizar a cooperar. O primeiro seria nas transferências que se baseiam principalmente nas preferências do doador para o destinatário; e o segundo onde a ajuda externa é impulsionada pelo desempenho obtido pelo destinatário em projetos de desenvolvimento anteriores. Os resultados variam significativamente entre os doadores pesquisados, mas é possível encontrar semelhanças: os fatores econômicos são mais relevantes para os doadores que costumavam ter colônias no passado e, em média, os países pequenos e pobres recebem mais ajuda externa. Os EUA, Japão, Nova Zelândia, Suécia, Espanha, Portugal, Dinamarca e Suécia tendem a recompensar países mais democráticos, enquanto a França, a Espanha, a Nova Zelândia, a Suécia e a Dinamarca tendem a recompensar aqueles que têm boa-governança.

A influência dos fatores domésticos é observada há pouco tempo na teoria sobre a cooperação internacional, apesar de ser um campo bastante estabelecido em política externa (HERMANN, 1990; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; MILNER, 1997; PUTNAM, 1988). A ajuda externa, até então, havia sido discutida como uma ferramenta de diplomacia motivada pelos próprios interesses do Estado, um meio para que os Estados dominantes continuem a explorar os países em desenvolvimento, uma forma de os Estados cooperarem no enfrentamento de problemas globais ou uma manifestação ética dos ricos por uma suposta obrigação desses países em ajudar os pobres.

Lancaster (2007), em um trabalho qualitativo de estudos de caso, fez uma análise metódica dos fatores domésticos que influenciam a concessão de ajuda nos EUA, Japão,

França, Alemanha e Dinamarca e mostra o quão complicada é a ajuda externa. Há uma ênfase na busca dos objetivos da ajuda, para ver as influências sobrepostas dos fatores externos e internos e como esses mudam ao longo do tempo. O trabalho, apesar da importância, falha em não possibilitar fazer uma comparação entre as diferentes atuações e como atuaram esses fatores.

A teoria institucionalista da cooperação internacional estipula que os membros usam as instituições internacionais para promover seus próprios objetivos (KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001) e que o estabelecimento de instituições internacionais observam problemas políticos específicos (ABBOTT; SNIDAL, 2000). O pressuposto racionalista, nesse sentido, faz-se presente ao observar que os Estados selecionam parceiros bilaterais de modo a maximizar os benefícios da cooperação, minimizando os riscos (DAI; SNIDAL, 2010). A cooperação é, portanto, uma estratégia para resolver problemas comuns e alcançar objetivos conjuntos.

Os acordos de cooperação, dada a sua ubiquidade, prometem informações valiosas sobre a dinâmica da cooperação internacional. Ao criar novos acordos, os potenciais parceiros necessariamente consideram uma série de fatores políticos, geográficos, econômicos e históricos. A cooperação é, portanto, um fenômeno dinâmico da Política Internacional e um importante vetor de inserção internacional para os Estados.

Os Estados não negociam acordos no vácuo, mas estão inseridos em um contexto maior de relações cooperativas. Esse contexto condiciona os custos e benefícios de esforços cooperativos subsequentes, de modo que a probabilidade de cooperação para um dado par de Estados afetam diretamente os esforços de cooperação.

Os acordos existentes constituem o contexto estrutural mais amplo dentro do qual os Estados negociam novos empreendimentos cooperativos. Formalmente, uma rede requer três elementos: um conjunto de atores; um conjunto de relações ou laços que ligam os atores entre si; interdependências, de modo que os laços formados por alguns atores influenciam, e são por sua vez influenciados pelos laços formados por outros (KINNE, 2013).

A elaboração dos acordos, desse modo, deve considerar a presença de terceiros interessados. Estes laços de terceiros são importantes por duas razões. Primeiro, eles fornecem informações sobre a confiabilidade dos Estados como parceiros cooperativos e sobre suas preferências em relação a diferentes distribuições de ganhos. Segundo, eles afetam as recompensas da cooperação gerando externalidades específicas de uma questão e permitindo que os Estados construam grupos de referência duráveis ou "clubes" de parceiros. Em suma, os laços de terceiros reduzem os riscos e aumentam os ganhos da cooperação. Os acordos

bilaterais influenciam a criação de novos acordos bilaterais porque os Estados desejam evitar os problemas de coordenação e colaboração que historicamente têm atormentado os esforços cooperativos.

Os acordos existentes constituem o contexto estrutural mais amplo dentro do qual os Estados negociam novos empreendimentos cooperativos (KINNE, 2013). Formalmente, uma rede requer três elementos: um conjunto de atores; um conjunto de relações ou laços que ligam os atores entre si; interdependências, de modo que os laços formados por alguns atores influenciam, e são por sua vez influenciados pelos laços formados por outros.

A cooperação entre um dado par de Estados, por exemplo, influencia não só os interesses desses potenciais parceiros, mas as instituições bilaterais em vigor entre terceiros politicamente relevantes. Os estudos empíricos das instituições reconhecem essas influências cruzadas (SIMMONS; DANNER, 2010). As características dos Estados condicionam esses laços e ajudam a estruturar a própria rede. Vale salientar que as variáveis exógenas podem ser percebidas como perturbações estatísticas, mas são fenômenos substantivamente significativos (KINNE, 2013).

As condições que cultivam interesses compartilhados são diversas - laços econômicos, semelhanças políticas, conexões culturais ou históricas, proximidade geográfica e assim por diante. Essas influências podem predispor à cooperação, mas os Estados, contudo, muitas vezes deixam de cooperar.

As falhas de cooperação assumem muitas formas, mas talvez estejam enraizadas em questões de distribuição e fiscalização, comumente conhecidas pela distinção entre problemas de coordenação e problemas de colaboração (FEARON, 1998).

Em um problema de coordenação, os Estados preferem os resultados cooperativos em relação aos resultados não-cooperativos, mas podem discordar da forma institucional que a cooperação deva assumir, o que se relaciona a conflitos sobre como distribuir os ganhos resultantes. Em um problema de colaboração, a cooperação leva a resultados eficientes, mas os Estados têm incentivos para saírem unilateralmente e obter ganhos escusos. Se os Estados não podem coordenar uma estrutura institucional mutuamente aceitável, ou se eles não podem superar os receios de não-conformidade, a cooperação falha.

Como observa Fearon (1998), os problemas de coordenação e colaboração não são mutuamente exclusivos; Em vez disso, caracterizam fases distintas, mas ligadas a praticamente todos os cenários cooperativos. Por exemplo, se as perspectivas de cumprimento ex-post forem baixas, os Estados têm pouco incentivo ex-ante para coordenar um acordo (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996).

Há uma variedade de soluções para problemas de cooperação. Estudos recentes enfatizam os efeitos do projeto institucional, onde os dilemas de execução podem ser melhorados por meio da seleção cuidadosa dos critérios na negociação (KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001). Koremenos, Lipson e Snidal confirmam essa noção: "os Estados constroem e moldam as instituições para avançar seus objetivos" e, por sua vez, as instituições "avançam ou impedem os objetivos estatais na economia internacional, no meio ambiente e na segurança nacional". Esse aparente paradoxo comportamental das instituições sugere que influências institucionais seriam fundamentais para a cooperação (DAI; SNIDAL, 2010).

A elaboração dos acordos, todavia, deve considerar a presença da inserção de um acordo em uma estrutura geopolítica. Estes laços de terceiros são importantes em um certo grupo de acordos bilaterais por duas razões. Primeiro, eles fornecem informações sobre a confiabilidade dos Estados como parceiros cooperativos e sobre suas preferências em relação a diferentes distribuições de ganhos. Segundo, eles afetam as recompensas da cooperação gerando externalidades específicas de uma questão e permitindo que os estados construam grupos de referência duráveis ou "clubes" de parceiros. Os acordos bilaterais influenciam a criação de novos acordos bilaterais porque os Estados desejam evitar os problemas de coordenação e colaboração que historicamente têm atormentado os esforços cooperativos. Na ausência de um regime adequado, todavia, os países podem inovar no campo das regras, procedimentos e práticas.

A análise da eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento pode fornecer motivações sobre os fatores teóricos que influenciam a adoção dos projetos de cooperação. O argumento cético sobre o porquê da ajuda ser ineficaz ao crescimento econômico relaciona-se à possibilidade dos Estados receptores gastarem o investimento concedido de maneira equivocada.

A evidência para sugerir que a ajuda externa tenha uma relação causal com a promoção do desenvolvimento ainda é inconcluso. A maioria dos estudos, nesse sentido, concentram-se principalmente nos dados dos países receptores. Svensson (1999), por exemplo, relatou que a cooperação influenciou positivamente o crescimento econômico em receptores democráticos, mas não nos Estados considerados com baixos índices de liberdades civis e políticas. Burnside e Dollar (2000), no mesmo sentido, encontraram evidências de eficácia na ajuda, mas somente quando o governo receptor já tinha "boas" políticas econômicas.

O trabalho de Bearce e Tirone (2010) observa, nesse sentido, a eficácia da cooperação por meio dos interesses do Estado doador. Em vez de se concentrar nas condições dos países

receptores, como tem sido nos trabalhos anteriores, os autores consideraram os objetivos estratégicos dos governos doadores na implementação de projetos e a consequente eficácia ao crescimento econômico. O artigo em questão, para observar onexo causal, analisa o incentivo financeiro que é oferecido aos governos receptores, para se comprometerem a uma reforma econômica com altos custos de oportunidade, mas com a promessa de um aumento de crescimento econômico.

Os autores concluem que a ajuda externa pode ser efetiva para o crescimento econômico do Estado recipiente somente quando os interesses estratégicos associados ao fornecimento de ajuda são baixos para o doador. Quando, ao contrário, os benefícios estratégicos são amplos, a ajuda externa torna-se ineficaz porque os governos ocidentais não podem fazer valer suas condições para a reforma econômica.

O problema de todos os trabalhos apresentados acima, no entanto, é não considerar a natureza da relação cooperativa entre Estados doadores e recipientes. Um dos problemas das abordagens neoliberal e neorrealista, portanto, é não considerar as especificidades da Cooperação Sul-Sul (CSS) (LEITE, 2012).

Hattori (2001) faz uma crítica (*critical naturalism*), baseada no construtivismo de Alexander Wendt, que diverge das teorias de cooperação externa mencionadas acima: a agência dos estados é abordada de forma semelhante à agência de indivíduos, ou seja, como "socialmente constituída". Essa não se baseia nem na sua subjetividade ou sua objetividade, mas nas relações sociais com outros Estados (DUVALL; WENDT, 1989).

A Cooperação Norte-Sul (CNS) é observada basicamente de acordo com o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee*) (CAD), o qual é o fórum da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*) (OCDE-CAD) para discutir questões relacionadas com a ajuda, desenvolvimento e redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Os 24 membros do CAD-OCDE nomeiam a soma das contribuições de ajuda sob a nomenclatura de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (*Official Development Assistance*) (AOD). Essa abrange a ajuda ao desenvolvimento e humanitária. As subvenções e empréstimos abertos também estão inclusos, desde que estejam em termos mais fáceis do que a norma comercial: são chamados de empréstimos "concessionais". O perdão da dívida, por exemplo, é considerado explicitamente como uma categoria de AOD.

Hattori (2001) continua a sua análise, ao criticar os teóricos realistas e liberais do sistema mundial ao confundir o discurso presente nos "empréstimos concessionais" para o

fenômeno da ajuda externa como um todo, haja vista não ser provado que poderia ajudar no desenvolvimento autônomo dos Estados recipientes.

A análise empírica, que é uma das principais funções do CAD, coleta e publica estatísticas sobre os fluxos da cooperação. Há, nesse sentido, provas amplas sobre a alocação de ajuda do grupo de doadores-membros do CAD, conforme observado acima, mas a evidência é menos abrangente para os doadores que estão fora do CAD.

A última década testemunhou uma complexa mudança paradigmática entre as hierarquias do "Norte" e do "Sul". Os doadores tradicionais do CAD continuam a exercer uma substancial influência orçamentária e estrutural nos projetos de cooperação ao desenvolvimento. Os doadores não-CAD, não obstante, como China, Índia, Turquia, Indonésia e Brasil, tal como os seus pares do CAD, são motivados pela busca de interesses geoeconômicos e *soft power*, mas, dada a sua natureza de Estados em ascensão, eles estão posicionados de forma diferente dentro das estruturas de poder regionais e globais. Eles seriam direcionados, dessa maneira, por diferentes agendas e capacidades domésticas na sua assistência ao desenvolvimento, observando aspectos diferentes de simplesmente dar e receber.

Essa mudança é o resultado da interação entre diferentes tendências, eventos e atores. O desafio material, ideológico e ontológico dos parceiros não-CAD coincidiu com os impactos das crises financeiras em muitos países doadores, levando a uma crescente pressão pública e política para reduzir ou redefinir a ajuda externa. Enquanto a assistência Sul-Sul inclui provisão humanitária e cooperação técnica em educação, saúde e bem-estar, a maioria dos doadores do Sul tendem a priorizar a construção de infra-estrutura de energia e transporte, apoiando a modernização agrícola e aumentando a produção primária e secundária (MAWDSLEY, 2017).

Questiona-se, portanto, se a alocação da ajuda de doadores não-CAD é significativamente diferente da dos doadores do CAD. Os doadores não-CAD, conseqüentemente, assim como os da OCDE, difeririam uns dos outros em suas decisões de alocação de ajuda. Dois estudos de caso anteriores, respectivamente para a China e a Índia (FUCHS; VADLAMANNATI, 2013; DREHER; FUCHS, 2015), sugerem que a alocação de auxílio por doadores "novos" e "antigos" parece ser mais parecida do que se poderia suspeitar. Ambos os doadores, por exemplo, não apoiam indiscriminadamente países autocráticos ou mal governados.

2.2 Perspectivas estruturais: Regime simbólico e pragmatismo da Cooperação bilateral

A teoria da dádiva (*gift theory*) examina os aspectos simbólicos da ajuda externa, na necessidade de verificar similitudes hierárquicas que caracterizam o regime dominante entre os diferentes tipos de Cooperação. Apesar das diferenças internas, tanto entre os Estados do CAD quanto os do não-CAD, a importância dessa análise refere-se às perspectivas de políticas externas dos Estados. A afirmação, nas motivações e na condução da cooperação, para o desenvolvimento de uma pretensa solidariedade pós-colonial entre o "Sul", em diferença ao "Norte", é uma questão de debate nos domínios mais comuns da economia política e das relações internacionais.

Esse regime simbólico é observado por meio de declarações, discursos e nas performances ritualizadas de respeito e igualdade em vários encontros e fóruns de alto nível. Isso inclui, para o comprador, o elemento de transação comercial, que produz bens e benefícios, como terra, recursos, acesso ao mercado e oportunidades de investimento. Em contraste com os doadores do CAD, em que a cooperação constitui o regime simbólico e performativo dominante, na cooperação de desenvolvimento Sul-Sul, as relações entre países parceiros são construídas por meio de promessa, oferecendo solidariedade diplomática e oportunidades econômicas.

Emma Mawdsley (2011) identifica cinco características fundamentais para classificar o regime simbólico na CNS: Caridade; Obrigação moral para o infeliz; Experiência baseada em conhecimentos superiores, instituições, ciência e tecnologia; Simpatia perante os diferentes e distantes; e a virtude da obrigação suspensa, onde há falta de reciprocidade.

Os parceiros de CSS seriam identificados pela oportunidade para ambos os Estados; a solidariedade entre os países em desenvolvimento; a *expertise* com base em experiências semelhantes; a empatia fundamentada na identidade compartilhada, rejeitando o estabelecimento de uma hierarquia; a virtude do benefício mútuo e da reciprocidade.

Figura 1 - Regime simbólico e cooperação bilateral.

Cooperação nos moldes ocidentais	Cooperação entre países em desenvolvimento
(a) Caridade (b) Dever moral junto aos desfavorecidos (c) Expertise do conhecimento superior das instituições, ciência e tecnologia do Ocidente (d) Simpatia pelo diferente e pelo Outro que é distante (e) A virtude de uma obrigação que não gera reciprocidade	(a) Oportunidade (b) Solidariedade com outros países em desenvolvimento (c) Expertise com base na experiência semelhante (países pobres, em desenvolvimento, ex-colônias, etc.) (d) Empatia fundada na identidade compartilhada e na experiência (e) A virtude do benefício mútuo e da reciprocidade

Fonte: (MILANI, 2016).

A lógica argumentativa de benefícios mútuos estabelece a capacidade do receptor de corresponder e, portanto, o status que isso oferece. Não se trata de um mero receptor, mas um participante do processo. A teoria da dádiva sugere, portanto, que o vínculo social criado e

mantido não é a inferioridade, que é naturalizada ao longo do tempo pelos ciclos intermináveis de ajuda não recíproca, mas a dos iguais.

Os padrões de comportamento dos Estados do CAD, um grupo com membros de diferentes características, podem ser observados. Apesar da clara confusão entre projetos de cooperação e ajuda externa, esse aspecto é relevante para a caracterização dos países que não são do CAD. Em primeiro lugar, eles concordam que a AOD deve atender a três testes: deve ser realizada pelo setores oficiais dos Estados parceiros, deve ter como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar, e deve ser em condições favoráveis.

Em segundo lugar, o CAD concordou em recomendações significativas em duas áreas-chave: termos e vinculação. A primeira refere-se à Recomendação de 1978 sobre os Termos e Condições da Ajuda (*1978 Recommendation on the Terms and Conditions of Aid*), na qual os membros concordaram em elevar o elemento de auxílio geral para 86% em AOD, com provisões especiais no caso dos países menos desenvolvidos. A média atual do CAD é superior a 97%, um valor que reflete um aumento real da participação. Em reconhecimento aos problemas que a ajuda pode envolver, incluindo custos adicionais, encargos administrativos e o risco de auxílio enviesado a favor de tecnologia inadequada, o CAD concordou em 2001 a facilitar a ajuda financeira e técnica relacionadas ao investimento em cooperação nos países menos desenvolvidos (*2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries*). Ambas as Recomendações são indicadores importantes do que o CAD considera serem as boas práticas de desenvolvimento (OCDE, 2017).

Em terceiro lugar, o CAD promulgou, ao longo dos anos, orientações sobre boas práticas de desenvolvimento. Não se trata, nesse caso, de orientações vinculativas, mas serviu como orientação, em graus variados, na maioria das agências do CAD. O CAD apoiou, por exemplo, o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e desempenhou um papel na criação de compromissos de desenvolvimento internacional, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda. O CAD encorajaria, em tese, os doadores não-CAD não só a considerar esta boa prática, mas também a contribuir com o seu próprio pensamento e experiência, incluindo a experiência que a maioria deles teve como destinatários da ajuda. As agências multilaterais também desenvolveram padrões importantes em questões como avaliação ambiental, reassentamento e política macroeconômica, que constituem um quadro de referência para muitos membros do CAD.

A declaração de Paris de 2005, em quarto lugar, foi a tentativa mais ambiciosa de padronizar o comportamento das agências de cooperação. A ação para melhorar a qualidade da ajuda e seu impacto no desenvolvimento era uma demanda dos países em desenvolvimento. A ênfase, por meio dos princípios norteadores, ressalta a importância da apropriação dos projetos pelos países parceiros; o alinhamento dos doadores de sua ajuda para apoiar as prioridades locais e os canais locais de entrega, quando estes atendem padrões; harmonização e simplificação adequados dos procedimentos dos doadores; um fortalecimento na obtenção de resultados reais, tanto pelos países em desenvolvimento como pelos doadores; e maior responsabilidade mútua por esses resultados. Os membros do CAD incentivariam os doadores não-CAD, muitos dos quais presentes na formulação da Declaração, para se associar a eles nessa padronização comportamental (MANNING, 2006).

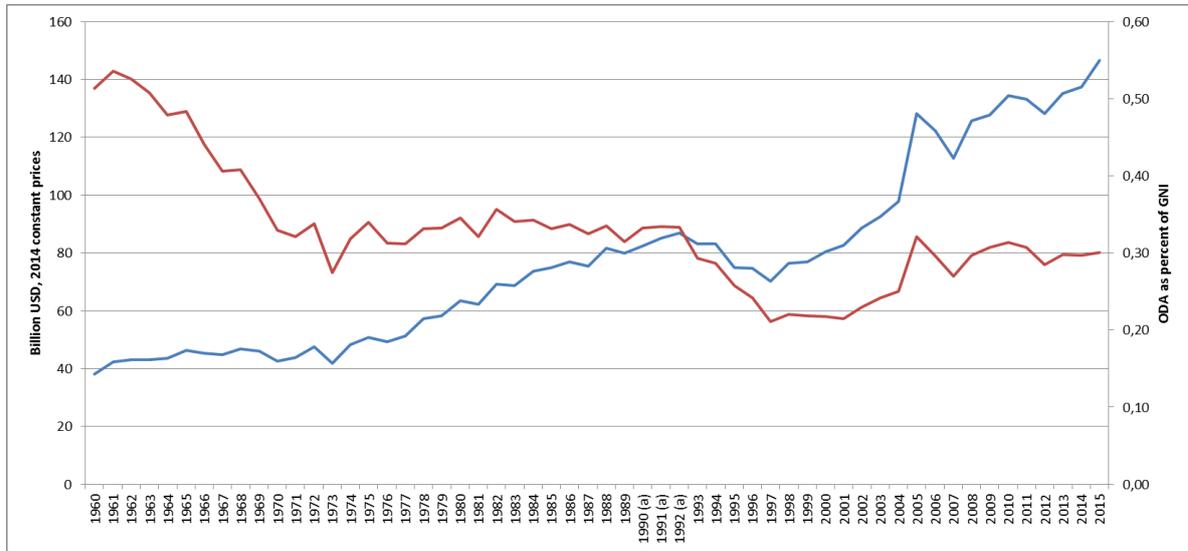
A ascensão de doadores emergentes ocorre, não obstante, em um contexto de descontentamento entre os países pobres com o regime estabelecido de assistência ao desenvolvimento pelos Estados do CAD. Esse desajuste foi reconhecido pelos doadores do CAD, por meio da avaliação dos pressupostos para realização de projetos cooperativos.

O *Development Co-operation Report 2017*, do CAD, observa, à parte as oscilações de 2011 e 2012 devido à crise financeira e à turbulência da zona do euro, uma tendência conservadora de crescimento da AOD. A preocupação dos Estados recipientes refere-se aos valores acordados em conferências dos últimos anos e à natureza dessa cooperação.

Desde a virada do século XXI, os fluxos de AOD aumentaram, dobrando desde 2000. Houve, por meio do acordo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2000, a reunião do G8 em Gleneagles, em 2005, e a Conferência de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento de 2002, o compromisso de dobrar a ajuda para os Estados pobres até 2010.

A figura 2 revela, no entanto, que poucos doadores cumpriram plenamente os compromissos assumidos, como alcançar a percentagem de 0,7% de AOD / PIB até 2015. Embora muitos membros do CAD tenham se comprometido a aumentar os volumes de AOD para alcançar o objetivo de 0,7% do PIB e outros, particularmente os membros mais novos da União Europeia, concordaram em atingir 0,33%, as avaliações mostram que poucos realmente o fazem.

