

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

**COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA: OS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA
PORTUGUESA E A DIFUSÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO (1995-2014).**

Recife

2023

DAVID BELTRÃO SIMONS TAVARES DE ALBUQUERQUE

**COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA: OS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA
PORTUGUESA E A DIFUSÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO (1995-2014).**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco (UFPE) para obtenção do título de Doutor
em Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.
Área de Concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Miguel Mikelli Lucas Alves
Ribeiro.

Recife

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

A345c Albuquerque, David Beltrão Simons Tavares de.
Cooperação brasileira na África : os países africanos de língua portuguesa e a difusão de projetos de cooperação (1995-2014) / David Beltrão Simons Tavares de Albuquerque. – 2023.
254 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientador : Miguel Mikelli Lucas Alves Ribeiro.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

Inclui referências.

1. Ciência política. 2. Cooperação sul-sul. 3. Difusão. 4. QCA. 5. Análise de sobrevivência. 6. Política externa brasileira. 7. África. I. Ribeiro, Miguel Mikelli Lucas Alves (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2024-089)

DAVID BELTRÃO SIMONS TAVARES DE ALBUQUERQUE

COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA: OS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA PORTUGUESA E A DIFUSÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO (1995-2014).

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para obtenção do título de Doutor em Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.

Área de Concentração: Relações Internacionais

Aprovada em: 06/07/2023

Banca examinadora:

Prof. Dr. Miguel Mikelli Lucas Alves Ribeiro (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco (UEPB)

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Examinador externo)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Profa. Dra. Andreza Aruska de Souza Santos (Examinadora externa)
King's College London

Profa. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva (Examinadora externa)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Renan Holanda Montenegro (Examinador externo)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (DRI/UERJ)

AGRADECIMENTOS

Os últimos cinco anos não foram fáceis. Nos agradecimentos da dissertação, eu fiz uma citação do primeiro livro da trilogia “Os Diários de Emilio Renzi” de Ricardo Piglia. Essa mencionava sobre o pré-determinismo e a casualidade de nossas vidas. A ironia, como sói acontecer, é que a minha vida não esperava o que aconteceria nesses cinco anos.

Novamente, uma citação dessa trilogia é necessária. Assim o faço porque esse livro conta o crescimento de um acadêmico e escritor, o *alter ego* do autor, o qual não tenho qualquer pretensão em me comparar, mas que posso ter lições como mero mortal. No segundo volume, “*Os anos felizes*”, escreve o autor-personagem: “*A vida não se divide em capítulos... O Eu é uma figura oca, o sentido deve ser buscado em outro lugar; num diário, por exemplo, o sentido é a ordenação conforme os dias da semana e o calendário. Por isso, ainda que no meu diário eu vá manter a ordem temporal matemática, também me preocupa outro tipo de cronologia e outro tipo de escala e periodização, e é nisso que estou pensando, mas, claro, desde que o diário seja publicado com o nome verdadeiro do autor e em suas entradas a pessoa que as escreve seja a mesma que as viveu e tenha o mesmo nome, concluiu Renzi.*”. Assim, apesar da inutilidade de identificarmos uma única identidade, afinal não sou o mesmo do passado, posso certamente afirmar que o Doutorado, de que esse trabalho é um resultado, é um momento de periodização da minha vida.

Também falei sobre o “choque” da vida acadêmica. Após o período do Doutorado, da mesma forma que trabalhamos com hipóteses, consegui amadurecer algumas e rechaçar outras. Verifiquei o que há de melhor e o pior em poucos meses. Das piores partes, prefiro não as mencionar, já que é um momento de agradecimento, *pero que las hay, las hay*. A exceção à sentença anterior foi a morte da minha avó Estrela, uma das vítimas do governo anterior. Esse momento se confundiu com um dos mais importantes do meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

O edital do Programa de Internacionalização da UFPE (Print/UFPE) foi publicado no dia do último aniversário da minha avó (04/11/2020). Não fui para o seu aniversário, o qual seria comemorado à distância, porque tinha que organizar rapidamente os documentos. Eu os tinha engatilhados, porque sabia que essa seleção viria a qualquer momento. Eu a visitaria depois. Assim o fiz, mas a minha avó não me reconheceu. Seria o nosso último encontro. Eu me arrependo amargamente de ter perdido seu último aniversário. Ela sofreu a vida toda com um transtorno mental, o qual me fez admirá-la pela sua tenacidade comigo diante dessa. Os

meses sem contato da pandemia fizeram com que ela não me reconhecesse mais. Vovó contraiu o vírus maldito poucos meses depois. Acreditávamos que ela era a mais protegida, porque sempre ficava em casa. A exceção era a fisioterapeuta, que ela tanto precisava. Nesse momento, ela só havia tomado a primeira dose da vacina e receberia a segunda 3 dias depois, mas já estava doente. Ela a tomou assintomática. Ela estaria salva se a vacina tivesse chegado antes. Nossa história é uma de tantas semelhantes. Minha família, a qual fez isolamento, está de luto até hoje.