Figura 2 - Fluxos de recursos líquidos totais dos países do CAD para países em desenvolvimento, 1960-2015. A linha azul refere-se ao total de AOD investido. A linha vermelha refere-se à AOD em percentagem ao PIB dos Estados-membros.

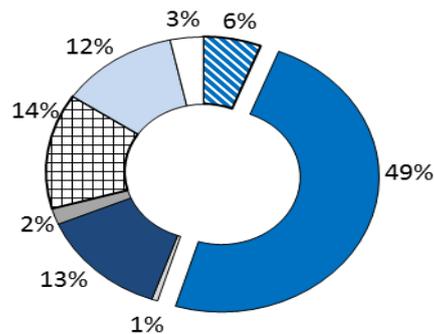
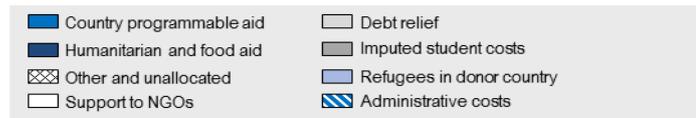


Fonte: (OCDE, 2017).

De acordo com dados preliminares, em 2016, a AOD líquida atingiu o seu recorde, em USD 142,6 bilhões, ou 0,32% do PIB. Esse dado, no entanto, foi impulsionado em parte pelo aumento dos gastos com os custos de refugiados, e não em cooperação técnica (OCDE, 2017).

Cerca de metade da AOD bilateral em 2015 foi a ajuda programável do país (*country programmable aid*)(AJP), também conhecida como ajuda "fundamental". A nomenclatura seria uma *proxy* da cooperação técnica aplicada pelos Estados emergentes. A AJP é a parcela da ajuda que os provedores podem programar para países ou regiões individuais e sobre quais os países parceiros poderiam ter uma participação significativa na formulação. Esta medida fornece uma estimativa dos fluxos de ajuda reais que se destinam aos países parceiros. Embora a AJP dos países membros do CAD tenha flutuado entre 53% e 55% da AOD bilateral bruta total nos últimos cinco anos, em 2015 caiu para 49%, representando US\$ 52 bilhões. No entanto, a percentagem relativamente estável de AJP total disfarça diferenças significativas entre os membros do CAD (OCDE, 2017). A figura 3 representa a distribuição atual.

Figura 3 - Composição, em valores brutos, da AOD bilateral dos países do CAD em 2015.



Fonte: (OCDE, 2017).

Os auxílios e investimentos para os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento diminuíram, respectivamente em 3,9% e 17%, enquanto a percentagem de ajuda humanitária e ajuda canalizada através do sistema multilateral e das organizações da sociedade civil aumentou (OCDE, 2017).

Os paradigmas observados dos Estados emergentes, na adoção de projetos de cooperação, confirmam as diferenças existentes aos do CAD. Apesar dos esforços do CAD de mudar o sua estratégia de parcerias em projetos de cooperação, os esforços mostram-se insatisfatórios. A diminuição de projetos de cooperação e a manutenção de práticas auxiliaram a inserção de novos acordos entre Estados não-CAD e Estados receptores.

A linguagem da cooperação Sul-Sul é fortemente influenciada pelos princípios do Movimento dos Não-Alinhados (MNA). Essa retórica de autoestima mútua pode ser facilmente descartada como idealista. Haveria, segundo Mawdsley (2017), três problemas que devem ser observados nesse discurso.

O primeiro problema refere-se à existência, em todos os Estados, das projeções de interesse nacional das elites, as quais decidem grande parte da tomada de decisões sobre os projetos de cooperação para o desenvolvimento do Sul, incluindo a escolha dos destinatários, a sua natureza e conduta. O segundo problema é a invocação repetitiva de solidariedade que surge de uma pretensa identidade pós-colonial compartilhada. Ignora-se, nesse sentido, todas as diferenças históricas existentes entre os Estados em desenvolvimento. O terceiro problema, por fim, constata que os atores da CSS não são imunes à aura que o status de doador parece conferir. Os parceiros do Sul, como os seus homólogos desenvolvidos, procuram aumentar o

soft power, por meio dos elementos da cooperação para o desenvolvimento. A cooperação de desenvolvimento Sul-Sul reforçaria as hierarquias sociais que ela pretende, em tese, contestar.

A crítica aos doadores emergentes centra-se no seu apoio aos *rogue states* ou à sua determinação em não se envolver na política dos países com os quais se relacionam. Há, além disso, preocupações sobre o potencial de novo endividamento por meio de empréstimos a países de baixa renda que acabaram de receber alívio ou perdão da dívida.

Outra preocupação dos Estados do CAD acerca dos doadores emergentes é que suas ofertas de pronto investimento permitem aos governos de países pobres a recusa às condicionalidades relacionadas à boa governança e à incorporação de proteções ambientais e sociais adequadas aos projetos de desenvolvimento. Os doadores emergentes, nesse sentido, enfraqueceriam os esforços da comunidade internacional, para a introdução de padrões para proteger o meio ambiente, os povos indígenas e os habitats naturais, e direitos humanos.

Os doadores adeptos à "condicionalidade", onde governos recipientes devem adotar, em seus programas de ajuda, políticas e metas econômicas específicas, admitem que essa não foi uma maneira eficaz de induzir mudanças nos países que receberam ajuda. O sistema multilateral de ajuda criado pelos doadores do CAD parece, nesse sentido, cada vez mais disfuncional. A proliferação de agências governamentais, dentro e entre os doadores, levou a um sistema fragmentado, onde há um peso exacerbado para os países que recebem ajuda. Cada agência de ajuda exige que as autoridades locais se reúnam, para responder às suas demandas ou alterar o curso do projeto pelo mero capricho do doador. O resultado é a supressão de necessidades, prioridades e instituições locais, bem como a imposição de grandes custos de transação, que às vezes superam o valor da ajuda (WOODS, 2008).

A desilusão dos países em desenvolvimento constitui um pano de fundo poderoso e importante para o surgimento de doadores emergentes. Embora os doadores estabelecidos ainda estejam apegados a uma condicionalidade de política econômica sobre a qual seus parceiros de desenvolvimento são céticos, os doadores emergentes estão interessados em prestar e dar ajuda sem esse tipo de condições econômicas específicas.

Em contrapartida, os doadores emergentes defendem a soberania e a não intromissão na política dos destinatários da sua ajuda. Pode haver, todavia, uma condicionalidade geopolítica que acompanhe a sua assistência, como, por exemplo, exigir o apoio à política externa de um doador emergente. Os doadores emergentes oferecem ajuda por meio do comércio e do investimento e em um contexto de crescimento interno de suas economias. Paralelamente ao seu auxílio, eles oferecem tecnologia, conselhos e assistência profissional, o que, para muitos países que recebem ajuda, são mais úteis e mais adequados às suas

necessidades do que o oferecido pelos antigos doadores. Não é surpresa, então, que os doadores emergentes estejam entrando em relações como "parceiros de desenvolvimento" de doadores estabelecidos.

2.3 A teorização sobre a cooperação brasileira

Os estudos sobre a cooperação brasileira se dividem em perspectivas qualitativas e quantitativas, onde há pouco diálogo entre os dois modos de observação do fenômeno. A tentativa de aliar métodos de pesquisa, a fim de estabelecer inferências lógicas, às análises teóricas em cooperação internacional mostra-se incipiente nas pesquisas brasileiras.

Os trabalhos teóricos qualitativos iniciam as suas análises por meio da observação que a política externa é a extensão do potencial poder que o Brasil possa exercer no Sistema Internacional. O nível de desenvolvimento econômico, a riqueza de seus recursos naturais, a democracia multiétnica, além do vasto espaço geográfico, legitimaria o país a reivindicar uma posição significativa na política global. O amadurecimento das instituições brasileiras e o robusto crescimento econômico verificado nas décadas de 90 e 2000 favoreceram a autonomia da Política Externa Brasileira. Lima (2005) argumenta que isso implicaria uma autopercepção do país de seu papel internacional, o papel desempenhado pela diplomacia e sua elite na política externa e seu reconhecimento por outros Estados.

A percepção teórica é a de que a Cooperação brasileira coaduna-se às instituições típicas das cooperações sul-sul. A cooperação entre Estados emergentes deve ser compreendida em dois níveis: sistêmico, relacionado ao sistema internacional, e o do Estado, por meio da agenda de Política Externa. A análise sistêmica observa o discurso de legitimidade histórica, haja vista o passado colonial e o subdesenvolvimento econômico, como forma de abordar semelhanças na percepção de problemas socioeconômicos. A análise do Estado percebe as oportunidades existentes perante o sistema internacional, por meio de políticas demandadas que representam, a princípio, a barganha entre os Estados parceiros (MILANI, 2016).

A abordagem institucionalista das relações internacionais observa que a participação em múltiplas instituições internacionais tem o potencial de modificar o interesse das principais potências e alterar a dinâmica do equilíbrio de poder, bem como o dilema de segurança (DINIZ, 2003). O fortalecimento dos mecanismos multilaterais, portanto, pode atenuar a ação de países poderosos, reduzindo sua influência relativa.

O Brasil é um defensor histórico da utilização de instituições multilaterais na relação com os outros Estados. Apesar de países com menor poder relativo não possam competir igualmente com as principais potências, esses mecanismos multilaterais permitem que eles

atingam alguns dos seus próprios interesses no sistema internacional. Os foros multilaterais, haja vista a diferença relativa de poder às potências globais, seria o *locus* ideal para manifestar seus interesses, ocasionalmente de acordo com outros Estados emergentes, na formulação de uma nova balança de poder mundial (VALENÇA, 2016).

Os foros multilaterais também foram utilizados para o estabelecimento de projetos de cooperação. A criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), bastante próxima dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), possibilitou a utilização de uma Organização Internacional em favor dos interesses brasileiros no exterior. As atividades cooperativas no campo da saúde, por exemplo, são baseadas no Plano Estratégico em Cooperação em Saúde da CPLP (Pecs / CPLP), que busca sinergias na área da saúde, reforçando os sistemas locais de saúde com o objetivo de influenciar os determinantes sociais da saúde como meio de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O combate à AIDS no Brasil aproximou-o aos interesses dos Estados africanos, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em projetos de combate à doença.

Outro exemplo da utilização do multilateralismo em projetos de cooperação é a relação do Brasil com o *Cotton-4*, grupo formado por Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. A questão da segurança alimentar, por meio da produção de algodão, foi abordada por esses países em conjunto quando apresentaram seu pleito à OMC em 2003. O Brasil, no mesmo sentido, encontrava-se em litígio com os Estados Unidos na questão cotonícola. O governo brasileiro encontrou uma oportunidade para apoiar esses países africanos produtores de algodão no seu esforço para desenvolver o setor cotonícola e reforçar uma demanda nacional.

A democratização da Política externa favoreceu a inserção de novos atores, e suas respectivas demandas, no estabelecimento de paradigmas. A teoria sobre a cooperação brasileira, no entanto, iniciou as suas análises sobre os fatores domésticos que influenciam os projetos de cooperação e como eles interagem com atores e dinâmicas internacionais.

A pluralização de atores, nessa linha de pesquisa, serviria aos fins da cooperação brasileira e a influencia. Os funcionários públicos, por exemplo, são agentes de implementação da cooperação brasileira, apesar do trabalho da ABC com entidades do âmbito privado. Esses servidores tendem a ser menos dispendiosos que os profissionais de mercado, haja vista a sua origem funcional, quais sejam, instituições, ministérios e agências públicas como a FIOCRUZ ou EMBRAPA . Sua participação no projeto brasileiro tem até agora contribuído para dificultar o florescimento de uma "indústria de ajuda" no Brasil. Além disso, podem-se citar a Viva Rio, Associação Alfabetização Solidária e Missão Criança, as quais são

três casos de ONGs envolvidas nos projetos de cooperação educacional e humanitária da ABC (MILANI, 2014).

Os projetos de cooperação brasileiro podem revelar conflitos público-privados, já que os países onde os projetos de cooperação técnica se localizam também podem ser aqueles em que as empresas transnacionais brasileiras estejam presentes (RIBEIRO, 2014; ALMEIDA, 2016;). O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), pessoa jurídica de Direito Privado, por exemplo, tem presença constante na África. Possui seis projetos em andamento, que valem US\$ 19,2 milhões, em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Zâmbia. O SENAI, ao aperfeiçoar a mão-de-obra, treina mão-de-obra local para algumas empresas brasileiras como Vale, OAS e Petrobrás. (VASQUEZ; CARRILHO, 2015).

O artigo de Leite, Pomeroy e Suyama (2015), a partir das ideias de Lancaster (2007), faz um estudo de caso sobre os projetos de cooperação de desenvolvimento Sul-Sul entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a África, por meio dos programas Bolsa Família e *Purchase from Africans for Africa Programme* (PAA Africa). As autoras argumentam que as decisões tomadas na cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul são resultantes de instituições tradicionais de decisão de política externa no Brasil, como Ministério das Relações Exteriores e a Presidência da República, e de outros fatores, como a crescente mobilização e disputa entre instituições nacionais e grupos de interesse, mudanças na economia política global e priorização da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul na agenda dos doadores tradicionais.

A compreensão de que a política externa, no entanto, enquanto política pública, nessa vertente, seria caracterizada pelo processo entre atores, instituições, interesses e ideias (*politics*) limita a abordagem das demandas sobre os projetos de cooperação pelos Estrados africanos e suas implementações (*policies*) (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Há estudos que observam os fatores determinantes para elaboração dos projetos de cooperação do Brasil. Os trabalhos pretenderam observar o processo de estruturação dos projetos de cooperação do Brasil no continente por meio da formação de desenhos de pesquisa mais robustos e, assim, compreender o processo de expansão da política cooperativa brasileira.

Os estudos que verificam os fatores determinantes para elaboração dos projetos de cooperação do Brasil na África divergem nos resultados obtidos (DREHER; FUCHS; NUNNENKAMP, 2013; MWASE, 2011; LIMA, 2014; SEMRAU; THIELE, 2017). As razões para uma explicação não-conclusiva dos resultados resultam da utilização de *databases*

distintos, da aplicação de variáveis independentes diferentes, mensurações não padronizadas e também dos modelos estatísticos utilizados.

A análise de Mwase (2011) observa o comportamento de todos os BRICs em bloco, ainda sem o “S” respectivo à África do Sul, e tenta responder a duas questões: quais são os determinantes da quantidade de financiamento de empréstimo BRIC para Estados pobres e o grau de concessão desse financiamento. A importância do artigo, apesar de observar o bloco como um todo, o que gera um viés orçamentário, haja vista o orçamento da China e da Índia para os projetos de cooperação, consiste em influenciar trabalhos posteriores no estabelecimento dos fatores para a cooperação do Brasil com outros Estados a partir de suas conclusões. Além disso, a análise de empréstimos, embora não seja objeto do presente trabalho, indica incidentalmente as condições para que os Estados se relacionem.

O autor argumenta que o fornecimento de empréstimos do BRIC é geralmente menos favorável do que a AOD e mais concentrado na distribuição do país, onde suscitou preocupações sobre as implicações para a sustentabilidade da dívida dos Estados pobres. O artigo, por meio de um modelo de autoregressão de vetores de painel (VAR) e de estimativa de painel dinâmico de equação única, utiliza variáveis de níveis de renda, de qualidade da política e do ambiente institucional dos países. Além disso, também observa se o financiamento é sensível ao tamanho do país, aos laços comerciais, à riqueza de recursos, ao fardo da dívida e às relações coloniais / linguísticas.

As principais conclusões do trabalho são que o financiamento de empréstimos do BRIC e o grau de concessão são conduzidos por fatores comerciais. Os BRICs emprestariam mais aos Estados com menores escores de qualidade de instituições. O grau de concessão está negativamente correlacionado ao montante do financiamento, o que sugere que o financiamento BRIC poderia ser baseado em cálculos comerciais, onde haveria mais riscos, mas o retorno pode ser maior. De acordo com isso, países com melhores indicadores institucionais também receberam maior concessão.

O artigo também encontra que o tamanho do governo, a qualidade institucional e se um país possui um programa do Fundo Monetário Internacional (FMI) são as variáveis explicativas mais importantes na variação no financiamento BRIC. O montante dos compromissos de empréstimos e se um país tem um programa do Fundo são as principais variáveis que impulsionam a variação no grau de concessão. No entanto, essas variáveis só explicariam cerca de um terço da variação no financiamento do BRIC e grau de concessão, o que sugere que outros fatores podem ser importantes na direção da variação entre países.

Dreher, Fuchs e Nunnenkamp (2013) e Mwase (2011) incluíram o Brasil em suas regressões, mas cobrem apenas um subconjunto muito pequeno do programa de cooperação do Brasil. Os seus resultados podem, na melhor das hipóteses, serem considerados sugestivos. O trabalho de Lima (2014), no entanto, parte do mapeamento maior dos dados sobre os projetos de cooperação brasileiros, sendo captados pelos relatórios da Agência brasileira de Cooperação, enquanto os trabalhos anteriores pertencem à *Aid Data Initiative*, que consta os projetos de cooperação brasileiros somente entre os anos de 2005 a 2010.

A dissertação de Lima (2014) verifica cinco conclusões referentes aos padrões de adoção de projetos de cooperação pelo Brasil. Dessas cinco conclusões, as 4 primeiras são de interesse para o presente trabalho. A primeira observa, por meio de teste-t de diferença entre médias, que os países lusófonos têm 49 projetos a mais que os países não lusófonos; A segunda, por meio de análise de variância (ANOVA), verificou que os países da América do Sul demandam em média 38 projetos ou mais, em relação aos países dos demais continentes.

A terceira e a quarta conclusões conflitem com achados anteriores de trabalhos qualitativos e quantitativos, ao afirmar que o Brasil tem pequenas relações de projetos de cooperação com Estados autocráticos. A terceira conclusão, desse modo, constatou que apenas seis países, dos 84 cooperantes, estariam situados nos dois decis mais baixos do indicador de *Voice and Accountability*; A quarta conclusão, por meio da correlação de r de Pearson, observou duas relações estatisticamente significantes ao nível de 1%. Por um lado, a primeira constata uma relação de moderada a forte, e positiva e o nível de *Voice and Accountability*. Por outro lado, há uma relação forte e negativa entre o número de projetos nos países sul-americanos e a renda *per capita*, que indica que quanto menor a renda, maior a demanda por projetos.

O artigo de Semrau e Thiele (2017), partindo do *database* do *Aid Data*, conclui que os laços regionais, históricos e culturais com antigas colônias portuguesas e países latino-americanos parecem ser os principais determinantes da alocação de ajuda do Brasil. A análise empírica sugere que o Brasil apresentaria motivos egoístas e altruístas ao dar ajuda externa. Enquanto doador não-CAD, o Brasil não estaria exclusivamente buscando interesses econômicos e políticos. Isso fortalece a conclusão de que há uma diferença apenas tênue entre doadores não- CAD e os CAD quanto aos motivos de ajuda.

Apesar do discurso oficial brasileiro ressaltar que cooperação é exclusivamente orientada por motivos altruístas, a análise empírica revela que a alocação da ajuda do Brasil é em parte motivada por considerações de necessidade e mérito do destinatário e, em parte, por interesse próprio. A promoção das exportações mostra-se, nesse sentido, entre os motivos de

ajuda externa do Brasil. Como a maioria dos outros doadores, por meio de interesses comerciais, dá mais ajuda aos países mais pobres, onde uma parte excepcionalmente grande é gasta no setor social.

Os resultados também indicariam que variáveis institucionais, no que diz respeito ao mérito do destinatário, como controle da corrupção, a eficiência de governança e a estabilidade política, não parecem ter influência nos projetos brasileiros. Esse resultado, segundo os autores, estaria de acordo com uma política de não interferência brasileira. Apesar disso, o Brasil parece preferir recipientes mais democráticos, o que pode estar relacionado com a sua recente transição democrática.

As condições, além das regras existentes nas organizações burocráticas, influenciam a dinâmica decisória da Política Externa. O desenvolvimento burocrático das agências de cooperação dos Estados, assim como o comportamento dos agentes dentro desse conjunto regulatório, influencia na estabilidade de políticas, no pragmatismo das ações e, conseqüentemente, no estabelecimento das condições utilizadas.

3 DINÂMICA DECISÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA: A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA NAS AGÊNCIAS BILATERAIS DE COOPERAÇÃO

A estruturação burocrática das agências bilaterais de cooperação influencia a institucionalização de procedimentos na formulação da Política Externa. As instituições são peças fundamentais em qualquer análise de dinâmicas decisórias, haja vista regular os procedimentos. Os agentes, assim sendo, comportam-se dentro das possibilidades de interação permitidas nas instituições. Uma eventual mudança institucional, portanto, deverá ser desenvolvida no interior procedimental dessas.

O *path-dependence*, no qual as decisões pretéritas aumentam os custos de oportunidade para qualquer situação anterior à medida que o caminho é escolhido, identifica na estruturação de paradigmas o seu ponto-chave. Os eventos, portanto, apenas acontecem e geram determinadas consequências, haja vista a trajetória que se tomou até o momento do resultado final (PIERSON, 2000). O presente, portanto, vincula-se ao passado.

A complexidade das escolhas desenvolvidas pelos agentes não são independentes a outros aspectos estruturais, mas interagem de acordo com as restrições e oportunidades das regras institucionais e das escolhas dos agentes. A conjuntura social influencia bastante na fundamentação das análises (REZENDE, 2012). A cumulatividade e sequencialidade dessas políticas decisórias repercutem na instrumentalização do *path-dependence* nas análises.

As instituições, portanto, são o *locus* decisório onde as transações se desenvolvem. Elas não somente determinam os custos de transação, mas também solucionam vários problemas de cooperação, de informação sobre os atores e mercadorias. A ausência restritiva das instituições proporciona aos agentes o desejo de buscarem ganhos absolutos, o que dificultariam as negociações e prejudicariam os custos de execução dos projetos.

A conjuntura social, por fim, influencia a trajetória das instituições. A cultura, os valores compartilhados e situações específicas podem repercutir no estabelecimento de paradigmas. É necessário, portanto, uma maior atenção à história, porque os aspectos da realidade social serão melhor compreendidos como processos temporais.

As mudanças institucionais, dessa maneira, ocorrem em momentos onde os agentes identificam que as alternativas institucionais são mais custosas do que os benefícios. As determinantes do neoinstitucionalismo, para tanto, consideram que as mudanças não são meros acidentes, mas um trabalho de adaptação, aprendizado e elementos conjunturais, os quais requerem tempo (REZENDE, 2012). A formulação da política de cooperação, nesse sentido, é um resultado da organização burocrática das agências bilaterais como também dos

agentes envolvidos nela. No Brasil a Diplomacia Presidencial é fator importante na análise desse fenômeno.

3.1 A política burocrática: As agências bilaterais dos Estados

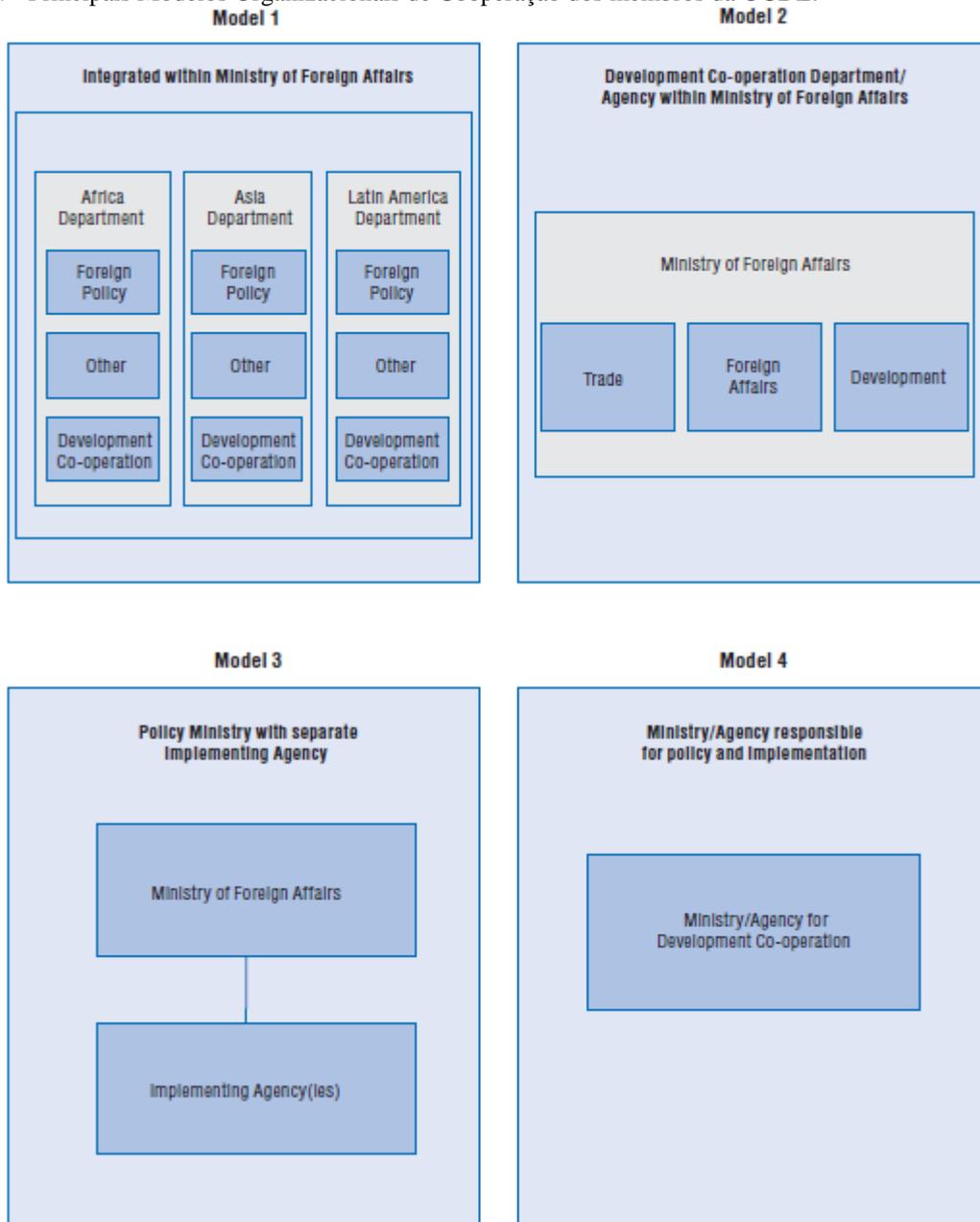
A escolha institucional, de natureza jurídica ou política, impacta diretamente na política cooperativa dos Estados ao longo dos governos. A diversidade de estratégias de cooperação é útil para identificar os diferentes mecanismos causais de fenômenos similares. O fenômeno das mudanças institucionais é complexo, sequencial e incremental. A complexidade de agentes inseridos em regras institucionais delimita o seu poder de ação às instituições. O conteúdo e os aspectos temporais dos eventos também vinculam os agentes às decisões do passado. Compreender o sistema de cooperação para o desenvolvimento em qualquer país exige uma consciência das influências que interagem na formalização de procedimentos. O contexto nacional, portanto, pode restringir a flexibilidade dos países para se adaptar às transformações sistêmicas.

As agências bilaterais de cooperação possuem modelos distintos nos Estados do CAD e não-CAD. Elas repercutem tanto a maturidade institucional de cada Estado em política de cooperação quanto as naturezas sociais de cada burocracia.

A cooperação para o desenvolvimento, em todos os países membros do CAD, é parte da política externa e, em algum grau, é administrada pelos ministérios de Relações Exteriores. A figura 4 demonstra os quatro principais modelos organizacionais (OCDE, 2009):

1. O Ministério de Relações Exteriores assume a liderança e é responsável pela política e implementação (Dinamarca e Noruega);
2. Uma diretoria ou agência de cooperação para o desenvolvimento dentro do Ministério de Relações Exteriores lidera e é responsável pela política e implementação (Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Nova Zelândia e Suíça);
3. Um ministério tem responsabilidade geral pela política e uma agência de execução separada é responsável pela implementação (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Japão, Luxemburgo, Portugal, Espanha, Suécia, Estados Unidos);
4. Um ministério ou agência, que não seja o Ministério de Relações Exteriores, é responsável tanto pela política como pela implementação (Austrália, Canadá e Reino Unido).

Figura 4 - Principais Modelos Organizacionais de Cooperação dos membros da OCDE.



Fonte: (OCDE, 2017).

As estruturas organizacionais em cada país membro do CAD são únicas e dinâmicas. Há, como se pode perceber pelo gráfico, uma variação de finalidades e prioridades, pois as agendas amplas do setor público influenciam funções e responsabilidades.

A Constituição irlandesa, por exemplo, estabelece um limite para o número de ministros no governo. Isso significa que a Irlanda pode não ser capaz de nomear um ministro e criar um departamento para a cooperação para o desenvolvimento, porque não haveria vagas ministeriais. Na Suécia, os ministérios são pequenos e altamente focados, e as políticas são implementadas por agências semiautônomas que recebem cartas de instrução anuais do

governo. Isso explica o porquê de a Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (SIDA) ser separada do Ministério de Relações Exteriores (OCDE, 2009).

As estruturas institucionais são dinâmicas e evoluem ao longo do tempo. Esses ajustes podem ser motivados por uma mudança de governo ou liderança dentro do Ministério de Relações Exteriores, por uma decisão de aumentar a assistência externa, fortalecer a coerência da ajuda bilateral ou centralizar o controle para se concentrar nos resultados. Os países, assim sendo, criam órgãos previamente separados ou reorganizam agências de desenvolvimento.

Novas políticas também podem estimular mudanças nas estruturas nacionais. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, por exemplo, levou alguns países membros do CAD a mudar a tomada de decisões nos programas de ajuda bilateral para os escritórios nos países parceiros. O objetivo seria fazer os Estados receptores como partícipes do processo, à semelhança do processo estabelecido pelos Estados não-CAD. Traduzir os princípios da Declaração de Paris em novos procedimentos e diretrizes, bem como fornecer orientações adequadas para a representação local, é um processo contínuo para todos os doadores (OCDE, 2009).

Os principais Estados não-CAD, haja vista terem Agências de cooperação mais recentes, encontram-se em um estágio desigual de amadurecimento de suas instituições. As diferenças em volumes quantitativo e qualitativo das instituições repercutem nas projeções internacionais dos Estados. Como aponta Milani (2016), poucos países emergentes possuem agências específicas de cooperação, o que pode dificultar futuras ações concertadas entre esses Estados. Nesse caso, há uma clara diferença institucional com os membros do CAD.

A figura 5 demonstra essas diferenças, por meio de comparações aos modelos apresentados de Estados do CAD. A África do sul, por exemplo, ainda não teve formalizada a sua agência de cooperação, apesar de tê-la lançado.

A cooperação mexicana demonstra práticas de cooperação semelhantes a outros países emergentes em suas fraquezas institucionais. O gráfico 3.2 mostra a arquitetura institucional de cooperação do México como subordinada ao Ministério das Relações, mas, na verdade, o *locus* decisório é fragmentado e institucionalmente imaturo, onde a lei estabeleceu a criação de cinco órgãos para administrar essa política (LALLANDE, 2015). Apesar disso, o orçamento mexicano para cooperação internacional e a sua presença na região do Caribe são significativos.

As agências chinesa e indiana, exceções no desenvolvimento institucional entre os emergentes, estão intimamente ligadas aos respectivos Ministérios de Comércio, o que

demonstra o caráter pragmático dos projetos de cooperação e evolução institucional desses países.

Os modelos chinês e indiano revelam, nesse sentido, um padrão de alocação de ajuda que contrasta radicalmente com os outros membros do BRICS. A China, em especial, gasta grande parte do seu orçamento de ajuda em infraestrutura econômica, o que, de forma não ocasional, está em linha com o objetivo anunciado pelo banco de desenvolvimento do BRICS. Em menor medida, isso também se aplica à Índia, mas os projetos que apoia são principalmente relacionados à energia hidrelétrica em sua própria região e conexões transfronteiriças com benefício direto para a Índia (KRAGELUND, 2008; SEMRAU E THIELE, 2017).

A formação da agência turca de cooperação e desenvolvimento (TIKA) é *sui generis*, haja vista ser formada pela influência direta do gabinete do Primeiro Ministro, o que pode sugerir influência direta nas mudanças comportamentais dos projetos de acordo com a volatilidade da região. O trabalho de Ipek (2013) revela evidências, que demonstram a influência de uma união de valores normativos compartilhados com os Estados da região, constituídos principalmente pela compreensão intersubjetiva da elite da política externa das raízes históricas e dos laços culturais da Turquia na região aliados a interesses materiais, por meio do comércio.

Figura 5 - Estruturas organizacionais de Estados na cooperação sul-sul

Países	Agência responsável e data de criação	Encaixa-se em algum modelo da OCDE?
África do Sul	<i>South African Development Partnership Agency</i> (2016?), sob o Ministério de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO)	Entre modelo 2 e 3: agência dentro do MRE (monitorar a evolução)
China	Não existe. Agenda conduzida majoritariamente pelo Ministério do Comércio	Não
Índia	<i>Development Partnership Administration</i> (DPA), junto ao MRE indiano. Papel muito importante dos ministérios de finanças e comércio	Entre modelo 2 e 3: agência dentro do MRE (monitorar a evolução)
México	<i>Agencia mexicana de cooperación internacional para el desarrollo</i> (AMEXCID, 2011), junto à SRE	Modelo 2: agência dentro do MRE (monitorar a evolução)
Turquia	<i>Turkish International Cooperation and Development Agency</i> (TIKA, 1992), diretamente sob o gabinete do Primeiro Ministro, além de uma rede descentralizada de escritórios	Modelo 3 com particularidades: política com o PM+MRE e agência TIKA de execução

Fonte: (MILANI, 2016).

3.2 A organização burocrática da Agência Brasileira de Cooperação

O Brasil assim define a cooperação ao sistema internacional:

a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de

contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p. 11)

A cooperação do Brasil com outros países em desenvolvimento baseia-se nos princípios de solidariedade, horizontalidade e benefício mútuo, propriedade nacional, respeito pela soberania nacional e não interferência nos assuntos domésticos. Sem fins lucrativos e desconectados de interesses comerciais, tal cooperação é orientada pela demanda e livre de imposições ou condicionalidades.

No contexto do desenvolvimento da capacidade, a cooperação técnica Sul-Sul brasileira é promovida por meio de apoio à identificação e mobilização de atores-chave e de capacidades já disponíveis no país parceiro; troca entre países cooperantes de métodos, abordagens, experiências, estratégias, técnicas e ferramentas para aplicação prática em processos de desenvolvimento; fortalecimento organizacional de organizações parceiras do país, incluindo treinamento de pessoal profissional e técnico; melhoria das competências gerenciais e técnicas; e modernização ou reorganização de processos de produção; identificação e estabelecimento de parcerias locais e externas e promoção de arranjos interinstitucionais associados ao planejamento, projeto, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas setoriais (ABC, 2013).

Os principais pilares da Cooperação Técnica Sul-Sul são a formulação conjunta, a implementação técnica e a coordenação de projetos e outras iniciativas, que são realizadas graças ao envolvimento direto e ativo dos parceiros brasileiros desde a fase de planejamento ao monitoramento e avaliação de resultados. Através de acordos participativos, os parceiros procuram identificar e sistematizar o conhecimento e as competências dos beneficiários no país parceiro para que possam ser utilizados como recursos para elaborar soluções de desenvolvimento.

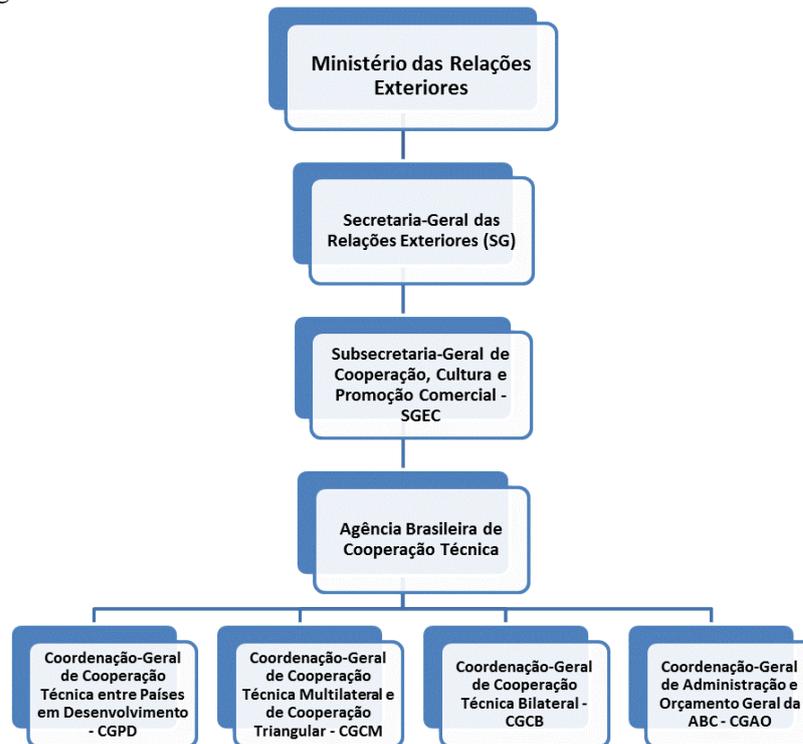
A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é o órgão responsável pela coordenação e apoio aos projetos do Brasil no exterior. Vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), conforme o Art. 42 do Decreto nº 9.110/17, a ela

compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, nas modalidades técnica e humanitária, incluídas ações correlatas de capacitação estruturadas sob formato bilateral, trilateral ou multilateral, de apoio à cooperação técnica descentralizada, de intercâmbio de experiências e de disseminação de informações sobre suas áreas de competência.

A estrutura institucional da ABC, portanto, pertence claramente ao Modelo 2 do tópico 3.1. A figura 6 demonstra a organização burocrática da ABC.

O decreto nº 5.032 de 2004, substituído pelo decreto nº 8.817 de 2016, não obstante, removeu a competência da ABC para administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados. Isso significa que a ABC não obtém o monopólio da política cooperativa brasileira e, conseqüentemente, traz incerteza e dificuldade para um planejamento unificado.

Figura 6 - Organograma da ABC



Fonte: (ABC, 2017).

A sua estrutura funcional foi formada para articular-se à complexidade das parcerias, à natureza e localidade dos projetos. Apesar de não ter um marco regulatório no âmbito de uma maturidade institucional, a ABC é peça-chave para a formalização dos projetos de cooperação do governo brasileiro, mas a cooperação técnica do Brasil não se resume aos projetos orquestrados pela ABC. A atividade brasileira, nesse sentido, é levada a cabo por instituições da administração pública federal de maneira autônoma ou por outros partícipes.

As organizações públicas e não governamentais fornecem recursos humanos e técnicos para a implementação de experiências de iniciativas dos projetos de cooperação. No país parceiro, da mesma maneira, também são permitidas organizações que participem de atividades horizontais de troca de conhecimento ou desenvolvimento de capacidade com o Brasil.

As organizações parceiras no Brasil e nos países parceiros podem estar diretamente envolvidas na implementação técnica ou na execução financeira e administrativa de uma

determinada iniciativa de cooperação. As organizações parceiras são sempre consideradas como partes interessadas e podem ser os beneficiários diretos, especialmente no caso de projetos destinados a desenvolver capacidades organizacionais.

Há, nesse sentido, parceiros responsáveis pela Execução Administrativa e Financeira ou pela coordenação. O primeiro corresponde ao parceiro de cooperação encarregado da execução financeira e administrativa de um projeto, ou seja, responsável pela realização de procedimentos operacionais e tarefas que apoiem a implementação técnica, como contratos e pagamentos. O segundo é cumprido pelas agências governamentais no Brasil e no país parceiro que assumem a responsabilidade legal pela iniciativa de cooperação. Em geral, são organizações com mandato a nível nacional para desenvolver e estabelecer diretrizes, coordenar ações e apoiar o desenvolvimento de iniciativas internacionais de cooperação técnica (ABC, 2013).

A ABC, apesar de ter 30 anos e do aumento orçamentário verificado na última década, não passou por profundas reformas institucionais. Esse problema relaciona-se à necessidade do Itamaraty de modernizar as suas estruturas. O aparato institucional, nesse sentido, não acompanhou o crescimento da Política Externa Brasileira dos últimos anos.

Milani (2017) aponta, todavia, três mudanças institucionais na ABC nos últimos anos. A primeira foi a realização de concursos públicos para os quadros da agência, em 2003 e 2004; A segunda foi a criação de Núcleos de Cooperação Técnica (NCT's) em algumas embaixadas brasileiras; A terceira foi a disponibilização, por parte de agências implementadoras de Cooperação Técnica Brasileira, como a EMBRAPA e a FIOCRUZ, de servidores públicos, a fim de atuarem diretamente em campo por meio de missões de longa duração.

3.3 A Diplomacia Presidencial

A Diplomacia Presidencial, ou presidencialização da política externa, é o fenômeno onde há a recorrência da atividade presidencial à frente das relações internacionais do país, com destaque para o empenho pessoal do presidente, como afirma Neto (2011), “a condução da política externa diretamente e de maneira rotineira pelo presidente”.

O protagonismo do Presidente da República no âmbito externo provém, nesse sentido, de suas características pessoais, em claro contraponto aos aspectos burocráticos da Diplomacia Tradicional. Danese (1999, p. 64) argumenta que o Presidente conduz a política externa “segundo sua própria sensibilidade e senso de oportunidade, orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados”.

O autor a define, por meio de uma caracterização bastante abrangente e em níveis, como o exercício diplomático além da diplomacia tradicional, protocolar, em maior ou menor intensidade. A sua importância assim é definida :

às expectativas que cria, à capacidade dos mandatários de alavancar ou não itens da agenda, à pressão política que eles são capazes de gerar com sua atuação e à autoridade e visibilidade que emprestam aos atos de que participam ou que referendam com sua presença (DANESE, 1999, p. 70)

Presente historicamente, a Diplomacia Presidencial, apesar de não dita de maneira explícita, consolidou-se no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (DANESE, 2017; CASON; POWER, 2009). A Diplomacia Presidencial é fundamental para compreensão da política externa recente. A formalização institucional da Política Externa observou, nos últimos anos, os efeitos da orientação pessoal do Presidente da República no estabelecimento de diretrizes da Política Externa Brasileira. O aparato burocrático é, portanto, fortemente influenciado pelas decisões pessoais do Presidente na formulação e implementação da política externa.

O poder efetivo do mandatário deriva, portanto, do seu grau de responsabilidade legal, sua autoridade relativamente à chancelaria, sua relação com a opinião pública e com o Legislativo. A diplomacia presidencial é construída por meio de uma relativa oposição à diplomacia burocrática ou tradicional. Algumas situações, que, antigamente, eram direcionadas para os Chanceleres ou Ministros de Estado, hoje, devem ser remetidas diretamente ao Presidente (DANESE, 2017).

O pragmatismo da Política Externa realizado pelo Presidente da República não reflete os aspectos legais de sua atuação. Há um comportamento de um agente importante, o Presidente da República, em um contexto institucional. A racionalidade estratégica desse agente influencia os caminhos de mudanças institucionais e as estratégias utilizadas de comportamento. Longe de uma lógica utilitarista, na qual a sociedade entra em equilíbrio a partir do comportamento dos agentes plenamente racionais em busca de ganhos absolutos, a eficiência adaptativa (*adaptive efficiency*) é a interpenetração decisória dos agentes perante os arranjos institucionais. Os agentes adaptam-se à estrutura das instituições, por intermédio de incentivos e restrições (NORTH, 1990).

Segundo North (1990), a mudança institucional ocorre a partir da alteração de ajustes marginais ao complexo conjunto de regras. As mudanças interferem na estrutura de incentivos que, por sua vez, modifica a percepção dos agentes nos custos e benefícios das relações formais e normativas entre os agentes. Essa mudança incremental, a partir de instituições informais, repercute diretamente numa mudança cultural.

Desta forma, a relação de interação entre as instituições informais e regras formais permitem rearranjos de mudança institucional. Sendo a cultura, por meio de práticas no âmbito externo, uma das variáveis independentes de toda uma cadeia de ações que, por fim, ocorre a mudança institucional (REZENDE, 2012).

Danese (1999; 2017) repercute, em gradações de cunho didático, a relação que o Presidente da República tem com os arranjos institucionais, por meio de uma relativa oposição entre a condução institucional e participação efetiva dos mandatários na concepção e execução da Política Externa. Haveria, segundo o autor, uma distinção entre um comportamento reflexivo da diplomacia e um ativo, onde a ação diplomática torna-se afirmativa.

As distinções existentes na área de atuação do Presidente da República, segundo o autor, aumentaram à medida que a diplomacia tornou-se mais complexa, por meio da diversificação temática. A institucionalização de foros regionais ou mundiais, a multiplicação de encontros de cúpula e o aumento de missões de Estado internacionais retiraram do Presidente da República a possibilidade de fazer Política Externa meramente passiva. A inserção, e a imagem, de um Estado na Política Internacional é resultado parcial da atuação do Presidente. A figura 7 ilustra esse comportamento:

Figura 7 - Gradações da Diplomacia Presidencial

Grau	Denominação	Definição
Terceiro	Diplomacia Afirmativa	Iniciativa parte do mandatário, que imprime um traço pessoal na política externa
Segundo	Diplomacia Ativa	Presidente torna-se ator importante para cumprir determinados objetivos de política externa.
Primeiro	Diplomacia Reflexa	Reação a situações ou estímulos externos; mandatário é acionado para garantir um consenso. Ação como resposta;
Zero	Diplomacia <i>Ex Officio</i>	Realização de atos protocolares, administrativos e nominais. Desempenho estático

Fonte: (OLIVEIRA, 2014).