Após um período de incertezas, fui aprovado para o Doutorado-Sanduiche. O meu primeiro agradecimento nessa história é para a Professora Andreza Aruska de Souza Santos, minha coorientadora no *Latin American Center* de Oxford, duvido que ela lembre, mas me aceitou como orientando no dia 12 de janeiro de 2020, bem antes da seleção do Print. A intenção do desenvolvimento geral da tese veio dos nossos *workshops*. Até então, eu só pensava em desenho de pesquisa, condição necessária, mas não suficiente. Inclusive, este trabalho tem todas as digitais desse período em Oxford. O segundo é para o Professor Diogo Arruda Carneiro da Cunha, de quem fui estagiário-docente. O contato com os discentes da graduação, a gentileza do Professor e voltar a ler Teoria Política me reanimaram. Sem saber, eles permitiram que eu pudesse recuperar parte da dor pessoal com a vida acadêmica.

Também agradeço ao Professor Marcos Costa Lima, meu primeiro orientador nessa caminhada, o qual abriu gentilmente as portas do PPGCP quando pensava entrar no mestrado. No Doutorado, sem dúvidas, pedi para que fosse o meu orientador e assim o foi. Ele me ensinou a sempre ter um olhar crítico e a sempre pensar nosso papel na sociedade. Uma das maiores lições do período é que um acadêmico não pode viver preso a planilhas, afinal, não vivemos somente delas. Eu o agradeço por abrir os meus olhos.

Finalmente, nos agradecimentos acadêmicos, agradeço ao Professor Miguel Mikelli Lucas Alves Ribeiro. Ele me assumiu no difícil período após a partida do Professor Marcos. Apesar de eu ter uma boa parte do trabalho já em andamento, suas indicações foram fundamentais para os dois últimos capítulos e os acertos finais da tese.

Após esses últimos parágrafos, é óbvio que este é um trabalho que não se faz sozinho. A minha pequena grande família foi fundamental nesse processo e eu não conseguiria sem eles. Esta lista, como todas, é arbitrária e certamente com falhas.

A primeira é Natália, a qual acompanhou todos esses períodos de perto e foi a minha âncora racional e emocional. A tradução do amor, quando falo dele, é que não há como ter novas experiências sem ela. Se tem uma pessoa que deveria ser coautora desta tese, essa pessoa é Natália, sendo parceira em todas as “minhas loucuras”. Não sei como ela me aguenta às vezes.

Agradeço também à Indiana, vulgo Indy, que era uma filhote peralta na dissertação. Agora, adulta preguiçosa e mimada, é a rainha do mar e a tranquilidade da casa. Nesses últimos anos tivemos mais dois “encontros”. O primeiro foi Buba, Bubastis, que apareceu no início da pandemia em um carro. Quando fomos para a Inglaterra, virou a principal moradora do apartamento. O segundo foi Salém, que veio do céu. Vocês são fundamentais para mim.

Agradeço aos meus pais Kátia e Ramón. Minha mãe perdeu a mãe, mas não desistiu da luta. Eu a admiro por ter enfrentado a vida sem baixar a cabeça apesar de todos os pesares. Além disso, é a grande responsável por eu nunca desistir dos meus sonhos e de ter enfrentado a ideia de fazer um Doutorado, quando vi sua defesa em Salamanca. Meu pai, meu melhor amigo, me deu um presente para a vida toda: José, meu irmão ex-tagarela, o qual virou um rapaz de quem tenho muito orgulho por ter ensinado e educado. Aprendo bastante com ele.

Agradeço às minhas avós, Betty, Estrela, Maria da Guia Beltrão (Có) e Theresa Beltrão (Tiinha). Betty e Estrela eram grandes amigas e agora estão juntas. Có, minha segunda mãe de coração novo, é a pessoa que me ensinou como lidar com a vida e me ajuda a ver o mundo. Sua generosidade me fez realizar inúmeros sonhos, mais do que mereço, e ainda de tentar outros. Tiinha, minha professora incansável, que me ensinou a responder as minhas dúvidas. O problema é que a dúvida é um problema para a vida inteira.