A Constituição Federal prevê somente a realização de atos protocolares, icônicos de uma diplomacia burocrática, na qual a figura do Presidente é meramente passiva. Essa burocracia é chamada pelo autor de Diplomacia ou conduta *ex officio*. Essa está presente no artigo 84, incisos VII e VIII da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

O primeiro grau seria uma diplomacia reflexiva, onde o mandatário responde a impulsos externos, que podem ser criados pela burocracia ou por necessidades institucionais. Pode também, por meio de previsão legal e como líder do processo, ratificar ações que estão em curso na seara internacional; O segundo grau seria o limite da maior parte da diplomacia no mundo. Ela consiste na utilização, pelo Chefe de Estado, da Política Externa como instrumento privilegiado de transmissão de ideias ou imagens do Estado, a fim de demonstrar os princípios e objetivos; O terceiro grau seria a diplomacia afirmativa, onde o Presidente teria liberdade para conduzir a política externa de acordo com as suas vontades, onde assume a responsabilidade política e administrativa dos resultados. A burocracia, nessa fase, seria um instrumento da atuação do mandatário.

O Brasil, haja vista as limitações institucionais da função do Presidente, verifica, historicamente, a atuação do mandatário entre o primeiro e o segundo grau de intensidade. O aumento gradativo da diplomacia presidencial pode ser observado na capacidade que alguns mandatários possuem em modificar a pauta externa, por meio de expectativas criadas pela sua influência.

A percepção de que a política externa apresentada pelo Presidente possa gerar *accountability* é um dos fatores que influenciam a Diplomacia Presidencial. Elementos menos prementes na diplomacia tradicional, como o apego imediato à opinião pública e a ânsia por resultados, ficam em relativo conflito com a vocação ao anonimato dos diplomatas.

Casarões (2014), na campanha presidencial de 1989, apresenta três elementos como importantes ao candidato, e futuro Presidente, Fernando Collor de Mello (1990-1992) na sua viagem internacional à Europa. O primeiro seria a construção de uma identidade política por meio de imagens bastante paradoxais²; O segundo seria a apresentação, aos pares europeus, como o caminho brasileiro à modernidade em pleno consenso de Washington; O terceiro era uma simples busca pelo prestígio internacional. Hirst, Lima e Pinheiro (2010), no mesmo sentido, ao comentarem sobre o governo Lula (2003-2010), ratificam o argumento, ao apontarem que “A fórmula adotada pelo governo Lula desde 2003 foi a de vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial.” (p.37).

² O então candidato, dependendo de onde estava, se representava como um neoliberal britânico ou um social-democrata europeu. O importante era construir, em prejuízo de qualquer ideário, alguma imagem relevante. (CASARÕES, 2014)

A política externa relaciona-se à *accountability* à medida que o eleitor identifica uma conexão direta entre a atuação do mandatário incumbente à situação interna do país (LOPES; FARIA, 2014). De certa forma, as teorias dos jogos de dois níveis (*Two Level Game*) de Putnam (1988), pela interdependência entre as estruturas complexas da política interna e da externa, se aplicam na diplomacia presidencial. Não se trata, portanto, de uma causalidade direta, mas é dependente de outras variáveis independentes. O papel da mídia, por exemplo, pode determinar a relevância de um fato para a opinião pública.

O trabalho de Mesquita e Medeiros (2016) comparou 36 pronunciamentos oficiais do Presidente da República do Brasil e do Ministro das Relações Exteriores a 137 artigos de notícias de quatro meios de comunicação, dois brasileiros e dois internacionais. O objetivo do trabalho foi analisar a repercussão do discurso oficial brasileiro perante os periódicos. Os resultados mostraram que o discurso oficial tenta identificar o Brasil como um poder em ascensão, enquanto o discurso da mídia para explicar sua interpretação da identidade internacional do Brasil, era mais heterogêneo.

A imprensa prova, nesse sentido, ser um agente consciente dos processos políticos e simbólicos que estabelecem identidades internacionais. A preocupação em desconstruir a unidade do discurso governamental, na sua representação seletiva da reação da comunidade internacional aos gestos brasileiros (MESQUITA; MEDEIROS, 2016).

A perda de importância do Itamaraty (MRE) na condução da política externa, em consequência de um maior ativismo presidencial e da complexidade e da influência dos agentes não-tradicionais, ambos originários do processo de democratização no Brasil, repercute no estabelecimento da política externa brasileira.

Cason and Power (2009) mostrou, nesse sentido, que duas tendências manifestaram-se na formulação de políticas externas brasileiras desde meados da década de 1990: a pluralização de atores e, segundo esses autores, o surgimento da diplomacia presidencial. Esses processos se combinaram para diminuir a centralidade e autonomia histórica do MRE.

A diplomacia presidencial, segundo os autores, teve vários efeitos sobre a condução da política externa brasileira. Em primeiro lugar, tornou a política externa mais sujeita aos caprichos dos presidentes, enquanto que, no passado, a política externa poderia ser conduzida de forma consistente e à portas fechadas pelo Itamaraty; Segundo, a presidencialização trata a política externa com mais celeridade do que o usual. Os presidentes, ao definirem os objetivos de política externa, também estão interessados em eficiência e prazos eleitorais. Os horizontes temporais dos Presidentes nem sempre coincidem com os dos diplomatas profissionais, que são treinados para pensar em termos de interesses e estratégias nacionais de longo prazo; Em

terceiro lugar, a Presidência, e as conexões pessoais e políticas, significaram que o Brasil experimentou uma erosão preocupante do compromisso prévio de sustentar o princípio da não-intervenção na política dos países vizinhos.

Malamud (2005), por meio da análise do desenvolvimento do Mercosul, observa que o bloco não apresenta um padrão de institucionalização crescente a nível supranacional, mas progride através de mecanismos intergovernamentais, notadamente pela Diplomacia Presidencial, em uma forma mais politizada e não institucionalizada. A conclusão do autor é que as instituições nacionais, em oposição às supranacionais, podem fornecer bases efetivas para a integração regional.

A Diplomacia Presidencial, apesar da vasta produção qualitativa no assunto, especialmente com estudos de caso sobre a figura do Presidente da República em tratativas de política exterior, não conseguiu demonstrar empiricamente o efeito da figura presidencial na política externa. A produção de explicações em categorias políticas, comprovando as hipóteses por meio de inferências causais, é um dos fundamentos da Ciência Política Comparada. A qualidade inferencial na determinação de causas e efeitos observa a primazia dos desenhos de pesquisa nas análises dos fenômenos sociais.

Os efeitos da relação entre a variável independente (X) e a variável dependente (Y) são bastante complexos, haja vista a incerteza dos fatores determinantes de um dado contexto. Em Política internacional, haja vista a complexidade de fatores internos e externos, a mera correlação de variáveis não implica necessariamente em uma relação causal. Há de se observar, nesse sentido, a existência de outros elementos no estabelecimento da causalidade de determinados fatores.

A dificuldade de mensurar o impacto da Diplomacia Presidencial em trabalhos empíricos refere-se, pelo menos, a três problemas. O primeiro é determinar se a figura do Presidente da República é causa ou efeito de fatores sistêmicos do Estado, como, por exemplo, o crescimento do PIB. Esse seria um problema de *confounders* na compreensão de um fenômeno. A problemática assemelha-se bastante ao que Putnam (1988), em seu clássico artigo, argumenta sobre a necessidade de observar as demandas sociais na estruturação da política diplomática. Diz o autor:

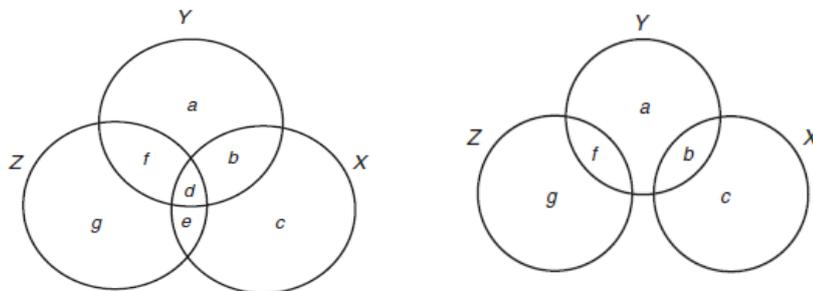
A política doméstica e as relações internacionais são muitas vezes enredadas, mas nossas teorias ainda não resolveram esse intrigante enredo. É inútil debater se as políticas domésticas determinam realmente as relações internacionais, ou o inverso. A resposta a essa pergunta é claramente: "Ambas, às vezes". As questões mais interessantes são: "Quando?" e "Como?" (PUTNAM, 1988, P. 427, tradução nossa)

As *confounders* (Z), ou variáveis omitidas, são variáveis que o pesquisador falhou em controlar ou eliminar na análise da causalidade entre as variáveis independente e dependente. Esse problema pode acontecer em desenhos de pesquisa experimentais ou observacionais. Os resultados observados, portanto, podem estar enviesados (*biased*), o que poderia causar uma falsa causalidade ou deturpada intensidade entre X e Y . Esse é, assim sendo, um dos principais problemas metodológicos na análise dos fenômenos sociais.

A manifestação do viés das variáveis omitidas dependerá, todavia, da relação existente entre as variáveis. Kellstedt e Whitten (2013) observa que é fundamental que haja influência de Z nas variáveis para que se possa estimar a relação causal entre X e Y .

O problema estatístico de não controlar as variáveis omitidas em uma inferência causal entre X e Y implicará em uma falsa estimativa dos valores reais dessa relação. A falha para inclusão no controle de variáveis desenvolve viés de variáveis omitidas (*omitted-variable bias- OVB*). Angrist e Pischke (2014) recordam que o raciocínio cuidadoso dessas é parte essencial dos cálculos. Afirma ainda os autores que o pesquisador não pode usar os dados para verificar as consequências da omissão de variáveis que não foram observadas, mas pode fazer um palpite quanto às prováveis consequências de sua omissão.

Figura 8 - Relações entre as variáveis X , Y e Z



Fonte: (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013).

A figura 8 representa a importância do controle de outras variáveis independentes omitidas e, se existir, a relação entre X e Z no viés. Na primeira figura, percebe-se que Z correlaciona-se a X e Y . A relação, por um lado, entre X e Z é mensurada pela área de $d + e$. A de Y e Z , por outro, é representada por $f + d$. Se o pesquisador, nesse caso, ignorar Z na inferência causal entre X e Y , a estimativa causal dessa relação estará enviesada, haja vista ele considerar a área $b + d$ completamente para X , quando “ d ” é dividida por X e Z (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013).

Na segunda figura, Z e X não possuem qualquer correlação, mas se correlacionam com Y . O pesquisador, nesse caso, apesar de bastante improvável em uma pesquisa, pode

desconsiderar Z quando mensurar a causalidade de X em Y. A área “b”, portanto, está imune aos efeitos da *confounder*.

O segundo problema relacionado à Diplomacia Presidencial é quantificar a influência da burocracia interna ou da externa, por meio de arranjos institucionais, que possibilitaria esse comportamento mais livre do Presidente; Nesse sentido, o trabalho de Figueira (2010) observa que, quanto menos a saliência da temática e o orçamento envolvido, maior a autonomia das secretarias do MRE na resolução do Problema. O terceiro é mensurar a mera participação em uma cúpula ou assinatura de um acordo com a influência e capacidade dos atores. Pode ser, por exemplo, que uma visita presidencial ocorra somente para assinatura de um acordo antes acordado pela Diplomacia Tradicional, sem qualquer influência do Presidente. Esse seria um problema de endogeneidade na mensuração.

A Endogeneidade (*Endogeneity*), nesse caso, que é problemática na análise da Diplomacia Presidencial, por meio da complexa interpenetração de variáveis internas e externas na compreensão do fenômeno, não há uma variável omitida, mas a consequência (*outcome*) Y é considerada como *confounder*, haja vista influenciar o fator causal X, o que certamente prejudicará a estimativa da inferência causal de X em Y. Apesar da observação que o experimento pode eliminar todas as possíveis variáveis omitidas (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013), há, no entanto, dois tipos de *confounders* que devem ser observados após o início da pesquisa. A Endogeneidade, que é um deles, entre as variáveis independente e dependente, por exemplo, pode aparecer depois do início do tratamento das variáveis, mas é identificável facilmente. (GERRING, 2012).

4 AS CONDIÇÕES À COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA (2003-2010)

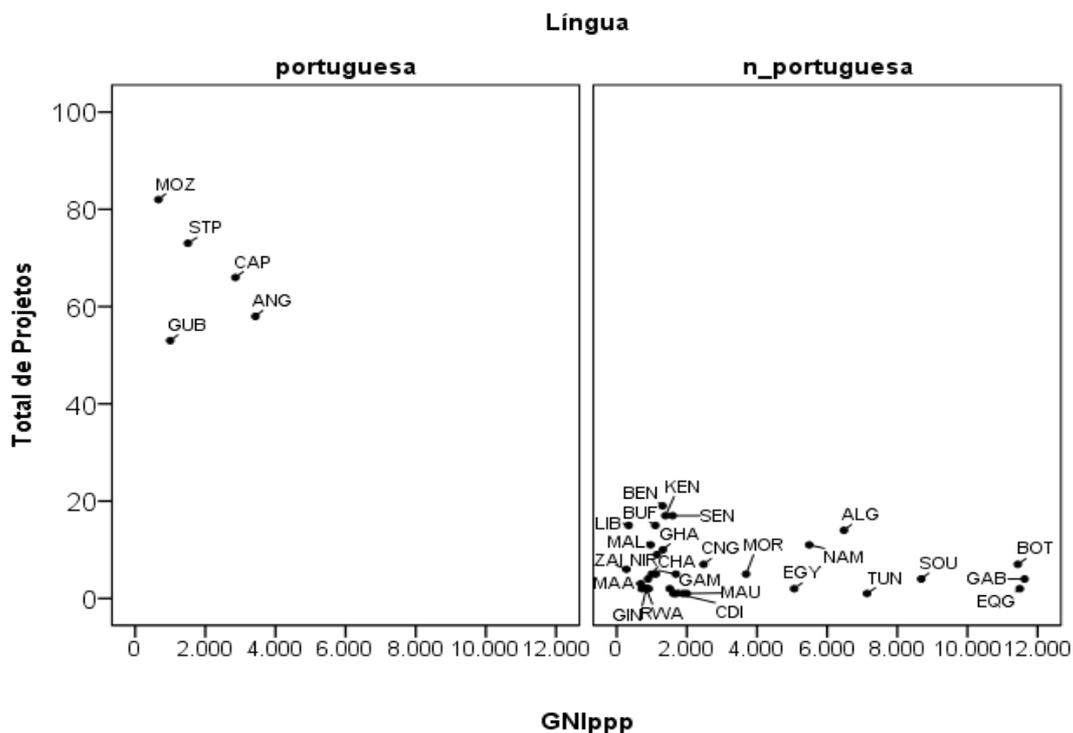
4.1 Condições e Base de dados

O estabelecimento das condições, no presente trabalho, respeita a literatura existente sobre a cooperação brasileira na África. As condições, dessa maneira, foram escolhidas de acordo com os resultados dos trabalhos anteriores, especialmente em virtude de condições consideradas como unânimes pela literatura ou em que há divergência. A utilização do QCA, nesse sentido, servirá com o objetivo de analisar a equifinalidade, a causalidade conjuntural e causalidade assimétrica.

A primeira condição, “Presença de Estados com língua oficial portuguesa”, foi avaliada por meio da adesão aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), um foro institucional, em uma avaliação binária da condição em 0 ou 1.

A literatura é praticamente unânime sobre a preferência do Brasil nos projetos de cooperação com Estados lusófonos. Isso se deve, provavelmente, ao quantitativo de projetos com os PALOP em relação aos outros Estados (MENDONÇA JUNIOR, 2013; LIMA, 2014; BRASIL, 2016; SEMRAU; THIELE, 2017). Nesse sentido, observa-se a figura abaixo:

Figura 9 - Distribuição de projetos na África em relação à renda per capita, divididos pela língua falada.



Fonte: (LIMA, 2014)

Houve um problema, no entanto, com a Guiné Equatorial, a qual adotou o português como língua oficial somente em 2010 e foi aceita como membro desse grupo em 2014. A adoção recente da língua portuguesa por esse Estado, falada por uma minoria, interferiu na análise dos resultados. Foi decidido, haja vista a problemática, não considerá-lo como lusófono, já que cerca de 90% do Estado fala espanhol e a adesão a esse grupo ser bastante recente. Os trabalhos futuros, no entanto, deverão considerar a mudança de paradigma dessa condição.

A segunda condição “estabilidade política” combina vários indicadores que medem a percepção da probabilidade de que o governo no poder seja desestabilizado ou derrubado por meios possivelmente inconstitucionais ou violentos, incluindo violência doméstica e terrorismo. Foi considerada essa condição, ao invés, por exemplo, dos índices de democracia, porque têm um componente sobre os resultados eleitorais, o qual deve ser observado com bastante cuidado. Os resultados das eleições, em muitas medidas, contribuem significativamente para a classificação global de um país, e em alguns, os resultados são decisivos. É necessário ter o cuidado, por meio do estudo de Matthijs Bogaarts (2007), de observar os dados referentes a níveis de democracia. Esse artigo argumenta, por meio de dados de 165 eleições multipartidárias africanas em 26 países, que os resultados das eleições contribuem significativamente para a classificação geral de um país em um índice de qualidade das instituições. Ele demonstra que os resultados das eleições não estão consistentemente relacionados com a democracia e que os pressupostos por trás de tal relação são problemáticos.

A literatura considera que a estabilidade política de um Estado africano pode ser mais importante do que os índices de democracia para a formação de projetos de cooperação, haja vista a incipiente formação dos Estados africanos. Não é à toa, por exemplo, que o aumento dos projetos de cooperação brasileiros coincidiram com o fim da Guerra Civil em Angola.

O estudo de Semrau e Thiele (2017) indica que a estabilidade política foi o único indicador de governança para o qual os resultados indicaram uma associação positiva e significativa com as ações de ajuda recebidas. Em contrapartida, se a variável *dummy* africano estiver incluída, nem o controle da corrupção nem a estabilidade política estão associadas às ações de ajuda dos beneficiários em níveis convencionais de significância estatística.

Os trabalhos de Lima (2014) e Semrau e Thiele (2017) discordam, nesse sentido, na utilização do indicador de *Voice and Accountability* (VoA) para indicador democrático. Enquanto o trabalho mais recente afirma não haver relação, uma vez incluída a *dummy* africana, de significância estatística na relação entre os projetos de cooperação e democracia,

o trabalho de Lima não apenas mostra uma associação positiva de moderada a forte, de 0,459, como também estatisticamente significativa ao nível de 1%. O autor também afirma que, por se tratar de correlação, não se pode afirmar necessariamente a causalidade.

A terceira condição, “PIB per capita dos Estados parceiros” foi avaliada entre 0 e 1, por meio da estimativa do PIB real per capita em dólares. A utilização dessa condição se justifica pelos interesses comerciais e de investimentos do Brasil nos Estados africanos. A condição enfatiza o pragmatismo das relações de cooperação, onde se buscam as oportunidades de mercado nos países beneficiários e o papel da cooperação para o desenvolvimento do Brasil como abridor de porta para novos mercados. Apesar dos Estados africanos, considerados isoladamente, não figurarem entre os principais parceiros comerciais do Brasil, a África, enquanto continente, teve uma balança comercial de, aproximadamente, US\$ 2,8 bi em 2003 para US\$ 9,26 bi em 2010 (BRASIL, 2017).

A segunda e a terceira condições dados foram observadas pelo *Quality of Government Basic Dataset* na versão de Janeiro de 2017. Os conjuntos de dados são categorizados em 18 categorias temáticas nesse banco de dados (*dataset*). A maioria das variáveis pertence apenas a uma categoria, mas algumas variáveis são categorizadas em mais de uma categoria.

A quarta condição, “déficit alimentar” pretende observar o discurso oficial do governo brasileiro, no qual o modelo *demand-driven* brasileiro proporciona uma excelente oportunidade para estabelecer uma cooperação onde as duas partes trocam experiências de acordo com as reais necessidades dos Estados envolvidos. O discurso do governo brasileiro visa a produzir impactos positivos sobre as populações, mudar e elevar o nível de vida, transformar as realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. O governo brasileiro enfatiza que está pronto para compartilhar seus conhecimentos com outros países. Isso pode ajudar a explicar o forte foco na ajuda em infraestrutura social, onde o Brasil acumulou experiência durante seu próprio desenvolvimento recente (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

A profundidade da fome, ou déficit alimentar, é medida por meio da comparação entre a quantidade média de energia que as pessoas subnutridas obtêm dos alimentos que comem com a quantidade mínima de energia dietética necessária para manter o peso corporal e realizar atividades leves. A maioria dessas pessoas, no entanto, não está morrendo de fome. A presença de fome crônica nem sempre é aparente porque o corpo compensa uma dieta inadequada ao abrandar a atividade física e, no caso das crianças, o crescimento. Além de aumentar a suscetibilidade às doenças, a fome crônica significa que as crianças podem estar

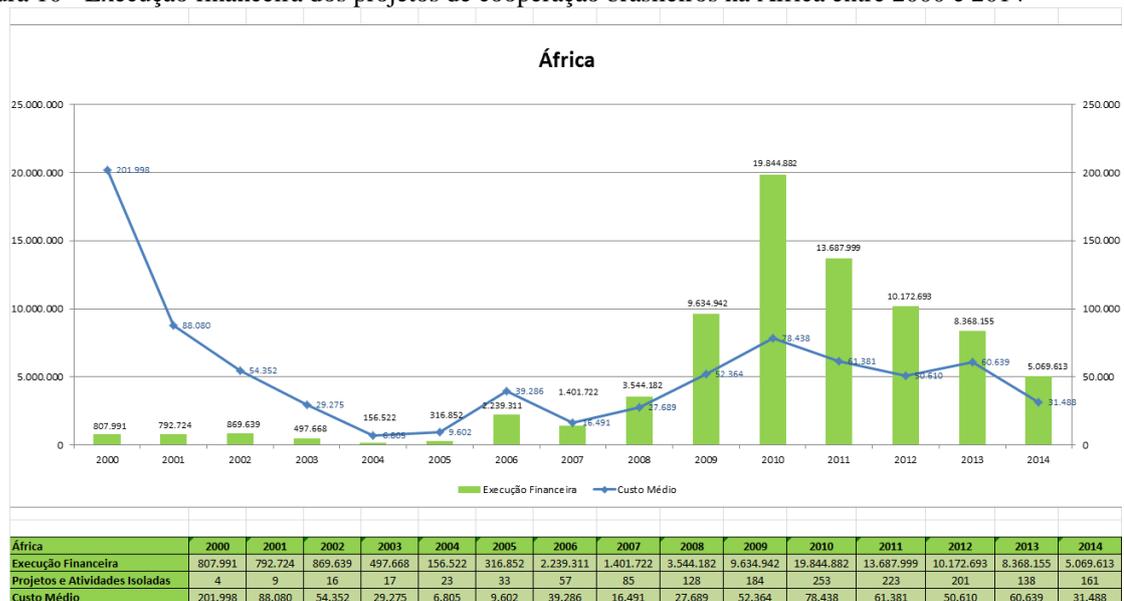
apáticas e incapazes de se concentrar na escola, as mães podem dar à luz bebês com baixo peso e os adultos podem não ter energia para atingir seu potencial.

Os dados da quarta condição foram obtidos por intermédio do *Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database* (FAOSTAT), divisão de estatísticas da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A condição foi mensurada por meio do *depth of the food déficit*, onde se mede a quantidade de quilocalorias ingerida per capita por dia.

Serão observados 54 Estados africanos. O Brasil, no entanto, possui projeto com 42 Estados até o momento. As observações serão estabelecidas nas unidades de análise durante o período de 2003 a 2010. Serão testadas, portanto, as hipóteses em cada observação, buscando o estabelecimento de inferências causais.

O período proposto é singular na análise dos projetos de cooperação do Brasil com a África. O Brasil não é literalmente um novo doador, haja vista a ABC completar 30 anos em 2017, mas a cooperação para o desenvolvimento foi tradicionalmente limitada aos vizinhos da América Latina e aos PALOP. Sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a cobertura dos países beneficiários se ampliou cada vez mais. Lula enfatizou o próprio modo de cooperação do Brasil com os países em desenvolvimento, não impondo condições nem visando objetivos políticos imediatos (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011). A cooperação para o desenvolvimento do Brasil se tornou, nesse período uma ferramenta global de política externa.

Figura 10 - Execução financeira dos projetos de cooperação brasileiros na África entre 2000 e 2014



Fonte. (ABC, 2017a).

A coleta de dados veio de fontes secundárias. Os dados sobre os projetos de cooperação brasileiros, a variável dependente (*qualitative outcome*), vieram diretamente dos relatórios da Agência brasileira de Cooperação, os quais se encontram no site do órgão. A sistematização dos dados foi realizada na dissertação de João Antônio dos Santos Lima ³.

Os dados do projeto *AidData*, do trabalho de Mendonça Júnior (2013) e Mendonça Júnior e Faria (2015), têm uma base empírica diferente. Os dados do *AidData* compreendem um período menor dos projetos de cooperação do que o presente trabalho pretende analisar. Os trabalhos de Mendonça Júnior (2013) e Mendonça Júnior e Faria (2015) fundamentaram o seu *dataset* nos arquivos digitalizados dos acordos internacionais presentes no Departamento de Atos Internacionais (DAI) desde o ano de 1995. Preferiu-se, portanto, o trabalho que compreende uma base de dados maior e que é oriunda da ABC.

O estudo faz uso do software livre R, por meio do pacote de QCA e Set-Theoretic Methods, onde foi possível analisar os dados e compor as configurações causais. Para tanto, utilizou-se o número de projetos de cada país para ressaltar as diferenças entre as condições.

4.2 A importância do Qualitative Comparative Analysis (QCA) como técnica de análise

A comparação fornece a base para fazer observações sobre regularidades empíricas e avaliar e interpretar casos em relação a critérios substantivos e teóricos. Os pesquisadores comparativistas estão interessados em identificar as semelhanças e diferenças entre as unidades. Este conhecimento fornece a chave para entender, explicar e interpretar diversos resultados e processos históricos e sua importância para os arranjos institucionais. Há, no processo comparativo, o interesse nos próprios casos e suas diferentes experiências históricas (RAGIN, 2014).

Os desafios metodológicos colocados pelas interdependências em dados relacionais prejudicam a análise de múltiplos fatores causais com ontologias diferentes. Quando existem dependências, os métodos de estimação tradicionais são mal especificados e podem produzir estimativas tendenciosas, o que produziria o estabelecimento de inferências causais incorretas. Os resultados de caráter histórico exigem explicações complexas e combinatórias, e tais explicações são muito difíceis de provar de uma maneira consistente com as normas da ciência social quantitativa geral (RAGIN, 2014). A necessidade de sistematizar a lógica de maneira correta, por meio de um rigor metodológico, abandonando trabalhos intuitivos, é o objetivo da pesquisa de cunho comparativo (PÉREZ-LIÑÁN, 2009).

³ *Download* disponível na plataforma *Harvard Dataverse Network* da Universidade de Harvard, em: < <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/SSC-BRL-JALima>> . Acesso em 14 de dezembro de 2017.

Este foco na explicação de um determinado fenômeno com o pressuposto de causalidade complexa subjacente a fenômenos sociais incidem sobre o tipo de questões de pesquisa e dados na qual a técnica de análise *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) é preferencial. Primeiro, o QCA é mais forte e preferencialmente usado ao estudar fenômenos sociais de "causalidade complexa" que podem ser formulados em termos de teoria de conjuntos. Para tais questões de pesquisa, a sensibilidade da QCA à complexidade causal dá-lhe uma vantagem analítica sobre muitas técnicas estatísticas de análise de dados (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

O conhecimento do caso, em segundo lugar, é um pré-requisito e parte integrante do processo de pesquisa no entendimento do QCA. Familiarizar-se com os casos e engajar-se em intensa análise intra-caso ocupa uma parte importante do trabalho analítico. Assim, QCA deve ser entendido não como uma alternativa, mas uma adição à intensa análise intra-caso.

A ideia central por trás do QCA é que a maioria das ciências sociais se baseia em relações estabelecidas, que são sempre assimétricas, ao contrário de métodos baseados em correlação, que são inerentemente simétricos. A Análise do QCA requer a compreensão de três elementos no estabelecimento de inferências causais. O primeiro, equifinalidade, refere-se à característica de que várias combinações de condições podem implicar o mesmo resultado. O segundo, causalidade conjuntural, demonstra que as condições não necessariamente exercem seu impacto sobre o resultado isoladamente umas das outras, mas podem ser combinadas para revelar padrões causais. A terceira, causalidade assimétrica, implica que tanto a ocorrência quanto a não-ocorrência de fenômenos sociais requerem análise separada e que a presença e a ausência de condições podem desempenhar papéis crucialmente diferentes na realização do resultado.

O QCA faz uso das chamadas tabelas de verdade. Isso permite aos pesquisadores visualizar e analisar características centrais da complexidade causal, como equifinalidade e causalidade conjuntural. As abordagens do QCA utilizam, além disso, os princípios da minimização lógica, um processo pelo qual a informação empírica é expressa de uma forma mais parcimoniosa, mas logicamente equivalente, procurando pontos comuns e diferenças entre os casos que compartilham o mesmo resultado (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

O QCA pode ser aplicado de forma útil a desenhos de pesquisa que envolvam nº de unidades de tamanho pequeno e médio, por exemplo, de 5 a 50 unidades. Há muitos casos para que os pesquisadores mantenham todo o conhecimento do caso "em suas cabeças", mas poucos casos para a maioria das técnicas estatísticas convencionais. Como serão 54 unidades analisadas no trabalho no período apresentado, pode ser utilizada essa técnica de análise.

A análise de QCA será utilizada por meio de *fuzzy-sets*. Os *fuzzy-sets*, por um lado, preservam a capacidade de estabelecer diferença em espécie entre os casos (diferença qualitativa) e adicionam a isto a capacidade de estabelecer diferenças (grau de diferença) entre casos qualitativamente idênticos. Permitem, por outro lado, que os casos tenham participação parcial no conjunto. São assim caracterizados pelo fato de que as fronteiras entre adesão e não-adesão são borradas. Isso também implica que um caso, a menos que tenha plena participação no conjunto, possa ser um membro parcial do conjunto e de sua negação. *Fuzzy-sets* permitem, portanto, graus de adesão, diferenciando assim entre os diferentes níveis de pertença ancorados por duas pontuações de membros extremos em 1 e 0 (RAGIN, 2000).

As variáveis independentes (*set*), ou condições necessárias ou suficientes, terão impacto nos projetos de cooperação. A variável dependente (*qualitative outcome*) abordará uma gradação de intervalo entre potenciais parceiros a não-parceiros, por meio da análise dos projetos e das condições existentes. Este trabalho testa se alguma das variáveis independentes, ou condições individuais, por meio da combinação dessas, representa um caminho causal suficiente, diante dos fatos reais, para uma alta taxa de adesão aos projetos cooperativos.

A identificação das condições suficientes ou necessárias para o resultado do fenômeno é o início da configuração causal do QCA. Por um lado, uma condição pode ser considerada suficiente se, sempre que estiver presente em todos os casos, o resultado também está presente nesses casos. Por outro lado, uma condição X é necessária se, sempre que o resultado Y estiver presente, a condição também está presente. Y, portanto, não pode ser alcançado sem X (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Existem quatro categorias de causas, formadas a partir da presença ou ausência de suficiência em relação à presença ou ausência de necessidade. Necessidade e suficiência são geralmente consideradas conjuntamente porque todas as combinações dos dois são significativas. Uma causa é necessária e suficiente se for a única causa que produz o resultado e é singular, isto é, não é uma combinação de causas. Uma causa é suficiente, mas não é necessária, se for capaz de produzir o resultado, mas não é a única causa com essa capacidade. Uma causa é necessária, mas não suficiente, se for capaz de produzir um resultado em combinação com outras causas e aparece em todas essas combinações. Uma causa, por fim, não é necessária nem suficiente se aparecer apenas em um subconjunto das combinações de condições que produzem um resultado. (RAGIN, 2014).

O QCA visa a construir uma tabela da verdade (*truth table*). As tabelas de verdade contêm as informações empíricas recolhidas pelo pesquisador. A tabela da verdade é uma

construção mais elaborada para detectar relações de conjunto, haja vista a mudança de foco dos casos empíricos para configurações de condições.

4.3 Tabela da verdade e Resultados

A maioria dos métodos quantitativos convencionais analisa as matrizes de correlações bivariadas ou seus equivalentes matemáticos. Usando correlações, não há um exame direto de como as particularidades do caso se encaixam dentro dos casos (*within cases*). Não há uma consideração direta de como os aspectos do caso se combinam em casos empíricos ou as consequências dessas combinações. (RAGIN, 2014).

Uma tabela de verdade, ao contrário, é um exame direto dos tipos de casos que existem em um dado conjunto de dados. Ele lista as diferentes combinações de condições causalmente relevantes e trata cada combinação como um "tipo" diferente de caso. Casos com o mesmo perfil de condições causais são agrupados, permitindo avaliar se eles concordam sobre o resultado. Cada combinação de condições causais é examinada em seus próprios termos, como um conjunto específico de circunstâncias. Se os casos com uma determinada combinação de condições causais não concordam com o resultado, isso é tomado como um sinal de que outras condições causais devem ser adicionadas à tabela de verdade ou que a tabela de verdade precisaria ser refeita (RAGIN, 2014).

Antes de apresentar a tabela da verdade, vale ressaltar alguns pontos da construção dessa. São necessárias três etapas para construir uma tabela de verdade. Primeiro, o número de combinações logicamente possíveis devem ser escritas por meio de 2^k , sendo k o número de condições; Em segundo lugar, cada caso é atribuído à linha da tabela da verdade onde tem a maior participação. No QCA *fuzzy-set*, os casos têm participação parcial em todas as linhas, dada a natureza do *fuzzy*, mas eles podem ter uma associação superior a 0,5 em apenas uma linha; Em terceiro lugar, para cada linha, o valor final deve ser definido. (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

A falta de informações a respeito da condição “PIB per capita” da Guiné equatorial, da República democrática do Congo, do Burundi, da Líbia e da Eritreia resultaram na exclusão desses Estados da base de dados e, conseqüentemente, das análises. Cabe salientar que todos tem poucos projetos de cooperação. A República Democrática do Congo tem 4, a Guiné-equatorial tem 1 e o resto não tem nenhum. Moçambique e Cabo Verde, respectivamente, possuem 73 e 56 projetos.

A Somália, Seychelles e Comoros não apresentam dados diretos para a condição déficit alimentar. Foi possível inserir na análise através da utilização de indicadores *Average dietary energy supply adequacy* e *Per capita food supply variability* da FAO. A Guiné

apresentou calibragem de 0.50, por isso foi alterada para 0.49 de acordo com os dados da FAO referidos acima.

O *Threshold* de 0.5 foi estabelecido na média dos países africanos para as quatro condições, para medir se aquele país apresenta uma alta renda per capita por meio da comparação com outros países africanos. Cabe salientar que nas condições “PIB per capita” e “estabilidade política” foram tiradas as respectivas médias antes de tirar os cinco países da base de dados. O valor das médias:

- Média PIB per capita: 2.437,68. Considerados como incluídos (10.000), excluídos (500);
- Média do Food déficit : 187. Considerados como incluídos (400), excluídos (50) ;
- Média Estabilidade Política: -0.53
- Média de projetos : – 9. Considerados como incluídos (25), excluídos (zero)

A calibragem da variável “estabilidade política” foi realizada por meio do método indireto. Os valores foram estabelecidos manualmente, haja vista que o *software* não reconheceu valores negativos como numéricos. O pesquisador, no QCA, pode estabelecer os valores a partir das referências do índice. Nas outras variáveis, foi usado o método direto de calibragem, ou seja, foram estabelecidos os *thresholds* de 0,5 e os outros valores foram dados pela regressão logística.

Para iniciar a análise, é importante observar o teste de necessidade, e da negação, das condições individualmente. Língua portuguesa significa “LP” no código das condições; “estabilidade_alto”, estabilidade política; “pib_alto” é o PIB per capita; e alto_deficialimentar é déficit alimentar.

A medida de consistência (*consistency*), para as condições necessárias, avalia o grau em que a informação empírica está alinhada com a declaração de necessidade, ou seja, até que ponto o resultado pode ser considerado um subconjunto da condição. A medida de cobertura (*coverage*) para as condições necessárias observa a relevância de uma condição necessária. Valores altos indicam alta relevância, enquanto valores baixos indicam relações triviais. As condições que passam o teste de consistência como uma condição necessária, a princípio, não devem ser consideradas condições necessárias relevantes, a menos que também obtenham um alto valor na medida de relevância. A medida de cobertura para a condição necessária apenas captura uma parte dessas relações. Ele detecta se o conjunto de resultados é menor do que a condição definida, mas não é capaz de capturar se tanto a condição quanto o resultado são próximos de conjuntos universais (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Os resultados foram os seguintes:

Tabela 1 - Testes de Necessidade das condições individualmente

- Teste de necessidade com condições individualmente:

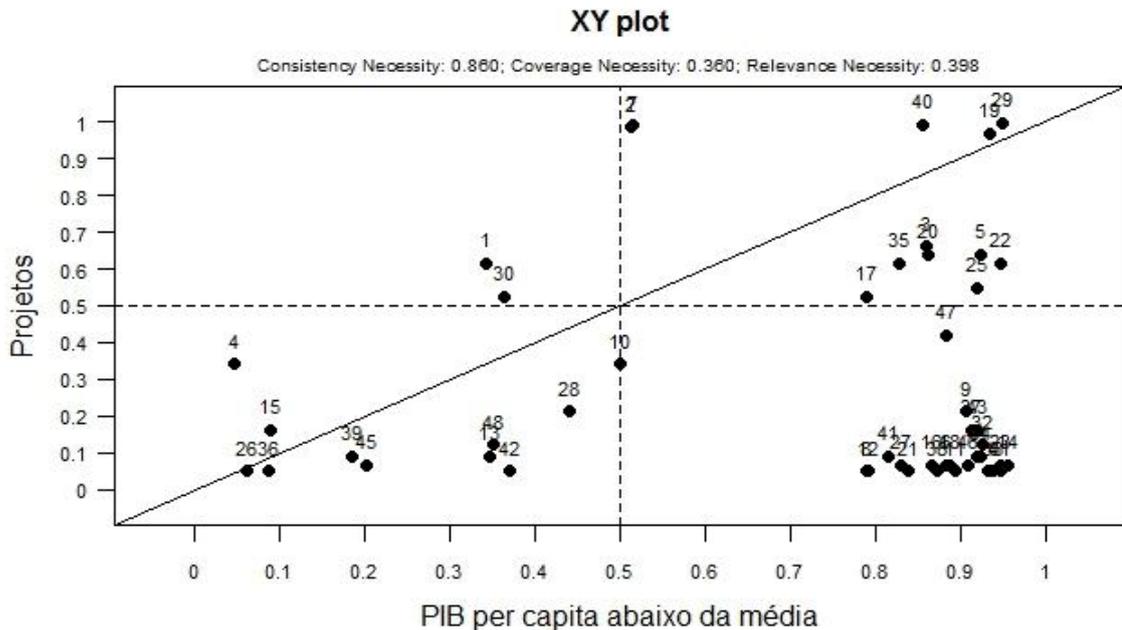
Condições:	Consistência	Cobertura	Relevância
LP	0.335	1.000	1.000
Estabilidade_alto	0.722	0.431	0.618
pib_alto	0.431	0.452	0.812
Alto_deficitalimentar	0.631	0.420	0.662

- Teste de necessidade com a negação das condições:

Condições:	Consistência	Cobertura	Relevância
not LP	0.665	0.231	0.131
not Estabilidade_alto	0.633	0.411	0.649
not pib_alto	0.855	0.378	0.405
not Alto_deficitalimentar	0.682	0.399	0.594

Fonte: Elaboração própria

Os resultados indicam que nenhuma condição individualmente é necessária para o resultado. No entanto, ter um PIB per capita baixo, código “not pib_alto”, da média africana chegou perto de ser consistente na análise de necessidade para ter o resultado. Abaixo o *xy plot* para ver os detalhes:

Figura 11 - XY plot de PIB per capita abaixo da média e o número de projetos de cooperação.⁴

Fonte: Elaboração própria por meio do programa R.

Todos esses conjuntos abaixo são necessários para ocorrer o *outcome* de acordo com a consistência, mas nenhum passa pelo teste de cobertura para ser relevante para a análise. O conjunto “baixo pib + alto déficit alimentar” é necessário, mas “baixo pib + baixo déficit alimentar também o é, não sendo uma combinação lógica que possa ser inclusa no resultado.

Tabela 2 - Conjuntos com alta consistência, mas sem relevância.

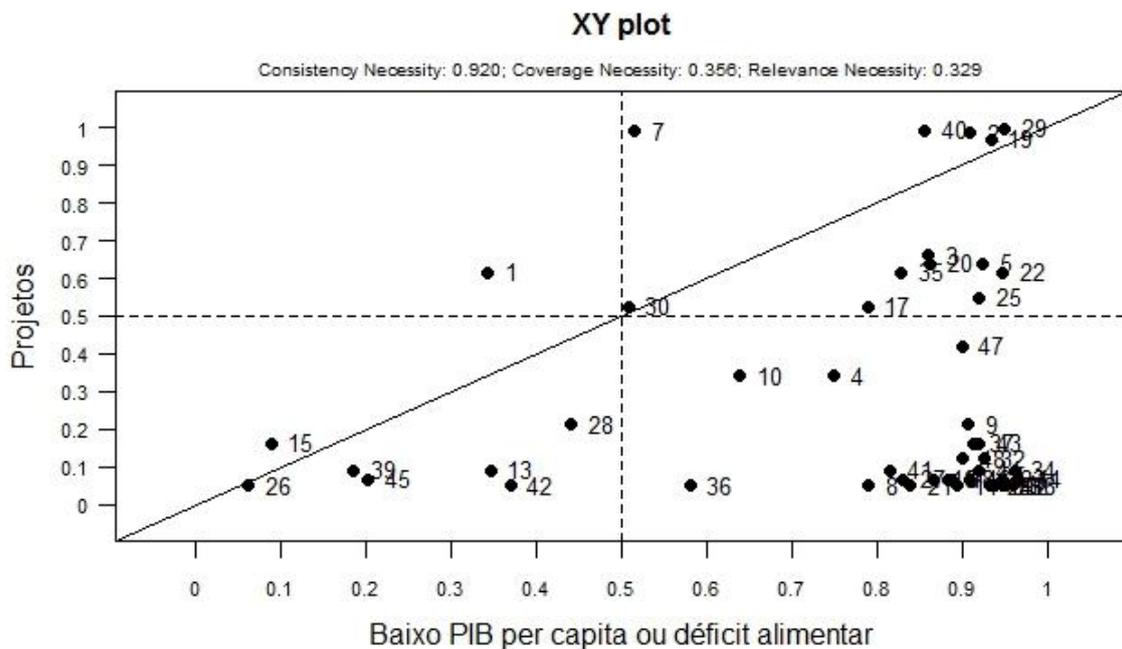
	Conjuntos	Consistência	Relevância	Cobertura
1	~LP+~PIB_ALTO	0.917	0.035	0.277
2	LP+~PIB_ALTO	0.943	0.375	0.381
3	~PIB_ALTO+~ALTO_DEFICIT ALIMENTAR	0.927	0.215	0.324
4	~PIB_ALTO+ALTO_DEFICIT ALIMENTAR	0.920	0.329	0.356
5	~PIB_ALTO+~ESTABILIDADE_ ALTO	0.906	0.337	0.354
6	~PIB_ALTO+ESTABILIDADE_A LTO	0.922	0.243	0.330
7	LP+PIB_ALTO+~ALTO_DEFICIT ALIMENTAR	0.905	0.496	0.419
8	LP+PIB_ALTO+ALTO_DEFICIT ALIMENTAR	0.901	0.474	0.407
9	LP+PIB_ALTO+~ESTABILIDAD	0.902	0.470	0.406

⁴ Os números referem-se aos seguintes Estados: [1]"Argélia", [2]"Angola", [3]"Benin", [4]"Botsuana", [5]"Burquina Faso", [6]"Camarões", [7]"Cabo Verde", [8]"Costa do Marfim", [9]"Chade", [10]"Republica do Congo", [11]"Comoros", [12]"Djibouti", [13]"Egito", [14]"Etiópia", [15]"Gabão", [16]"Gambia", [17]"Gana", [18]"Guine", [19]"Guiné-Bissau", [20]"Quênia", [21]"Lesoto", [22]"Libéria", [23]"Malawi", [24]"Madagascar", [25]"Mali", [26]"Mauricio", [27]"Mauritânia", [28]"Marrocos", [29]"Moçambique", [30]"Namíbia", [31]"Níger", [32]"Nigéria", [33]"República Centro Africana", [34]"Ruanda", [35]"Senegal", [36]"Seychelles", [37]"Serra Leoa", [38]"Somália", [39]"África do Sul", [40]"São Tome e Príncipe", [41]"Sudão", [42]"Suazilândia", [43]"Tanzânia", [44]"Togo", [45]"Tunísia", [46]"Uganda", [47]"Zâmbia", [48]"Zimbábue".