Agradeço a Tio Cleary, Tia Cláudia e Gabi. Ele me falava da vida acadêmica quando eu nem sonhava em fazê-la. Parece que era aviso. Se tem uma marca da minha família é que ficamos mais unidos à medida que estamos menores. Isso mostra força, algumas vezes, em momentos totalmente inesperados. Continuamos com o que temos e a alegria vem quando podemos começar.

Agradeço à Anna e Dona Iaiá. Vocês aumentaram a minha família e me aceitaram com muito carinho, até mesmo quando vejo jogos do Palmeiras.

Agradeço à amiga Maria Alice Venâncio Albuquerque, por compartilhar as análises e os sofrimentos da vida acadêmica em vários lugares do mundo e aos meus amigos de longa data, Bernardo Cavendish, Leandro Fernandes e Mário de Godoy Ramos, por aguentarem a minha ausência e, nas nossas conversas, podermos relaxar com assuntos sérios ou nem tão.

Em resumo, foi um período de felicidades esporádicas, ajudas com desespero e muito conhecimento adquirido. Nós trabalhamos no escuro e fazemos o possível. No entanto, como fala Morpheus em sua última fala em *The Sandman*: -“*But I Thank You*”.

It is our suffering that brings us together. It is not love. Love does not obey the mind, and turns to hate when forced. The bond that binds us is beyond choice. We are brothers. We are brothers in what we share. In pain, which each of us must suffer alone, in hunger, in poverty, in hope, we know our brotherhood. We know it, because we have had to learn it. We know that there is no help for us but from one another, that no hand will save us if we do not reach out our hand. And the hand that you reach out is empty, as mine is. You have nothing. You possess nothing. You own nothing. You are free. All you have is what you are, and what you give. (LE GUIN, 1994, p. 392).

“We are all improved by the glow of memory” (GAIMAN, The Sandman, Volume 09: The Kindly Ones, 1996)

Usava uma túnica alva, ornada de bordados castanhos, e casquete de astracã. Era enorme, gordíssimo. Ao abraçar-me, perguntou:

— Brazilian, what are the meanings of “f. da p.”, “merda” and “sua besta”? Are they bad words?

— São — respondi.

E o repórter nigeriano, a rir espalhafatosamente, confessou-me que seu pai só o chamava por nomes feios. Guardara poucas palavras do velho brasileiro: essas e outras mais, que esgotaria num minuto. (SILVA, 2011, p. 106).

RESUMO

A tese busca verificar os aspectos estruturais da inserção brasileira na África, por meio da relação dos países africanos de língua não-portuguesa e dos países africanos de Língua Portuguesa (PALOP) referentes à difusão dos projetos de cooperação brasileiros no continente entre os anos de 1995 a 2014. O que explicaria uma maior velocidade de adesão dos Estados africanos a demandar os projetos de cooperação do Brasil? Quais fatores são capazes de influenciar um país a aderir a um projeto de cooperação com o Brasil? Para responder essas perguntas, além da introdução, o trabalho foi dividido em cinco capítulos. O segundo capítulo da tese discutiu o passado e as perspectivas do desenvolvimento africano. Apesar da herança, há possibilidades para melhorar a vida dos cidadãos. O objetivo do terceiro capítulo foi olhar para as trocas de políticas Brasil-África nas últimas duas décadas. O quarto capítulo apresenta discussões na literatura sobre cooperação internacional e difusão internacional de políticas. Ele finaliza com uma discussão sobre o Problema de Galton nos estudos de difusão. O capítulo 05 exibe o desenho de pesquisa e a análise dos dados. Dois métodos de análise de dados foram utilizados, quais sejam, o Método de Análise de Sobrevivência e, como meta-análise posterior, o *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Também foi realizado um estudo de caso com 5 países e a variável “balança comercial”. O último capítulo discute os dados apresentados no QCA. Haja vista a negação de duas condições, a variável geográfica e o acúmulo de projetos em uma região, optou-se por discutir essas condições pela estratégia de contrafactual. Além disso, esse capítulo identificou uma condição positiva da solução, o acúmulo de projetos em instituições regionais compartilhada com os PALOP. A solução identificou como casos os países Gana, Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria.

PALAVRAS-CHAVE: cooperação sul-sul; difusão; QCA; análise de sobrevivência; política externa brasileira; África.