	E_ALTO			
10	LP+PIB_ALTO+ESTABILIDADE_ALTO	0.928	0.542	0.451
11	~LP+ALTO_DEFICITALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO	0.930	0.030	0.280
12	LP+~ALTO_DEFICITALIMENTAR+~ESTABILIDADE_ALTO	0.969	0.334	0.375
13	LP+~ALTO_DEFICITALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO	0.943	0.427	0.402
14	LP+ALTO_DEFICITALIMENTAR+~ESTABILIDADE_ALTO	0.926	0.487	0.422
15	LP+ALTO_DEFICITALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO	0.957	0.367	0.383
16	PIB_ALTO+ALTO_DEFICITALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO	0.919	0.361	0.367

Fonte: Elaboração própria

Figura 12 - XY plot de Baixo PIB per capita ou déficit alimentar⁵

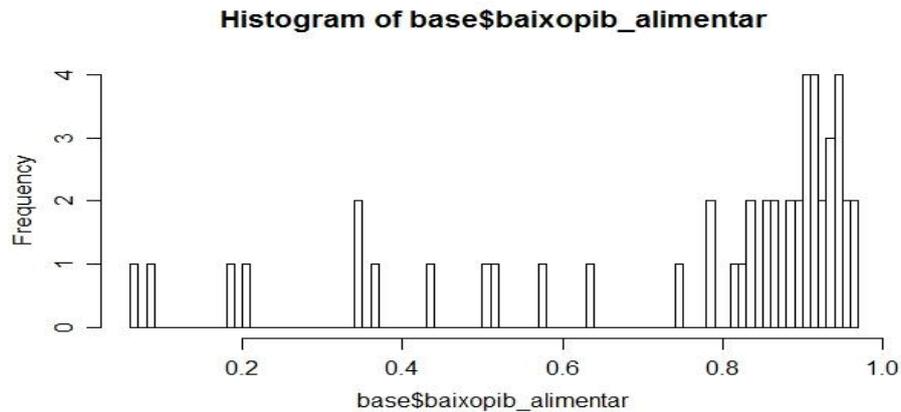


Fonte: Elaboração própria por meio do programa R.

O histograma abaixo indica que a maior parte dos países africanos têm um PIB baixo ou um problema de déficit alimentar, o que faz esse conjunto ser amplo, sendo essa a razão para que o *subset* de projetos, mesmo consistente, não ter uma alta cobertura. Esse resultado verifica que é preciso ter cuidado para evitar generalizações forçadas.

⁵ IDEM

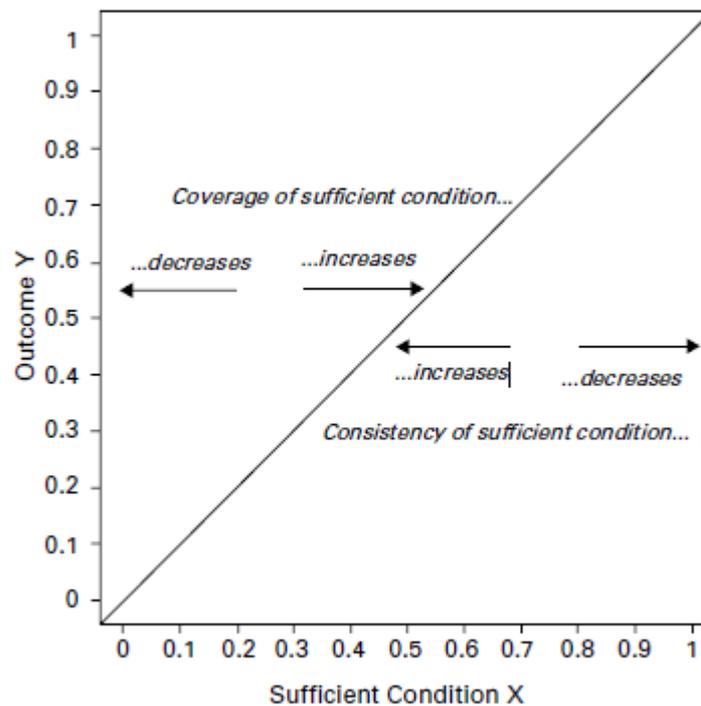
Figura 13 - Histograma de Baixo PIB ou Déficit alimentar e o número de projetos.



Fonte: Elaboração própria por meio do programa R

O resultado do histograma, no entanto, deve ser reportado com o devido cuidado. Ao analisar o *XY plot* da figura 14, pode-se perceber que a maior parte dos países africanos estão no canto inferior direito, sendo eles pobres ou com déficit alimentar e poucos projetos, o que não influenciaria na consistência, mas, como eles estão longe da hipotenusa, isso impacta na cobertura. O importante, para a análise de necessidade, é que no canto superior esquerdo do *XY plot* não tenha casos, onde há apenas um *outlier*, e que os casos que apresentam mais de 0.5 em projetos estejam localizados no canto superior direito, como é observado. O gráfico abaixo exemplifica a tensão entre *coverage* (cobertura) e *consistence* (consistência) para condições suficientes. O contrário serve para as condições necessárias.

Figura 14 - XY plot: Tensão entre cobertura (coverage) e consistência (consistence) para condições suficientes e necessárias



Fonte: (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Por fim, antes de apresentar a tabela da verdade, é necessário fazer o teste de necessidade para não ter projetos.

Tabela 3 - Testes de necessidade para não ter projetos

- Teste de necessidade para não ter projetos:

Condições:	Consistência	Cobertura	Relevância
Estabilidade_alto	0.59350	0.80355	0.82386
LP	0.00202	0.01365	0.89711
pib_alto	0.36262	0.86151	0.94473
Alto_deficitalimentar	0.54079	0.81514	0.86007

Condições:	Consistência	Cobertura	Relevância
not Estabilidade_alto	0.573	0.845	0.875
not LP	0.998	0.786	0.352
not pib_alto	0.767	0.770	0.648
not Alto_deficitalimentar	0.612	0.812	0.824

Fonte: Elaboração própria

Assim sendo, a partir da negação das condições anteriores, não ser de língua portuguesa é uma condição necessária para não ter projetos acima da média, haja vista que tem alta consistência e alta cobertura. Pode-se observar que nenhuma condição, nesse caso, é necessária para não ter projetos. Isso quer dizer que todos os países que estão abaixo da média de projetos de cooperação não são de língua portuguesa.

A tabela da verdade observa se a configuração causal das 4 condições corresponde aos casos. O *outcome value* (OUT) é o resultado. “n” é o número de casos de cada configuração⁶. “PRI” significa a redução proporcional de inconsistência (*proportional reduction in inconsistency*). Por fim, “incl” é o valor de inclusão para suficiência. Foi usado o valor de 0,8 para inclusão nos testes de suficiência.

Tabela 4 - Tabela da Verdade para o outcome. Elaboração própria por meio da análise dos dados no programa R

	ESTA BILID ADE_ ALTO	LP	PIP_ ALT O	ALTO _DEFI CITA LIME NTAR	OUT	n	incl	PRI	cases
13	1	1	0	0	1	2	1.000	1.000	7,40
5	0	1	0	0	1	1	1.000	1.000	19
6	0	1	0	1	1	1	1.000	1.000	2
14	1	1	0	1	1	1	1.000	1.000	29
12	1	0	1	1	0	3	0.694	0.018	4,30,36
4	0	0	1	1	0	2	0.687	0.000	10,48
3	0	0	1	0	0	1	0.676	0.098	1
10	1	0	0	1	0	7	0.513	0.061	5,12,24,35,43,44,47
1	0	0	0	0	0	4	0.497	0.027	8,18,32,41
9	1	0	0	0	0	9	0.487	0.086	3,11,16,17,21,23,25,27,31
11	1	0	1	0	0	7	0.464	0.003	13,15,26,28,39,42,45
2	0	0	0	1	0	10	0.406	0.067	6,9,14,20,22,33,34,37,38,46
7	0	1	1	0	?	0	-	-	
8	0	1	1	1	?	0	-	-	
15	1	1	1	0	?	0	-	-	
16	1	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: Elaboração própria

O QCA possibilita, na análise dos resultados, uma solução conservadora e outra intermediária. Os resultados da solução diferem em grau de complexidade. A solução menos complexa é chamada de solução mais parcimoniosa (*most parsimonious solution*). A solução conservadora é o resultado quando não são feitas suposições sobre qualquer resíduo lógico (*logical remainder*). Esta solução é muitas vezes referida como o resultado da solução complexa. A solução conservadora é assim chamada porque, na produção, o pesquisador se

⁶ Os números referem-se aos seguintes Estados: [1]"Argélia", [2]"Angola", [3]"Benin", [4]"Botsuana", [5]"Burquina Faso", [6]"Camarões", [7]"Cabo Verde", [8]"Costa do Marfim", [9]"Chade", [10]"Republica do Congo", [11]"Comoros", [12]"Djibouti", [13]"Egito", [14]"Etiópia", [15]"Gabão", [16]"Gambia", [17]"Gana", [18]"Guine", [19]"Guiné-Bissau", [20]"Quênia", [21]"Lesoto", [22]"Libéria", [23]"Malawi", [24]"Madagascar", [25]"Mali", [26]"Mauricio", [27]"Mauritânia", [28]"Marrocos", [29]"Moçambique", [30]"Namíbia", [31]"Níger", [32]"Nigéria", [33]"República Centro Africana", [34]"Ruanda", [35]"Senegal", [36]"Seychelles", [37]"Serra Leoa", [38]"Somália", [39]"África do Sul", [40]"São Tome e Príncipe", [41]"Sudão", [42]"Suazilândia", [43]"Tanzânia", [44]"Togo", [45]"Tunísia", [46]"Uganda", [47]"Zâmbia", [48]"Zimbábue".

abstém de fazer suposições sobre qualquer remanescente lógico e é exclusivamente orientado pela informação empírica em mãos.

O resultado da solução intermediária está, como o próprio nome diz, entre a solução conservadora e a mais parcimoniosa. A lógica para a criação de termos de solução intermediária é que, por um lado, a solução conservadora muitas vezes tende a ser muito complexa para ser interpretada de uma maneira teoricamente significativa ou plausível e que, por outro lado, o termo de solução mais parcimonioso corre o risco de descansar pressupostos sobre remanescentes lógicos que contradizem expectativas teóricas, senso comum ou ambos. Os resultados da solução intermediária, portanto, buscam encontrar um equilíbrio entre a complexidade e a parcimônia, usando a teoria como um guia (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Nos resultados observados, tanto a solução conservadora como a solução intermediária apontam como condição suficiente a presença da Língua Portuguesa. A solução conservadora, no entanto, também indica a presença de um PIB per capita baixo para os parceiros de cooperação do Brasil.

Para ambas as soluções, os Estados 19, 2, 7, 40 e 20 correspondem, respectivamente, a Guiné-Bissau, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique. Não à toa, todos são PALOP. Estas são as soluções descobertas:

- Solução conservadora:

M1: LP*~PIB_ALTO => PROJETOS

Tabela 5 - Solução Conservadora

	Conjunto	Inclusão para suficiência	PRI	Cobertura	Casos
1	LP*~PIB_ALTO	1.000	1.000	0.266	19; 2;7;40;29
	M1	1.000	1.000	0.266	

Fonte: Elaboração própria

- Solução intermediária:

M1: LP => PROJETOS

Tabela 6 - Solução intermediária

	Conjunto	Inclusão para suficiência	PRI	Cobertura	Casos
1	LP	0.986	0.986	0.349	19; 2;7;40;29
	M1	0.986	0.986	0.349	

Fonte: Elaboração própria

A tabela da verdade, haja vista tratar se de um modo de análise de dados que trabalha com a lógica de conjuntos, também deve observar a solução para não ter projetos acima da média. Essa também observará se a configuração causal das 4 condições corresponde aos casos de negação da solução anterior. O *outcome value* (OUT) é o resultado dessa combinação. “n” é o número se casos pertencentes a cada configuração causal. “PRI” significa a redução proporcional de inconsistência (*proportional reduction in inconsistency*). Por fim, “incl” é o valor de inclusão para suficiência⁷.

Tabela 7 - Tabela da Verdade para não ter projetos acima da média. Elaboração própria por meio da análise dos dados no programa R

	EST ABIL IDAD E_AL TO	LP	PIP_ ALT O	ALTO _DEFI CITAL IMEN TAR	OUT	n	incl	PRI	cases
4	0	0	1	1	1	2	1.000	1.000	10,48
11	1	0	1	0	1	7	0.998	0.997	13,15,26,28,39,42,45
1	0	0	0	0	1	4	0.986	0.973	8,18,32,41
12	1	0	1	1	1	3	0.978	0.929	4,30,36
10	1	0	0	1	1	7	0.968	0.939	5,12,24,35,43,44,47
3	0	0	1	0	1	1	0.958	0.884	1
2	0	0	0	1	1	10	0.944	0.912	6,9,14,20,22,33,34,37,38,46
9	1	0	0	0	1	9	0.921	0.860	3,11,16,17,21,23,25,27,31
5	0	1	0	0	0	1	0.064	0.000	19
6	0	1	0	1	0	1	0.043	0.000	2
14	1	1	0	1	0	1	0.039	0.000	29
13	1	1	0	0	0	2	0.034	0.000	7,40
7	0	1	1	0	?	0	-	-	
8	0	1	1	1	?	0	-	-	
15	1	1	1	0	?	0	-	-	
16	1	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: Elaboração própria

A solução conservadora para a negação do resultado corrobora com o resultado das soluções conservadora e intermediária da primeira tabela da verdade. O resultado indica que a não presença da Língua portuguesa é solução não suficiente para os projetos de cooperação do Brasil com a África. Todos os casos dessa solução são países não-lusófonos.

- Solução conservadora para $\sim Y$

M1: $\sim LP \Rightarrow \sim PROJÉTOS$

⁷ IDEM

Tabela 8 - Solução conservadora para a negação do resultado

	Conjunto	Inclusão para suficiência	PRI	Cobertura	Casos
1	~LP	0.786	0.741	0.998	8;18;32;41;6;9;14;20; 22; 33; 34;37;38;46; 1; 10,48; 3;11;16;17;21;2 3;25;27,31; 5;12;24;35 ;43,44,47;13;15;26;28, 39,42,45; 4;30;36
	M1	0.786	0.741	0.998	

Fonte: Elaboração própria

5 A ABORDAGEM DE PESQUISA NO QCA: AVALIAÇÃO TEÓRICA DOS MECANISMOS CAUSAIS

O QCA, além ser uma técnica de análise dos dados, também é uma abordagem de pesquisa. Os mecanismos causais do resultado da análise dos dados devem ser observados, a fim de saber as particularidades de cada caso. O QCA perderia força, nesse sentido, se fosse usado exclusivamente como outra técnica de análise de dados em larga escala, no qual os pesquisadores buscam valores elevados de consistência e cobertura (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

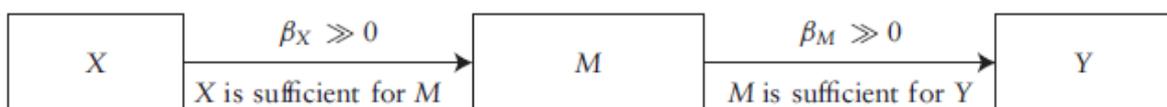
Os métodos de pesquisa são uma ferramenta para uma boa pesquisa em ciências sociais. As habilidades metodológicas são apenas uma característica de um bom cientista social. Deve-se, portanto, aliar a análise ao conhecimento teórico de forma cética, a fim de observar a realidade hodierna. A dependência a um diálogo contínuo entre ideias teóricas e evidências empíricas, onde são exigidas decisões difíceis sobre quais padrões sacrificar ou adotar, faz o QCA um bom instrumento para encontrar um equilíbrio mais saudável entre as questões técnicas e os casos em estudo.

As soluções conservadora e intermediária apresentadas pelo QCA, além da conservadora para a negação desses resultados, indicam a presença da Língua portuguesa como condição suficiente para os projetos de cooperação do Brasil com a África. É necessário avaliar e observar os mecanismos causais que fundamentam esse resultado.

A avaliação teórica consiste em revisar as conclusões de trabalhos recentes sobre a cooperação brasileira na África. As observações dos mecanismos causais são sobre regularidades e, portanto, sobre generalização.

A figura 15 descreve um diagrama conceitual do que seria um mecanismo causal. A variável explicativa X produz o resultado Y através de algum mecanismo M . Na cadeia causal geral $X \rightarrow M \rightarrow Y$ há uma implicação de sequência temporal. O núcleo da análise do mecanismo causal é o desenho de figuras que ilustram relações causais ou não-casuais. Por fim, seria o processo pelo qual um efeito é produzido (GOERTZ, 2017; GERRING, 2008).

Figura 15 - Conceito de mecanismo causal



Fonte: (GOERTZ, 2017).

O foco em mecanismos causais fornece evidências mais fortes entre causas e resultados, porque as atividades associadas a cada parte do mecanismo são rastreadas

A figura 16 observa o “caminho” que deve ser feito para se analisar o resultado por meio da teoria ou da parte empírica. O caminho da teoria segue as etapas descritas na discussão de testes teóricos, onde um mecanismo existente é testado para determinar se ele pode explicar o resultado. Isso será realizado, como dito, por meio da análise dos trabalhos teóricos anteriores. O caminho da construção da teoria pode ser escolhido na segunda interação, usando evidências empíricas para construir um novo mecanismo que possa explicar os elementos do resultado que não foram identificados usando o primeiro mecanismo. Os mecanismos teóricos e os respectivos testes empíricos são criados de forma pragmática como dispositivos para compreender os fenômenos (BEACH; PEDERSEN, 2016).

Os casos 02, 07, 29, 19 e 40 do item 4.3 correspondem, respectivamente, aos países Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Todos esses Estados são membros da CPLP. Pode-se afirmar, conforme analisado na tabela da verdade, que o interesse brasileiro na África é extremamente concentrado nos Estados de língua portuguesa.

A estrutura da cooperação internacional é uma causa e consequência da tomada de decisão dos Estados. Muito parecido com os processos de contágio e difusão na democratização, no investimento e noutros locais, o crescimento do bilateralismo relaciona-se a aspectos comuns que os Estados possuem. O trabalho de Koremenos, Lipson e Snidal (2001) demonstra a importância da construção da CPLP, quando essa aproxima o Brasil de Estados africanos por meio da língua em comum, o que pode gerar dúvidas quanto a se a busca pelo continente deve-se ao seu nível de pobreza ou se é em razão da localização da maioria dos outros países lusófonos (ROWLAND, 2008). O exemplo da entrada da Guiné equatorial em 2014, após adoção da língua portuguesa em 2010, ajuda a compreender o fenômeno. A criação, portanto, de acordos e instituições internacionais afetam diretamente os esforços de cooperação.

A abordagem institucionalista demonstra que a participação em instituições internacionais tem o potencial de alterar a dinâmica do equilíbrio de poder (DINIZ, 2003). A oportuna utilização, pela Diplomacia Presidencial, da CPLP como *locus* para retomada de uma política africana revela a interpretação correta do Brasil sobre sua posição no Sistema Internacional.

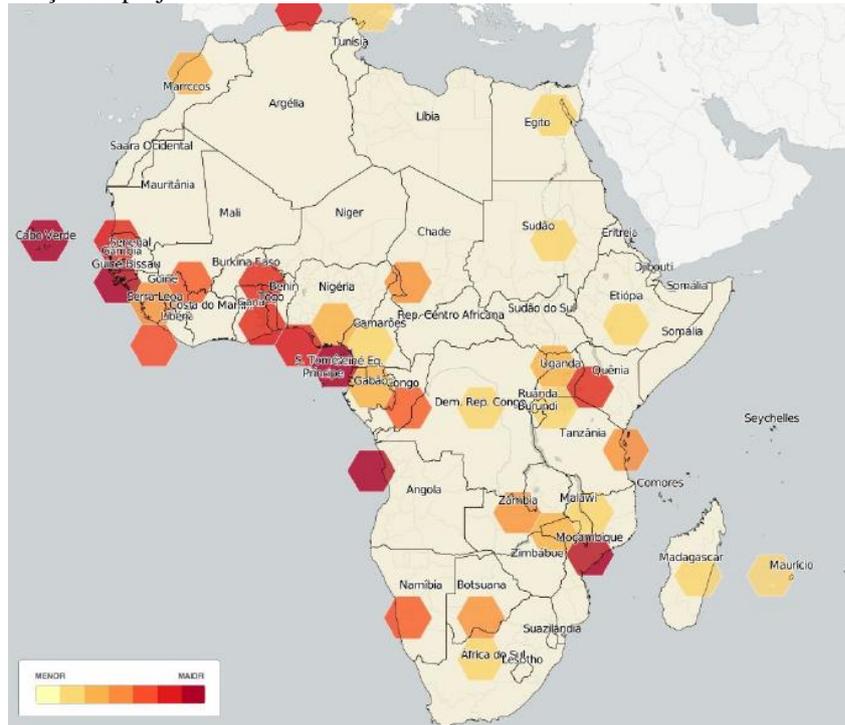
Semrau e Thiele (2017) analisam que a análise empírica revela que a alocação da ajuda do Brasil à África é motivada por considerações de necessidade e mérito do destinatário e por interesse brasileiro. Segundo os autores, como a maioria dos outros doadores, e da própria natureza da cooperação sul-sul, o Brasil dá mais ajuda aos países mais pobres. No que

diz respeito às instituições de destinatários africanos, o Brasil recompensa os países estáveis politicamente. Ao lado dos dois focos regionais, a promoção das exportações é o principal motivo de ajuda do Brasil. Quando inclusa uma variável *dummy*, para a África, o resultado é positivo, mas não significativo, e o PIB per capita perderia significância. Assim, com base na regressão dos autores, não é possível indicar se é relativamente baixo o PIB per capita ou se ser parte da África que determina a decisão de alocação de ajuda do Brasil.

Lima (2014), em relação à cooperação brasileira na África, observa que não há associação dos projetos aos níveis de renda. O indicador de *Voice and Accountability* (VoA) do autor, no entanto, mostra uma associação positiva de moderada a forte, de 0,459, como também estatisticamente significativa ao nível de 1%. Dessa forma, poderia se afirmar que há uma relação positiva entre os níveis de *Voice and Accountability* e a quantidade de projetos.

O presente trabalho observa que a língua portuguesa foi a única condição suficiente para a adoção de projetos brasileiros durante o período pesquisado. A não suficiência das condições “estabilidade política”, “PIB per capita” e “déficit alimentar” deriva da adoção inicial do pragmatismo como vetor histórico da política externa brasileira. Esse resultado, assim como os trabalhos anteriormente citados, não demonstra a causalidade do tamanho dos projetos de cooperação na Argélia e no Quênia. Seria importante, assim sendo, um estudo de caso sobre os fatores que influenciam os projetos de cooperação brasileiros nesses países. Esse trabalho, por meio da lógica do QCA, pretende contribuir para as conclusões de trabalhos posteriores.

Figura 17 - Distribuição de projetos na África.



Fonte: (BRASIL, 2016).

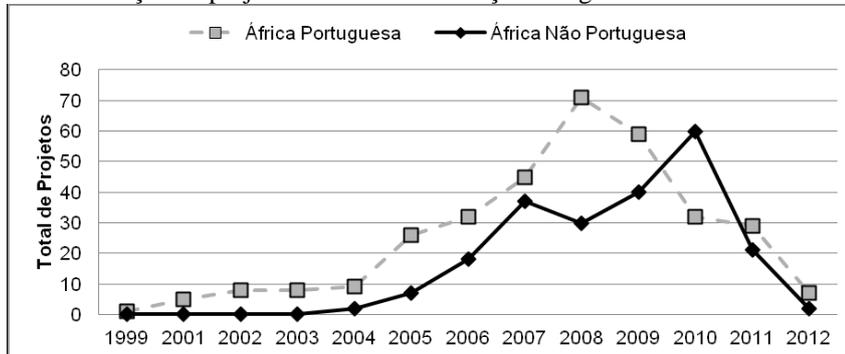
O quantitativo dos projetos, como demonstra a figura 17, é um indicativo da importância inicial dos PALOP na inserção brasileira no continente africano. A África portuguesa, nesse sentido, foi o movimento inicial do Brasil dentro de uma estratégia de inserção no continente africano. Inicialmente, foram projetos modestos que, após os anos, se desenvolveram à medida que o Brasil amadurecia a sua política africana. O início é claramente marcado por projetos nos PALOP, sendo interrompido somente no ano de 2004, no Gabão, com a participação de um técnico da EMBRAPA na missão de negociação de projeto no setor da mandioca e, em Gana, na participação de técnicos da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) na Missão de Negociação de projeto no setor da indústria do sal (LIMA, 2014). Ambos países são próximos a São Tomé e Príncipe⁸.

A figura 18 representa a comparação entre o número total de projetos na África portuguesa e na África não-portuguesa. Pode-se observar, a partir de 2005, um grande aumento no número de projetos para os Estados da África não-portuguesa, o que corrobora com o argumento sugerido no parágrafo anterior. Os trabalhos futuros, apesar da oscilação orçamentária da ABC, devem observar essa difusão dos projetos brasileiros. Os fatores se manifestam por meio dos impactos simultâneos de características políticas, econômicas e

⁸ A lista de projetos encontra-se no database de Lima (2014) na plataforma *Harvard Dataverse Network* da Universidade de Harvard, em: < <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/SSC-BRL-JALima> > . Acesso em 10 de dezembro de 2017.

sociais internas dos Estados, além de canais de influência regional, os quais identificam a utilização de variáveis internas e externas na probabilidade de uma determinada política ser aplicada (BERRY; BERRY, 2006).

Figura 18 - Distribuição de projetos na África em relação à língua falada.



Fonte: (LIMA, 2014).

A oscilação da política africana nas últimas décadas repercutiu na construção de objetivos comuns na reaproximação entre o Brasil e a África. Como o Brasil não pode lidar com o poderio econômico e político das potências rivais, emergentes ou não, a busca por uma característica comum, a língua portuguesa, e a não sujeição a critérios democráticos, de renda ou até necessárias humanitariamente, demonstram uma escolha pragmática de inserção no continente. Essa oscilação pode ser observada pela importância da presença brasileira no continente, inclusive para os Estados Lusófonos. O discurso atual de “Atlantismo em transformação” identifica características comuns nessa reaproximação, como a escravidão, Diplomacia e comércio entre emergentes, a estratégia Sul-Sul social e cooperativa, o reparo da dívida histórica e o espaço histórico e múltiplas identidades étnicas.

O fim do século XIX e a primeira metade do século XX foram de silêncio com o continente africano. Em 1918, há abertura de consulado brasileiro de carreira na Cidade do Cabo, haja vista a proximidade com as linhas marítimas internacionais. Em 1947, há abertura de legação sul-africana no Rio e, em 1948, por reciprocidade, brasileira em Pretória. O Governo Vargas (1951-1954) identificava potencialidades, mas nada passou de mera reflexão política.

O breve hiato de aproximação nos anos 60 veio por meio da Política Externa Independente (1961-1964), a qual inicia, de fato, uma aproximação com o continente africano, por meio do discurso de identidade cultural do Brasil com a África e de uma natural vocação africana do Brasil. Há a criação, em 1961, da Divisão de África no Itamaraty, o que desenvolverá a profissionalização do corpo diplomático no continente africano. O Brasil inaugura a embaixada em Acra em 1962 e Raymundo de Souza Dantas vira o embaixador.

O “discurso dos três D’s”, em 1963, de Araújo Castro, interessava ao continente africano em processo de descolonização, onde o Brasil manifestava solidariedade ao esforço independentista. O cálculo estratégico, a busca por novos parceiros políticos e econômicos e maior autonomia faziam parte dessa nova estratégia de inserção internacional. Em 1962, Gana e Senegal, recém independentes, criam legações no Brasil. O fim desse hiato deu-se no Governo Castelo Branco (1964-1967), apesar da visita do Presidente de Senegal Léopold Senghor, que estava prevista antes do Golpe Militar.

A década de 1970 verifica uma reinserção no continente africano por meio do comércio. Os choques do petróleo de 1973 e 1979 forçam o Brasil a buscar novos parceiros comerciais. O discurso diplomático dessa época objetivava projetar uma imagem de poder tropical e industrial brasileiro e convencer os africanos de que as relações com Portugal, em meio à Revolução dos Cravos de 1974, não inibiriam a cooperação. Em 1974 e 1975, o Brasil reconhece as independências de Guiné Bissau, Angola e Moçambique. Havia quatro eixos no plano bilateral: Tratados de cooperação; Aumento das rotas de comércio; Investimentos para projetos de desenvolvimento; e retomada do discurso culturalista da PEI (DÁVILA, 2011).

Há, nesse sentido, um incremento comercial de 10% com o continente africano. O Chanceler Mário Gibson Barbosa, por exemplo, faz uma visita a nove países da África Ocidental: Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé (atual Benin), Zaire (atual República Democrática do Congo), Camarões, Nigéria, Senegal e Gabão.

É importante citar, desde o início, a presença do *Apartheid*, que recebe postura leniente do Brasil até os anos 1970, o que gera custos para o Brasil durante a PEI, por minar as relações com a África negra. No governo Geisel, inicia-se o afastamento mais efetivo da África do Sul. O Brasil, por exemplo, somente observa o embargo à venda de armas à África do Sul imposto pelo Conselho de Segurança da ONU. O Brasil superação gradual do comércio com a África do Sul por Nigéria e Angola. Há também, nesse período, um ensaio de aproximação em projetos de cooperação com a África subsaariana, como a feira Internacional de Lagos de 1977, e com os novos países socialistas.

O Brasil, durante o governo Figueiredo, critica o envolvimento de soldados sul-africanos na Guerra Civil angolana em apoio à UNITA. No Governo Sarney (1985-1990), há suspensão de toda cooperação esportiva e cultural com a África do Sul. Esse país é praticamente excluído do fluxo comercial brasileiro. Para completar, critica-se a colonização sul-africana na Namíbia.

Os anos 90 verificam, apesar de avanços, um novo hiato na política africana brasileira. Houve ajustes políticos nas relações, que foram facilitadas pela abertura comercial brasileira e

busca por estabilidade macroeconômica. No Brasil, há a consolidação da democracia e, na África do Sul, há o fim do Apartheid, em 1990, e eleição de Mandela em 1994. Em 1996, há a única visita do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) ao continente africano, especificamente à África do Sul e a Angola. A visita é simbólica para a aproximação dos dois países, haja vista reconhecerem as desigualdades e os objetivos comuns. Normalização das relações com a África do Sul nos “Acordos de Pretória”.

A CPLP surgiu a partir de convite do Ex-Presidente José Sarney (1985-1990) a São Luis, em 1989, aos outros sete países membros. A CPLP é o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. Criada em 17 de Julho de 1996, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a CPLP goza de personalidade jurídica internacional e é dotada de autonomia financeira. É formada, hoje, por nove Estados: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. São 10 observadores associados: Maurício, Senegal, Geórgia, Japão, Namíbia, Turquia, Eslováquia, Hungria, República Tcheca e o Uruguai.

Em 2005, no Conselho de Ministros da CPLP em Luanda, foram estabelecidas as categorias de Observador Associado, que poderá participar, sem direito a voto, nas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo e no Conselho de Ministros, e de Observador Consultivo, que são as organizações nacionais que têm interesse nos assuntos tratados pela Comunidade. A institucionalização de Observador Consultivo foi bastante importante para os projetos de cooperação do Brasil. A FIOCRUZ, por exemplo, é um Observador Consultivo.

Os objetivos gerais da CPLP são a concertação político-diplomática, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional; A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; e a materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa.

O primeiro mecanismo causal, de origem institucional, foi a CPLP. Como a maior parte dos Estados de língua portuguesa encontra-se em solo africano, essa instituição representou um carácter permanente de aproximação do Brasil com o continente, o que determinou um canal de estabilidade. A possibilidade de unir um carácter sociocultural, a língua e todo o seu arcabouço histórico, em uma estrutura institucional foi a formalização de uma aproximação madura com a África.

A institucionalização da CPLP proporciona uma maior estrutura para demanda dos Estados recipientes e o respectivo contato com o governo brasileiro. O modelo *Demand*

Driven brasileiro, nesse sentido, favoreceu aos PALOP, os quais tinham maior proximidade institucional com o Brasil e, conseqüentemente, zer a proposição dos seus projetos.

O século XXI observa um renascimento da política africana para o Brasil. Sombra Saraiva (2012) afirma que “O atlântico sul vem se fazendo mediterrâneo”. A retomada da política africana veio em novas bases, as quais, diz o governo, não é uma mera reedição do passado. O pragmatismo, a horizontalidade, por meio de uma parceria solidária, onde há a vinculação entre interesses e valores, substituem o discurso culturalista pelo de “dívida histórica”. Em 2003, o Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio é representativo dessa nova fase. A cooperação sul-sul é elemento fundamental da estratégia brasileira.

Rossi (2015), em seu livro de investigação jornalística sobre a presença brasileira em Moçambique, entrevista, no apêndice, o Ex-Presidente Lula (2003-2010). A citação corrobora com o pensamento do Presidente no momento do seu discurso de posse:

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea (SILVA, 2003)

O Ex-Presidente assim analisa sobre os objetivos dos projetos de cooperação do Brasil na África:

O Brasil teria que ter uma postura diferente. O Brasil deveria se apresentar para a África como alguém que quisesse ajudar a construir uma nova parceria, em que os empresários brasileiros construíssem parceria com os empresários africanos, para que a gente pudesse construir empresas africanas também. (ROSSI, 2015, p.293)

Os assuntos de política externa do Presidente da República normalmente extrapolam as suas obrigações *ex officio*. O Presidente da República é a principal instância no processo decisório na área de política externa. A combinação de capacidade, interesse, conhecimento e sentido de oportunidade e urgência do mandatário para lidar com assuntos exteriores decorrem também do comando do mandatário sobre a burocracia estatal com competência sobre os temas das relações exteriores: chancelaria, os ministérios econômicos, as Forças Armadas e as agências governamentais que interagem de alguma forma com o exterior (DANESE, 2017).

O Ex-Presidente, nesse sentido, foi figura central na articulação da política externa por meio da Diplomacia Presidencial. Essa, por meio da estrutura consolidada da CPLP, é o segundo mecanismo causal, de caráter mais imediato ao resultado lógico desse trabalho. O arcabouço institucional da ABC, haja vista ser vinculada ao MRE e ainda pouco

institucionalizada, possibilita a atuação do Presidente e do Chanceler em dar um caráter mais pessoal à cooperação brasileira.

Não é à toa que, na Diplomacia “Ativa e Altiva” do período, o Presidente Lula passou 55 dias do seu mandato em solo africano, por meio de negociações bilaterais e regionais de natureza política, econômica, social e cultural. A cooperação brasileira para o continente transformou-se em importante vetor de inserção no país. A figura 18 mostra as visitas do Presidente ao continente. Os PALOP representam menos de 10% dos Estados africanos, mas as visitas a esses representam cerca de 30% das visitas totais. O Chanceler Amorim, por meio da formação de política externa do Ex-Presidente Lula, também viajou bastante à África.. Como mostra a figura 20, o Chanceler teve cerca de 26% das suas viagens aos PALOP.

Figura 19 - Visitas do Presidente Luís Inácio Lula da Silva à África (2003-2010)

2003	São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia
2004	São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde
2005	Camarões, Gana, Nigéria, Guiné Bissau e Senegal
2006	Argélia, Benin, Botsuana, África do Sul e Nigéria
2007	Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola
2008	Gana e Moçambique
2009	Líbia
2010	Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, África do Sul e Moçambique

Fonte: (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011).

Figura 20 - Visitas do Chanceler Celso Amorim à África (2003-2010)

Ano	Países visitados
2003	São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia
2004	São Tomé e Príncipe, Egito.
2005	Cabo Verde, Guiné Bissau, Senegal, Nigéria, Camarões, Tunísia, Argélia, Quênia, Etiópia, Moçambique, África do Sul, Gabão, Marrocos, Gana, Angola, Tanzânia
2006	Argélia, Benin, Botsuana, África do Sul , Nigéria.
2007	Burkina Faso, Congo, África do Sul, Angola.
2008	Gana, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Líbia, Argélia, Marrocos, Tunísia, Cabo Verde, Moçambique, Zimbábue, Zâmbia.
2009	Egito, Cabo Verde, Líbia, Tunísia, Marrocos, Mali, Guiné Equatorial, Togo, Guiné Bissau.
2010	Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, África do Sul, Líbia, Moçambique, República Democrática do Congo.

Fonte: (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011).

O *process-tracing* é escolhido quando há necessidade de estudar mecanismos causais usando estudos de caso aprofundados (*in-depth case studies*), com um foco particular na avaliação empírica de se as atividades teorizadas de um mecanismo causal estavam presentes. A escolha do *process-tracing* pode ser observada por meio da análise de resultados. A construção de uma explicação abrangente sobre um determinado resultado histórico, onde o objetivo é obter uma maior compreensão dos processos que produziram o resultado (DEREK; PEDERSEN, 2016).

A Política externa do Governo Lula aproveitou as bases construídas em governos anteriores, apesar da oscilação histórica da Política Externa brasileira em relação à África, e, por meio dos projetos de cooperação, em sua maioria nos Estados lusófonos, realizou uma reinserção no continente africano de forma pragmática e com objetivos.

6 CONCLUSÃO

O objetivo geral do trabalho consistiu na tentativa de abordar a influência da dinâmica decisória da política externa, por meio da identificação dos fatores que influenciam a agenda cooperativa com a África nos mandatos presidenciais entre os anos de 2003 a 2010.

Os estudos sobre a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul demonstraram que há diferentes tipos de experiências históricas, envolvendo múltiplos atores domésticos e internacionais, bem como vários projetos institucionais concebidos pelos governos para implementar suas estratégias.

A burocracia das agências bilaterais de cooperação influencia a formulação da Política Externa. As instituições repercutem no desenvolvimento das diferentes políticas externas dos Estados. Os agentes comportam-se dentro das possibilidades de interação permitidas nas instituições.

Os países da OCDE / CAD, onde a institucionalização foi mais longe em termos de normas, avaliação e monitoramento de revisão pelos pares, a variedade reina e as diferenças abundam entre as práticas governamentais. Essa diversidade de trajetórias nacionais, bem como a falta de um regime institucional de cooperação internacional para o desenvolvimento, trazem obstáculos, mas também criam oportunidades em termos de criatividade política e procedimentos de gestão flexíveis. Na ausência de um regime adequado, os países podem inovar no campo das regras, procedimentos e práticas. A falta, no entanto, de um consenso pode tornar as comparações estatísticas e a construção coletiva de normas muito difíceis no domínio internacional.

Os Estados emergentes não possuem um mínimo de concordância institucional. Os Estados emergentes, ou não-CAD, assim como os da OCDE, têm diferenças comportamentais no sistema internacional que estão de acordo com suas características históricas. As instituições da OCDE, não obstante, regularam um mínimo comum em seus procedimentos.

Há poucos estudos empíricos sobre o impacto da dinâmica da Diplomacia Presidencial na cooperação brasileira na África. Os trabalhos brasileiros, em sua maioria, são qualitativos e focam em estudos de caso de determinados projetos brasileiros. A necessidade de se observar o fenômeno por métodos comparativos dá-se pelo incipiente estado das pesquisas quantitativas, onde há resultados discordantes.

O QCA é o método adequado para o atual estágio de pesquisa, haja vista a existência de resultados díspares em trabalhos de regressão econométrica. A utilização do QCA, nesse sentido, servirá com o objetivo de analisar a equifinalidade, a causalidade conjuntural e

causalidade assimétrica de diferentes condições. A definição dessas condições foi realizada de acordo com os últimos trabalhos teóricos de impacto na área.

As 4 condições observadas, por meio da análise teórica e empírica de recentes trabalhos, foram “Língua portuguesa”, “estabilidade política”, “PIB per capita” e “Déficit alimentar”. Os resultados da configuração causal, por meio do estabelecimento da tabela da verdade, indicaram a Língua portuguesa como condição suficiente para o resultado.

Esse resultado verifica que é preciso ter cuidado para evitar generalizações forçadas. Essa é a necessidade de fazer um diálogo entre teoria e empiria. Durante a análise dos dados, chegou-se a observação de que uma combinação de PIB baixo ou um problema de déficit alimentar estruturasse um conjunto bastante amplo de Estados. Não obstante, o *subset* de projetos, mesmo consistente, não tinham uma alta cobertura, o que poderia desenvolver conclusões equivocadas.

Apesar desse resultado final parecer tão simplório, é necessário observá-lo atentamente. A fase posterior do QCA indica a necessidade de se observarem os mecanismos causais que influenciam o resultado, ou seja, a adoção pragmática de caminhos para o resultado final.

Um resultado de necessidade ou suficiência fornece justificativas claras para determinar que a causa seja teorizada como necessária ou suficiente para o resultado. As condições contextuais, para o desenvolvimento de teorias causais, onde se espera que o relacionamento de causação se mantenha, devem ser feitas da maneira o mais explícita possível. A teoria, nesse sentido, deve indicar o mecanismo causal que liga X a Y e, da mesma forma, deve apontar as partes importantes dos mecanismos que vinculam as variáveis independente e dependente, por meio de uma clara explicação causal (BEACH; PEDERSEN, 2016).

A institucionalização da CPLP, de forma mediata, e sua utilização imediata pela Diplomacia Presidencial constituíram os mecanismos causais identificados pelo presente trabalho. Outros trabalhos futuros podem verificar outros mecanismos causais. A importância da Diplomacia Presidencial já foi apresentada em outros trabalhos, mas nunca se observou metodologicamente o seu “lugar” na causação entre os fatores que influenciam os projetos de cooperação com a África.

Considerando as conclusões apresentadas no presente trabalho, é necessário estabelecer indicações para futuras agendas de pesquisa. Os projetos de cooperação do Brasil com África estão presos a um momento bastante particular da Política Externa Brasileira. Há de se observar se os futuros governos continuarão essa política ou adotarão a regra histórica

da política brasileira para a África, qual seja, a oscilação, onde se caracteriza pela falta de visão a longo prazo. A África, à parte isso, será protagonista nas próximas décadas de um crescimento e de uma crescente observação sobre sua posição no sistema internacional. Deve-se, nesse sentido, observar quais fatores influenciaram esses governos na presença ou na ausência de um continente em ascensão no sistema internacional.

A Diplomacia Presidencial necessita de novas formulações empíricas, a fim de estabelecer inferências causais robustas sobre esse fenômeno. O comportamento dos Chefes de Estado e de Governo, e suas respectivas imagens, na formulação da política externa é um fato importante na Diplomacia do século XXI. É necessário confrontar as construções teóricas, já bem formuladas, aos resultados empíricos. No Brasil, deve-se observar os aspectos institucionais, e burocráticos, na interpenetração de influência com os mandatários.

É necessário também, por fim, observar a influência de atores internos e externos no estabelecimento de projetos de cooperação. Os estudos de caso são muito importantes para análises posteriores que observem aspectos gerais de comportamento. Sabe-se da sua existência, já que há bastantes estudos qualitativos sobre isso, mas não se sabe seu real impacto pela falta de instrumentos metodológicos minimamente confiáveis.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. 2013. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_v4.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2017.
- _____. **Relatório da Gestão Sul-Sul de 2000 a 2014**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/vHKA30>>. Acesso em: 08 ago. 2016.
- _____. **Organograma da ABC**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao>>. 2017. Acesso em: 11 jan. 2018.
- _____. **Execução financeira dos projetos de cooperação brasileiros na África entre 2000 e 2014**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>>. 2017a. Acesso em: 11 jan. 2018.
- ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D.. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, Cambridge, V. 54, n. 3, p. 421–456, 2000.
- ALESINA, A.; DOLLAR, D.. Who gives foreign aid to whom and why?. **Journal of Economic Growth**, V. 5, n. 1, p. 33-63, 2000.
- ALESINA, A.; WEDER B.. Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? **American Economic Review**, V. 92, n. 4, p. 1126-1137, 2002.
- ALMEIDA, E. L. de. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana. **Caderno CRH**. Salvador, V. 29, n.76, p. 53-68, 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20073/12703>. Acesso em: 15 set. 2017.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J-S. **Mastering Metrics: The path from Cause to Effect**. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.
- AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões históricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado**, São Paulo, V. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.
- BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: Parceria sul-sul para o crescimento**. Brasília: IPEA e Banco Mundial, 2011.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B.. **Causal Case Study Methods Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing**. Michigan: University of Michigan Press, 2016.
- BEARCE, D. H.; TIRONE, D. C.. Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments. **The Journal of Politics**, V. 72, n.3, p. 837-851, 2010.
- BERRY, Frances e BERRY, William. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of Policy Process**. Westview Press, p. 223-260, 2007.

BERTHÉLEMY, J.-C., Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?. **Review of Development Economics**, V. 10, n.2, p. 179–194, 2006.

BERTHÉLEMY, J.-C.; TICHIT, A.. Bilateral donors' aid allocation decisions- a three-dimensional panel analysis. **International Review of Economics & Finance**, V. 13, n. 3, p. 253-274, 2004.

BOGAARDS, Matthijs. Measuring Democracy through Election Outcomes: A Critique with African Data. **Comparative Political Studies**, V. 40, n. 10, p. 1211-1237, 2007.

BRASIL, H. G.. **Relações externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula**. 2016. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) - Instituto de Estudos Brasileiros, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-19012017-135451/>>. Acesso em 07 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Discurso de Posse do Ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. _____. Decreto do Executivo nº 8.817/2016. Brasília, 2016.

_____. _____. Decreto do Executivo nº 9.110/2017. Brasília, 2017.

_____. Constituição Federal de 1988. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Séries históricas de comércio exterior. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BURNSIDE, C.; DOLLAR, D.. Aid, Policies, and Growth. **The American Economic Review**, V. 90, n. 4, p. 847–868, 2000.