ABSTRACT

This work aims to investigate Brazilian Foreign Policy in Africa, through the relationship between non-Portuguese-speaking African countries and Portuguese-speaking African countries (PALOP), specifically regarding the Brazilian cooperation projects diffusion in the African continent between 1995 to 2014. Thus, it questions what would explain the African States faster adherence to demand cooperation projects from Brazil? What factors are capable of influencing a country to join a cooperation project with Brazil? To answer those questions, apart from the introduction, this work is divided into five chapters. The second chapter discusses African development past and future perspectives. Despite the colonial heritage, there are possibilities to improve citizens' lives. The third chapter looks at the Brazil and Africa policy exchanges over the last two decades. The fourth chapter presents the literature discussions on international cooperation and international policy diffusion. It ends with a discussion of Galton's Problem on diffusion studies. Chapter 05 displays the research design and data analysis. Here, two data analysis methods were used, namely, the Survival Analysis Method and, as a subsequent meta-analysis, the Qualitative Comparative Analysis (QCA). A case study was also carried out with five countries and the variable "trade balance". The last chapter discusses the QCA results. Given the negative outcome for two conditions, the geographical variable and the accumulation of projects in a region, it was decided to discuss those through a counterfactual approach. Furthermore, this chapter identified a positive condition for the solution, the accumulation of projects in regional institutions shared with the PALOP. This solution identified Ghana, Senegal, Angola, Guinea-Bissau, Mali, Gabon and Nigeria as cases.

KEYWORDS: south-south cooperation; diffusion; qualitative comparative analysis; survival analysis; brazilian foreign policy; Africa.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: DO PÊNDULO À TENTATIVA DE PADRÃO	12
1.1	RELAÇÃO PENDULAR	13
1.2	MODELO DE ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA	19
1.3	QCA COMO META-ANÁLISE	20
1.4	A DIFUSÃO DE POLÍTICAS EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	22
1.5	RESUMO DOS CAPÍTULOS	25
2	A ÁFRICA NO SÉCULO XXI: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ECONOMIA GLOBAL	28
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	28
2.2	“PAÍSES DE BAIXA RENDA TÊM POUCAS PERSPECTIVAS DE SE TORNAREM ECONOMIAS INDUSTRIAIS”	29
2.3	A CHINA É UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO?	44
2.4	LIVRE COMÉRCIO GLOBAL OU INTEGRAÇÃO ECONÔMICA PAN-ÁFRICANA?	63
3	“UM RIO CHAMADO ATLÂNTICO”: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ÁFRICA OU A HISTÓRIA DA OSCILAÇÃO (1995-2014)	75
3.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	75
3.2	GOVERNO FHC (1995-2003)	80
3.3	GOVERNO LULA (2003-2011)	87
3.4	GOVERNO DILMA (2011-2016)	98
4	REVISÃO DE LITERATURA: DIFUSÃO TRANSNACIONAL DE POLÍTICAS EM PROJETOS DE COOPERAÇÃO	105
4.1	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	105
4.2	DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS	115
4.3	UM AMBIENTE TOTALMENTE ANÔMICO? UMA CONTRIBUIÇÃO AO PROBLEMA DE GALTON	124
5	EXIBIÇÃO DE DADOS DA DIFUSÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO DO BRASIL NA ÁFRICA: EM BUSCA DE REGULARIDADE DE CAUSALIDADE	137
5.1	RECAPITULAÇÃO DAS DISCUSSÕES ANTERIORES	137
5.2	DADOS E METODOLOGIA	143
5.2.1	Modelo de Análise de Sobrevivência	145
5.2.1.1	Análise da difusão dos PALOP para os não-PALOP	150

5.2.1.2	Análise da difusão dos PALOP para os não-PALOP e demais PALOP's	155
5.2.2	QCA como meta-análise	158
5.2.3	Estudo de caso sobre a variável Comércio Exterior	172
5.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS DA ANÁLISE DOS DADOS QUANTITATIVOS	174
6	A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	177
6.1	O CONTRAFACTUAL E O USO DE MÉTODO MISTOS.	177
6.2	A NEGAÇÃO DA VARIÁVEL GEOGRÁFICA E DO ACÚMULO DE PROJETOS NA REGIÃO.	186
6.2.1	Variável Geográfica	186
6.2.2	Acúmulo de Projetos na Região	190
6.3	INSTITUIÇÕES COM OS PALOP: A PROXIMIDADE COM A ECOWAS/ CEDEAO E OS CASOS DE GANA, SENEGAL, ANGOLA, GUINÉ-BISSAU, MALI, GABÃO E NIGÉRIA.	194
6.4	DEFICIÊNCIAS DA ANÁLISE.	209
6.4.1	Base de dados	209
6.4.2	Modelo de Análise de Sobrevivência	210
6.4.3	Interpretação dos Dados	212
7	CONCLUSÃO: THE BOND THAT BINDS US IS BEYOND CHOICE	214
	REFERÊNCIAS	221

1 INTRODUÇÃO: DO PÊNDULO À TENTATIVA DE PADRÃO

A tese busca verificar os aspectos estruturais da inserção brasileira na África, por meio da relação dos países africanos de *língua* não-portuguesa e dos países africanos de Língua Portuguesa (PALOP) referentes à difusão dos projetos de cooperação brasileiros no continente. O que explicaria uma maior velocidade de adesão dos Estados africanos a demandar os projetos de cooperação do Brasil? Quais fatores são capazes de influenciar um país a aderir a um projeto de cooperação com o Brasil?

Para responder a essas questões, é necessário verificar o contexto em que estão inseridos esses fatores. Todos os dias, autoridades políticas têm a tarefa de encontrar soluções para problemas diversos. Eles devem fazer isso em estruturas imperfeitas de burocracia ou de dados para políticas públicas; múltiplas reivindicações sobre a alocação de recursos; ou lidando rapidamente com arranjos políticos internos que requerem soluções imediatas. Além dessas questões internas, eles devem observar uma série de forças políticas internacionais. Muitas vezes, e com alto grau de recorrência, essas forças estruturantes se contradizem (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

Neste trabalho, serão introduzidas novas maneiras de pensar sobre os complexos problemas de inserção do Brasil na África. Para isso, será feito o uso de dois métodos de análise de dados, quais sejam, o Método de Análise de Sobrevivência e, como meta análise, o *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Esses dois modelos em conjunto verificam uma interpretação mais padronizada de causalidade, mas, especialmente o QCA, deixam a possibilidade para a imersão analítica dos casos. Os trabalhos acadêmicos brasileiros sobre a África ainda são incipientes em trabalhos mais quantitativos. Trabalhos mais qualitativos, ricos em detalhes, são a regra nesse campo. Tentaremos aliar as duas tradições em comparação, usando uma abordagem de método misto, tentando cruzar a pretensa divisão quali-quantitativa.

A contextualização importa bastante. A política é feita dentro de um contexto global e nacional. Os países são moldados por suas histórias e suas opções atuais podem estar limitadas pelas características muitas vezes hostis do ambiente internacional. Inclusive, é difícil compreender o porquê da ausência de interesse político, econômico e acadêmico na África. As hipóteses para tal vão desde o preconceito em pesquisar o continente africano, passando pela dificuldade de levantar dados, até o desconhecimento de oportunidades ou incongruência nos momentos históricos dos dois lados do oceano.

Pode-se argumentar que o passado colonial do continente é muito pesado, o que é certamente verdade. Há, no entanto, oportunidades em ambientes subótimos e incertos. Isso já

aconteceu na oscilante relação entre o Brasil e a África em geral, uma vez que houve períodos de relações frutíferas. As políticas são projetadas e implementadas por meio de coalizões mutáveis entre líderes políticos, muitas vezes misturando interesses e lógicas conflitantes com um certo grau de oportunismo (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

1.1 RELAÇÃO PENDULAR

A política externa brasileira na África no século XX é a história da oscilação e do conflito. Oscilação é a variação periódica, temporal, de alguma medida sobre um valor central ou entre dois ou mais Estados. As oscilações podem ser usadas para aproximar interações complexas, como entre átomos ou ciclos econômicos. No caso da política externa, uma relação pendular é composta de movimentos de aproximação e de afastamento. Os fatores responsáveis por esses movimentos, especialmente nas ciências humanas, raramente são herméticos.

A ironia histórica é que as reaproximações e afastamentos com a África não são fatos totalmente inéditos. O Brasil nunca é realmente um estranho na África. Desde o início do processo de descolonização africana, a política brasileira é influenciada por estratégias antagônicas. Nos anos 50 e 60, a influência do lusotropicalismo de Gilberto Freyre, caracterizado pela síntese dialética entre elementos portugueses e africanos do império ultramarino português na formação brasileira, criou dois grupos. O primeiro defendia a aderência ao colonialismo lusitano, criando futuros Brasis na África. O segundo apoiava a descolonização dos recém Estados independentes. Esse influenciou a Política Externa Independente, momento de inflexão na política externa brasileira para a África, iniciada em 1961 pelo Presidente Jânio Quadros (1961). A nomeação de Raimundo Souza Dantas para Gana em 1961 é o retrato desse conflito, haja vista ter criado resistência entre os diplomatas brasileiros e isolado quando instalado em Acra (DÁVILA, 2011; GARCIA, 2005).