CASARÕES, G. S. P. e. **'O tempo é o senhor da razão'? a política externa do governo Collor, vinte anos depois**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <[doi:10.11606/T.8.2014.tde-13052015-113251](https://doi.org/10.11606/T.8.2014.tde-13052015-113251)>. Acesso em: 23 jun. 2017.

CASON, J.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, V.30, n.2, pp.117-140, 2009.

COLLIER, P.; DOLLAR, D.. Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals. **World Development**, V. 29, n. 11, p. 1787-1802, 2001.

_____. _____. Aid Allocation and Poverty Reduction, **European Economic Review**, V.46, n. 8, p. 1475-1500, 2002.

DAI, X.; SNIDAL, D.. International Cooperation Theory: The International Studies Encyclopedia. **International Studies Association**, 2010.

DANESE, Sergio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

_____. _____. 2. ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017.

DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana (1950-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

DINIZ, Eugenio. Realismo, institucionalismo liberal e a inserção internacional do Brasil. In: ESTEVES, P. (Org.). **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003. p. 133-170.

DOWNS, G. W.; DAVID M. R.; PETER N. B. “Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?” **International Organization**, Cambridge, V. 50, n. 03, p. 379–406, 1996.

DREHER, A.; FUCHS, A.. Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation, **Canadian Journal of Economics**, V. 48, n.3, p. 988-1023, 2015.

DREHER A.; FUCHS, A.; NUNNENKAMP, P.. New Donors. **International Interactions**. V. 39, n. 3, p. 402-415, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/03050629.2013.784076>>. Acesso em: 11 de dez. 2017.

DUVALL, R. D.; WENDT, A.. Institutions and International Order: Approaches to World Politics for the 1990s. In CZEMPIEL, E-O.; ROSENAU, J. N. (Ed.). **Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s**. Maryland: Lexington Books, 1989. p. 51-73.

EPSTEIN, G.; GANG, I.. Good governance and good aid allocation, **Journal of Development Economics**, V.89, n.1, p. 12-18, 2009

FEARON, James D. Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. **International Organization**, V. 52, n.2, p. 269–305, 1998.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista brasileira política internacional**, V. 53, n. 2, p. 05-22, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000200001>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **Global Report on Food Crisis 2017**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-br323e.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2017

FUCHS, A.; VADLAMANNATI, K. C.. The Needy Donor: An Empirical Analysis of India’s Aid Motives, **World Development**, V. 44, n. C, p. 110-128, 2013.

GERRING, John. **Social Science Methodology: A Critical Framework**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GOERTZ, Gary. **Multimethod research, causal mechanisms, and case studies: an integrated approach: An Integrated Approach**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

- HATTORI, Tomohisa. Reconceptualizing Foreign Aid. **Review of International Political Economy**, V.8, n. 4, p. 633-660, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09692290110077610>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, V. 34, n. 1, p. 3-21, 1990. Disponível em: <<https://goo.gl/N6suDB>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, 2010. p. 22-41.
- IPEK, Pinar. Ideas and Change in Foreign Policy Instruments: Soft Power and the Case of the Turkish International Cooperation and Development Agency. **Foreign Policy Analysis**, V. 11, n. 2, p.173-193, 2013. Disponível em :<doi: 10.1111/fpa.12031>. Acesso em: 04 jun. 2017.
- ISOPI, A.; MAVROTAS, G.. Aid Allocation and Aid Effectiveness: An Empirical Analysis. **WIDER Working Paper Series**, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), n.7, 2006. Disponível em: <<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2006-07.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- KELLSTEDT, P. M. e WHITTEN, G. D.. **Fundamentals of Political Science Research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- KEOHANE, R.. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984
- KINNE, B.J. Network Dynamics and the Evolution of International Cooperation, **American Political Science Review**. V. 107, n. 4, p. 766–785, 2013. Disponível em: doi: 10.1017/S0003055413000440. Acesso em: 18 jan. 2017.
- KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; e SNIDAL, D.. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, Cambridge, V.55, n.4, p. 761–800, 2001.
- KRAGELUND, P., The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?. **Development Policy Review**, V. 26, n. 5, p. 555–584, 2008. Disponível em: <doi:10.1111/j.1467-7679.2008.00423.x>. Acesso em: 04 jun. 2017.
- LALLANDE, J-P. P.. Mexico's Role in Development Cooperation: Bridging North and South. **United Nations University Centre for Policy Research**, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/291167124_Mexico's_Role_in_Development_Cooperation_Bridging_North_and_South. Acesso em: 04 jun. 2017.
- LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LEITE, Isabel Cristina, Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, V. 07, n. 03, p. 01-40, 2012.
- LEITE, I. C.; POMEROY, M.; SUYAMA, B. Brazilian South–South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, V. 27, n. 8, p. 1446–1461, 2015. Disponível em: <doi: 10.1002/jid.3191.>. Acesso em 11 jan. 2018.
- 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. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

LIMA, M. R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista brasileira de política internacional.** Brasília, V. 48, n. 1, p. 24-59, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>.. Acesso em: 20 jun. 2017.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. de. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos internacionais.** V. 2, n.2, p. 139-148, 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9751>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement. **Cambridge Review of International Affairs.** V. 18, n. 3, p. 421-436, 2005.

MANNING, Richard. Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?. **Development Policy Review,** V. 24, n.4, p. 371–385, 2006. Disponível em: <doi:10.1111/j.1467-7679.2006.00330.x>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MAWDSLEY, Emma. The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British geographers.** V. 37, n. 2, p. 256-272, 2011.

_____. Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between ‘North’ and ‘South’. **Progress in Human Geography,** v. 41, n.1, p.108-117, 2017. Disponível em: <doi:10.1177/0309132515601776>. Acesso em: 20 jun. 2017.

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.

MENDONCA JUNIOR, W.; FARIA, C. A. P. de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Revista brasileira de política internacional,** Brasília, V. 58, n. 1, p. 5-22, 2015. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500101>.>. Acesso em: 05 maio 2017.

MESQUITA, R.; MEDEIROS, M. de A.. Legitimising Emerging Power Diplomacy: an Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. **Contexto internacional,** V. 38, n. 1, p. 385-432, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100011>.>. Acesso em: 10 dez. 2017.

MILANI, C. R. S.. Definition, Measurement, Evaluation and Institutional Design of International Development Cooperation: The case of Brazil. In: **VI BRICS ACADEMIC FORUM.** Brasília: IPEA, 2014. p. 85-93.

_____. Cooperação bilateral e política externa: por que os Estados cooperam?. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10º, 2016, Belo Horizonte. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/cooperacao-bilateral-e-politica-externa-por-que-estados.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. **ABC 30 anos: história e desafios futuros.** Brasília: Agência Brasileira de Cooperação. 2017.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, V. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/z69F3E>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MWASE, Nkunde. Determinants of development financing flows from Brazil, Russia, India, and China to low-income countries. **IMF Working Paper**. n.11/255, 2011.

NETO, OCTAVIO AMORIM. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

NORTH, D. C.. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University, 1990.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Development Co-operation Report 2017: Data for Development**. OECD Publishing: Paris, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2017-en>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. **Managing Aid: Practices of DAC Member Countries**. OECD Publishing: Paris, 2009. Disponível em <<http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

OLIVEIRA, Eduarda Paiva Meira de. **Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. 2009. Disponível em: <http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/8da94d_lemetodocomparativoyel analisisdeconfiguracionescausales.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

PIERSON, P.. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, V. 94, n. 2, p. 251-267, 2000. Disponível em: <[doi:10.2307/2586011](https://doi.org/10.2307/2586011)>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Cambridge, V. 42, n. 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <<http://www.ou.edu/uschina/texts/Putnam88Diplomacy.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

RAGIN, Charles C. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

_____. **The Comparative Method- Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Oakland: University of California Press Books, 2014

REZENDE, Flávio da Cunha. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia Política**, V.20, n.41, p.37-51, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/INvwIm>.. Acesso em 04 Jun. 2017.

RIBEIRO, Rafael Borges. **Estrutura de capital e internacionalização de empresas brasileiras: uma análise da hipótese Upstream-downstream**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

ROSSI, Amanda. **Moçambique, O Brasil é aqui: uma investigação sobre os negócios brasileiros na África**. Rio de Janeiro: Record, 2015

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

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SCHNEIDER, C.Q. e WAGEMANN, C. **Set Theoretic Methods for Social Sciences: a guide to qualitative comparative analysis**. New York: Cambridge Edition, 2012.

SEMRAU, F. O.; THIELE, R. Brazil's Development Cooperation: Following in China's and India's Footsteps?. **Journal of International Development**, V. 29, n. 3, p. 287–307, 2017. Disponível em: <doi: 10.1002/jid.3276.> Acesso em: 18 jul. 2017.

SIMMONS, B. A.; DANNER, A. Credible Commitments and the International Criminal Court. **International Organization**, V. 64, n. 2, p. 225–56, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818310000044>. Acesso em 18 jan. 2017.

STEIN, Arthur A.. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. **International Organization**. V. 36, n.2, p. 299- 324, 1982. Disponível em: <<https://goo.gl/mjmI48>>. Acesso em 18 jan. 2017.

SVENSSON, J.. Aid, Growth and Democracy. **Economics & Politics**, V. 11, n.3, p. 275–297, 1999. Disponível em: <doi:10.1111/1468-0343.00062>. Acesso em 18 jan. 2017.

VALENÇA, M. M. Política Externa e Multilateralismo: O que esperar do novo governo?. **Cadernos Adenauer XVII - Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, n. 4, p. 45-59, 2016. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/21347-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

VASQUEZ, K. C.; CARRILLO, S.. Sustaining the benefits of Brazilian Direct Investment in Sub-Saharan Africa: Skills and Capacity Development. **“Brazil-Africa” CEBRI Dossiê Special Edition**. Rio de Janeiro: CEBRI, V. 1, ano 13, p. 7-21, 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, V. 29, n. 2, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2017.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, V. 84, n.6, p. 1205–1221, 2008. Disponível em: <doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00765.x>. Acesso em: 13 jun. 2017.

THE WORLD BANK GROUP - WBG. **Annual Report 2017**. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/9781464811197.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

ANEXO A - Script do Programa R

```
> library(readxl)
```

Warning message:

```
package ??readxl?? was built under R version 3.3.3
```

```
> base_em_CSV <- read_csv("C:/Users/LG/Desktop/ARTIGOS/Artigo Davi/análises/base em CSV.csv")
```

Parsed with column specification:

```
cols(
```

```
  `sigla_pais;pais;conti;PIB.PERCAPITA- 2002;Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: Estimate;LP;Voice and Accountability: Estimate;IDH 2002;Improved water source;Depth of the food deficit;total_proj 2003-2010` = col_character()
```

```
)
```

Warning: 48 parsing failures.

```
row col expected actual
```

```
1 -- 1 columns 5 columns
```

```
2 -- 1 columns 5 columns
```

```
3 -- 1 columns 5 columns
```

```
4 -- 1 columns 5 columns
```

```
5 -- 1 columns 4 columns
```

```
base<-base_em_CSV
```

```
> pib_alto <- calibrate(base$`PIB.PERCAPITA- 2002`,
```

```
  +                               type = "fuzzy",
```

```
  +                               thresholds = "e=500, c=2437, i=10000")
```

```
> pib_alto
[1] 0.81589293 0.48860120 0.65810006 0.14040111 0.95509846 0.07667482 0.48480365
[8] 0.11725385 0.09380866 0.21040443 0.65423533 0.04498463 0.91215307 0.13410204
[15] 0.21141637 0.11246363 0.06658203 0.05327435 0.05342789 0.08097862 0.56005355
[22] 0.16959401 0.05102060 0.63668675 0.07518169 0.13767172 0.50097330 0.07699829
[29] 0.14411056 0.17196190 0.08803092 0.18511041 0.08097862 0.08019025 0.79776094
[36] 0.09265211 0.11820118 0.65035012 0.06165844 0.20839121 0.05435796 0.63144752
[43] 0.16120203 0.06801320 0.12770443 0.91412923 0.93908195 0.10740722
```

```
> base$pib_alto<-pib_alto
```

```
> alto_deficitalimentar <- calibrate(base$`Depth of the food deficit`,
+           type = "fuzzy",
+           thresholds = "e=50, c=187, i=400")
```

```
> alto_deficitalimentar
[1] 0.04799728    NA 0.74877111 0.09663423 0.29740407 0.22329778 0.17545597
[8] 0.08765130 0.02983612    NA 0.07942999 0.86277670 0.01961616 0.50691139
[15] 0.21231494 0.54480637 0.47852097 0.08938530 0.23467948 0.14920212 0.67538737
[22] 0.76154837 0.03310889 0.04702471 0.51382014 0.89881601 0.56868136 0.95065255
[29] 0.02524192 0.57544949 0.84737165 0.48925553 0.59557533 0.96549382 0.52417254
[36] 0.50000000 0.90006630 0.80157850 0.90843940 0.63801752 0.05535837 0.05882839
[43] 0.96058003 0.86113185 0.48925553 0.16932384 0.79035575    NA
```

```
> base$alto_deficitalimentar <- alto_deficitalimentar
```

```
> base[2,15]<-0.58
```

```
> View(base)
```

```
> base[10,15]<-0,45
```

```

Error: unexpected ',' in "base[10,15]<-0,"
> base[10,15]<-0.45
> View(base)
> base[36,15]<-0.49
> View(base)
> base[48,15]<-0.96
> View(base)

> projetos <- calibrate(base$total_proj 2003-2010`,
+           type = "fuzzy",
+           thresholds = "e=0, c=9, i=40")

> projetos

[1] 0.05000000 0.05000000 0.34201675 0.06803461 0.66035426 0.98861659 0.99218665
[8] 0.54734865 0.16303745 0.05000000 0.06803461 0.99771441 0.06803461 0.52372764
[15] 0.05000000 0.09194460 0.06803461 0.05000000 0.05000000 0.52372764 0.05000000
[22] 0.16303745 0.09194460 0.21271459 0.61654511 0.41893183 0.63873812 0.05000000
[29] 0.09194460 0.06803461 0.16303745 0.96830378 0.63873812 0.06803461 0.06803461
[36] 0.06803461 0.12314714 0.21271459 0.98492019 0.34201675 0.12314714 0.61654511
[43] 0.09194460 0.05000000 0.09194460 0.05000000 0.61654511 0.05000000

> base$projetos<-projetos

> notpib_alto<-1-base$pib_alto
> base$notpib_alto<-notpib_alto
> base$baixopib_alimentar <- pmax(base$notpib_alto, base$alto_deficitalimentar)
> QCAfit(base$baixopib_alimentar, base$projetos, necessity = TRUE)

Cons. Nec. Cov. Nec. RoN

```

```
[1,] 0.911 0.373 0.335
```

```
xy.plot(base$baixopib_alimentar, base$projetos, xlab="Baixo PIB per capita ou déficit alimentar",
ylab="Projetos", necessity = TRUE, case.lab = TRUE, labs = rownames(base))
```

```
> View(base)
```

```
> ?xy.plot
```

```
xy.plot(base$baixopib_alimentar, base$projetos, xlab="Baixo PIB per capita ou déficit alimentar",
ylab="Projetos", necessity = TRUE, case.lab = TRUE, labs = rownames(base_rotulos), cex.lab = 0.7, pos
= 3)
```

```
QCAfit(base[, 8:11], base$projetos, names(base[, 8:11]), necessity=T, negation = TRUE)
```

	Cons.	Nec.	Cov.	Nec.	RoN
estabilidade_alto	0.59350	0.80355	0.82386		
LP	0.00202	0.01365	0.89711		
pib_alto	0.36262	0.86151	0.94473		
alto_deficitalimentar	0.54079	0.81514	0.86007		

```
QCAfit(1-base[, 8:11], base$projetos, paste("not", names(base[, 8:11])), necessity=T, negation =
TRUE)
```

	Cons.	Nec.	Cov.	Nec.	RoN
not estabilidade_alto	0.573	0.845	0.875		
not LP	0.998	0.786	0.352		
not pib_alto	0.767	0.770	0.648		
not alto_deficitalimentar	0.612	0.812	0.824		

```
superSubset(base, outcome = "projetos", conditions = c("LP", "pib_alto", "alto_deficitalimentar",
"estabilidade_alto"), relation = "necessity", incl.cut = 0.9, use.tilde = TRUE, cov.cut = 0.2)
```

inclN RoN covN

```
-----
1 ~LP+~PIB_ALTO                0.917 0.035 0.277
2 LP+~PIB_ALTO                 0.943 0.375 0.381
3 ~PIB_ALTO+~ALTO_DEFICIALIMENTAR 0.927 0.215 0.324
4 ~PIB_ALTO+ALTO_DEFICIALIMENTAR 0.920 0.329 0.356
5 ~PIB_ALTO+~ESTABILIDADE_ALTO 0.906 0.337 0.354
6 ~PIB_ALTO+ESTABILIDADE_ALTO 0.922 0.243 0.330
7 LP+PIB_ALTO+~ALTO_DEFICIALIMENTAR 0.905 0.496 0.419
8 LP+PIB_ALTO+ALTO_DEFICIALIMENTAR 0.901 0.474 0.407
9 LP+PIB_ALTO+~ESTABILIDADE_ALTO 0.902 0.470 0.406
10 LP+PIB_ALTO+ESTABILIDADE_ALTO 0.928 0.542 0.451
11 ~LP+ALTO_DEFICIALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO 0.930 0.030 0.280
12 LP+~ALTO_DEFICIALIMENTAR+~ESTABILIDADE_ALTO 0.969 0.334 0.375
13 LP+~ALTO_DEFICIALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO 0.943 0.427 0.402
14 LP+ALTO_DEFICIALIMENTAR+~ESTABILIDADE_ALTO 0.926 0.487 0.422
15 LP+ALTO_DEFICIALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO 0.957 0.367 0.383
16 PIB_ALTO+ALTO_DEFICIALIMENTAR+ESTABILIDADE_ALTO 0.919 0.361 0.367
-----
```

```
> TT_y <- truthTable(base, outcome = "projetos",
+                   conditions = c("estabilidade_alto", "LP", "pib_alto",
+ "alto_deficialimentar"),
+                   incl.cut = .8,
+                   complete = TRUE,
+                   PRI = TRUE,
+                   sort.by = c("incl", "n"), show.cases = TRUE)
> TT_y
```

OUT: outcome value

n: number of cases in configuration

incl: sufficiency inclusion score

	ESTABILIDADE	ALTO LP	PIB_ALTO	ALTO_DEFICITALIMENTAR	OUT	n	incl	PRI	cases
13	1	1	0	0	1	2	1.000	1.000	7,40
5	0	1	0	0	1	1	1.000	1.000	19
6	0	1	0	1	1	1	1.000	1.000	2
14	1	1	0	1	1	1	1.000	1.000	29
12	1	0	1	1	0	3	0.694	0.018	4,30,36
4	0	0	1	1	0	2	0.687	0.000	10,48
3	0	0	1	0	0	1	0.676	0.098	1
10	1	0	0	1	0	7	0.513	0.061	5,12,24,35,43,44,47
1	0	0	0	0	0	4	0.497	0.027	8,18,32,41
9	1	0	0	0	0	9	0.487	0.086	3,11,16,17,21,23,25,27,31
11	1	0	1	0	0	7	0.464	0.003	13,15,26,28,39,42,45
2	0	0	0	1	0	10	0.406	0.067	6,9,14,20,22,33,34,37,38,46
7	0	1	1	0	?	0	-	-	-
8	0	1	1	1	?	0	-	-	-
15	1	1	1	0	?	0	-	-	-
16	1	1	1	1	?	0	-	-	-

```
> sol_yc <- minimize(TT_y, details = TRUE)
```

```
> sol_yc
```

n OUT = 1/0/C: 5/43/0

Total : 48

Number of multiple-covered cases: 0

M1: LP*pib_alto => PROJETOS

inclS PRI covS covU cases

 1 LP*pib_alto 1.000 1.000 0.266 - 19; 2; 7,40; 29

M1 1.000 1.000 0.266

> sol_yc <- minimize(TT_y, details = TRUE, use.tilde = TRUE)

> sol_yc

n OUT = 1/0/C: 5/43/0

Total : 48

Number of multiple-covered cases: 0

M1: LP*~PIB_ALTO => PROJETOS

inclS PRI covS covU cases

 1 LP*~PIB_ALTO 1.000 1.000 0.266 - 19; 2; 7,40; 29

M1 1.000 1.000 0.266

```

TT_ny <- truthTable(base, outcome = "projetos", neg.out = TRUE,
+                 conditions = c("estabilidade_alto", "LP", "pib_alto", "alto_deficitalimentar"),
+                 incl.cut = .8,
+                 complete = TRUE,
+                 PRI = TRUE,
+                 sort.by = c("incl", "n"), show.cases = TRUE)
> TT_ny

```

OUT: output value

n: number of cases in configuration

incl: sufficiency inclusion score

PRI: proportional reduction in inconsistency

	ESTABILIDADE_ALTO	LP	PIB_ALTO	ALTO_DEFICITALIMENTAR	OUT	n	incl	PRI
4	0	0	1	1	1	2	1.000	1.000
11	1	0	1	0	1	7	0.998	0.997
1	0	0	0	0	1	4	0.986	0.973
12	1	0	1	1	1	3	0.978	0.929
10	1	0	0	1	1	7	0.968	0.939
3	0	0	1	0	1	1	0.958	0.884
2	0	0	0	1	1	10	0.944	0.912
9	1	0	0	0	1	9	0.921	0.860
5	0	1	0	0	0	1	0.064	0.000
6	0	1	0	1	0	1	0.043	0.000
14	1	1	0	1	0	1	0.039	0.000

```

13  1  1  0  0  0  2  0.034 0.000
7   0  1  1  0  ?  0  -  -
8   0  1  1  1  ?  0  -  -
15  1  1  1  0  ?  0  -  -
16  1  1  1  1  ?  0  -  -

```

cases

4 10,48

11 13,15,26,28,39,42,45

1 8,18,32,41

12 4,30,36

10 5,12,24,35,43,44,47

3 1

2 6,9,14,20,22,33,34,37,38,46

9 3,11,16,17,21,23,25,27,31

5 19

6 2

14 29

13 7,40

7

8

15

16

```
> sol_nyc <- minimize(TT_ny, details = TRUE, use.tilde = TRUE)
```

```
> sol_nyc
```

n OUT = 1/0/C: 43/5/0

Total : 48

Number of multiple-covered cases: 0

M1: $\sim LP \Rightarrow \sim PROJOTOS$

	inclS	PRI	covS	covU	

1	$\sim LP$	0.786	0.741	0.998	-

M1	0.786	0.741	0.998		

	cases

1	$\sim LP$ 8,18,32,41; 6,9,14,20,22,33,34,37,38,46; 1; 10,48; 3,11,16,17,21,23,25,27,31; 5,12,24,35,43,44,47;
	13,15,26,28,39,42,45; 4,30,36