Após o Golpe Militar, em 1964, há uma reorientação da política externa brasileira para a África. Os governos dos militares Castello Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969) tiveram pautas eminentemente econômicas, como a ida de missões comerciais, dentro de uma lógica de segurança, haja vista o temor brasileiro da criação de países socialistas na região. As relações desses dois governos eram pautadas pela defesa ao colonialismo europeu e pelos laços luso-brasileiros (VISENTINI, 2004). Foram, logo, políticas mais tímidas.

A Diplomacia do Interesse Nacional do governo Médici (1969-1974), sob a gestão do Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza, é o início da mudança de comportamento da política externa brasileira para a África. Há uma efetivação da presença brasileira na África e atividade diplomática regular no norte africano. Havia uma necessidade

de aumento de fornecimento de petróleo ao Brasil, especialmente após a crise petrolífera de 1973. Há, nesse sentido, um distanciamento gradativo do grupo colonialista com a proposta de separação do Portugal Metropolitano e do Colonialista. O marco desse período é a visita do Chanceler Mário Gibson Barboza à África em 1972. Como o Chanceler aponta, “no caso da África Atlântica, a vizinhança com o Brasil não é só geográfica; é também espiritual e sentimental” (BARBOZA, 2020, p. 376) ou, acertadamente, que “o fato político é influenciado, também, por fatores espirituais, pela identidade ou semelhança de história, língua e costumes” (BARBOZA, 2020, p. 376). O objetivo dessa viagem foi uma cooperação ampla em setores comerciais, políticos, técnicos e culturais. Esse não visita as colônias portuguesas, mas há declarações conjuntas de autodeterminação dos povos, igualdade jurídica entre os Estados, repúdio à discriminação e transferência de tecnologia a países em desenvolvimento (VISENTINI, 2004). O pêndulo começa a se mover para o outro lado.

O outro extremo do pêndulo é atingido no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), representado pelo Chanceler Azeredo da Silveira, na política externa brasileira do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. Como se pode inferir pelo lema dessa política externa, o adensamento e diversificação de parcerias é o mote. Para a África, apesar da Convenção de Lomé (1975), há um incremento qualitativo na pauta de exportações brasileiras de produtos manufaturados. Salienta-se novamente que houve conflitos internos na burocracia brasileira sobre essa inserção na África. Em 1978, o Ministro do Exército Sílvio Coelho Frota, ao ser demitido, lançou uma proclamação. E nessa, em primeiro lugar, citava o reconhecimento de Angola como um indício da “crescente comunização” da política brasileira (MELO, 2009).

É verificado, além disso, um discurso e prática sem ambiguidades a favor dos territórios portugueses na África, como o reconhecimento da independência de Guiné-Bissau antes do fim das negociações com Portugal, em 1974. O Brasil é o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975, reconhecendo o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), em discordância com os Estados Unidos, que apoiavam a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). Ou, como afirma o Embaixador Ovídio de Andrade Melo, “exatamente no momento em que surgiu o novo país, no primeiro segundo do dia 11 de novembro de 1975 ” (MELO, 2009). No mesmo ano, foram reconhecidos os governos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe. Esses atos fazem com que o Brasil melhore as suas relações com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e seu líder, Samora Machel, o qual tinham resistência ao Brasil, haja vista o antigo apoio brasileiro a Portugal. O primeiro embaixador em Moçambique (1977), o “Embaixador Vermelho” Ítalo Zappa (DÁVILA, 2011, p.261), intermediou as primeiras relações do Brasil com Moçambique e assim nasceram os

primeiros projetos de cooperação econômica e social entre os países (VISENTINI, 2004; PENNA FILHO; LESSA, 2007; ABREU; LAMARÃO, 2007; DÁVILA, 2011; ARENAS, 2019).

A “Diplomacia do Universalismo” do governo do Presidente Figueiredo (1979-1985), chefiada pelo Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, tentou dar continuidade e ampliação da orientação implementada no governo anterior. A África lusófona foi prioridade, como poder ser visto na aproximação especial com o governo de Angola e o Acordo de Cooperação Bilateral com Moçambique. Houve a primeira visita de um Chefe de Estado sul-americano à África. Em novembro de 1983, Figueiredo visitou Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia e Cabo Verde. Além disso, Saraiva Guerreiro visitou duas vezes o continente africano. Houve abertura de Embaixadas no continente e aumento do comércio. Na década de 1980, o comércio com a África representava 10% da balança comercial do Brasil.

No período de redemocratização do Brasil, continuou o interesse e participação nos assuntos africanos, apesar da crise da dívida externa e da presença das ex-metrópoles nos países africanos por meio de acordos de preferência tarifária. O Presidente José Sarney (1985-1990), em 1985, na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, criticou o regime do Apartheid na África do Sul e defende a independência da Namíbia. Antes, nos governos de Geisel e Figueiredo, o Brasil já se afastara da África do Sul, ao condenar a presença de combatentes da África do Sul na Guerra Civil Angolana (1975-2002), no contexto da Guerra Fria, ao lado de membros da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) (VISENTINI, 2012) e há a interrupção da cooperação cultural e esportiva com a África do Sul. Vale salientar o período de conflitos intraestatais ou interestatais, civis e militares, no continente africano, notadamente entre as décadas de 80 e 90, os quais impactaram naturalmente as relações exteriores. Em 1986, há a criação da Zona de Paz do Atlântico Sul (ZOPACAS). O Presidente, erudito em literatura portuguesa, é entusiasta da criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) de 1989, a qual foi realizada na capital do Estado natal do Presidente, São Luís do Maranhão (PEREIRA, 2003; RIBEIRO, 2008).

A década de 90, no entanto, verificou o outro lado do pêndulo nas relações entre o Brasil e a África. O continente não foi prioridade para os governos de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). O governo Itamar Franco (1992-1995) tentou reverter a tendência dos dois governos anteriores, enquanto tratava de questões econômicas e políticas no Brasil. Houve, no entanto, momentos importantes para descrever, especialmente as relações com a África do Sul pós-Apartheid e com os países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

O Presidente Mandela, eleito Presidente do Congresso Nacional Africano (CNA), visitou o Brasil em 1991. O Presidente Collor, nessa visita, anuncia o apoio irrestrito do “povo brasileiro a todos seus compatriotas em fundar a democracia na África do Sul” (BARRETO, 2012). O Presidente Collor visitou, ainda em 1991, quatro países da África austral, quais sejam, Namíbia, Angola, Moçambique e Zimbábue.

A reaproximação com a África do Sul continuou no governo de Itamar Franco, quando houve um aumento substantivo de trocas comerciais entre os dois países. O Brasil, nesse período, participou de missões de paz da ONU em Moçambique, Uganda e Angola. Os recursos, no entanto, eram escassos. O Brasil, no final de 1993, dispunha de 24 diplomatas servindo na África, o que constituía uma redução de dez em relação a 1983 (SARAIVA, 1996). Em 1994, o Brasil, em Brasília, sediou a reunião que criaria a futura Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, representado pelos Chanceleres Lampreia (1995-2001) e Lafer (2001-2003), evidenciou o ocaso das relações entre o Brasil e a África na década de 90. Não se trata somente de falta de interesse brasileiro, mas também da crise econômica, social e política africana e da presença de países europeus no continente. Por exemplo, a balança comercial teve um leve aumento entre 1997 a 2002, mas o principal fator era o aumento na importação de combustíveis da Nigéria (BRASIL, 2016). Nesse governo, em junho de 2001, era formada a União Africana, uma federação composta de todos os Estados daquele continente, exceto o Marrocos, com sede em Adis Abeba. Em 2002, tinha fim a guerra civil em Angola.

O momento mais importante desse governo foi a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, quando foi estabelecida uma organização internacional, a qual, em um contexto de instabilidades, serviu como fórum entre o Brasil e cinco países africanos, quais sejam, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. O que antes era uma aproximação sociocultural marcada pelo passado colonial, agora se institucionaliza.

O Presidente Fernando Henrique visitou a África 3 vezes, indo para Angola e África do Sul, no final de novembro de 1996; Moçambique, em 2000, para a III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP; e, em 2002, para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburg, na África do Sul, conhecida como a Cúpula Rio+10, em alusão à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio 92, sediada no Rio de Janeiro em junho de 1992. Foram duas visitas bilaterais e duas multilaterais. Apesar dos discursos no Dia da África, no dia 25 de maio,

enfatizarem naturalmente o continente africano, em mais um sinal de desinteresse nacional, durante esse governo foram fechadas 6 representações, quais sejam, Tanzânia (1995), Zâmbia (1996), República Democrática do Congo e Togo (1997), Camarões e Tunísia (1999). A justificativa foi de pragmatismo na alocação de recursos (PIMENTEL, 2000). Nesse sentido, em geral, a presença brasileira era mais percebida pela participação nas diversas missões de paz da ONU no período (GARCIA, 2005; BARRETO, 2012; FERREIRA, 2015).

Vale salientar que houve projetos de cooperação no período, como o Projeto Gestão dos Recursos Hídricos em Cabo Verde, de 1999, e o Projeto Bolsa-Escola em São Tomé e Príncipe de 2001¹. Era, no entanto, bastante incipiente.

O governo seguinte, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), fez uma mudança abrupta na política externa brasileira para a África. Como separa Brasil (2016), tamanho foi o impacto desse período que ele deve ser dividido em 3 dimensões, quais sejam, política, cooperativa e econômica. A política incorpora os encontros bilaterais e multilaterais. Os primeiros foram frequentes nos 55 dias dos seus dois mandatos em solo africano. O Presidente e o Chanceler Celso Amorim (2003-2011) viajaram para o continente africanos uma vez a cada ano do mandato. O segundo em concertações multilaterais como o Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), de caráter político, estratégico e econômico; o BRICS, agrupamento entre o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Esse último entrou formalmente em 2011; a Cúpula América do Sul - África (ASA), criada em 2006, após o primeiro encontro em Abuja, Nigéria. A CPLP também foi usada como lócus importante de aproximação.

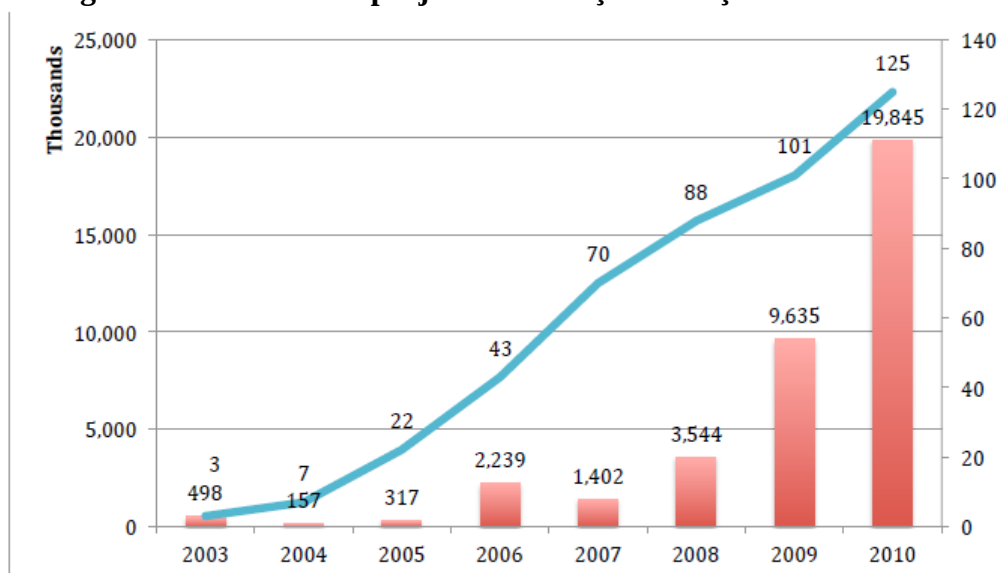
O Brasil foi protagonista em todos esses arranjos. A importância desses foros simultâneos é que esses reforçam mutuamente a inserção internacional do Brasil. Por exemplo, se não fosse por essa aproximação, dificilmente seriam eleitos José Graziano para Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2012, e Roberto Azevedo à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2013.

A dimensão cooperativa pode ser observada no aumento considerável de projetos, orçamento, setores e número de países parceiros. O modelo de cooperação internacional do Brasil, baseado no *demand driven*, é uma possibilidade de resolução rápida de problemas estruturais. No período, conforme a figura 01, pode-se verificar a relação por ano entre o número de projetos, do lado direito do gráfico, com o aumento do orçamento para execução de

¹ O primeiro projeto é o BRA/98/004-S019 - Projeto Gestão dos Recursos Hídricos em Cabo Verde, iniciado em 01/07/1999 e terminado em 30/12/2002. O segundo é o BRA/98/004-S023, iniciado em 10/07/2001 e terminado no dia 10/07/2002 (ABC, 2023).

projetos na Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão técnico de cooperação vinculado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse período foram 35 países africanos contemplados por projetos de cooperação com o Brasil (BRASIL, 2016).

Figura 01 - Número de projetos em relação ao orçamento na África



FONTE: (BRASIL, 2017).

A dimensão econômica é verificada na intrincada relação entre investimentos, perdão de dívidas e comércio. Esses relacionaram-se com as dimensões políticas e cooperativas. Por exemplo, o ato de perdoar dívidas de países africanos possibilitava a retomada de linhas de crédito e aumento de fluxo comercial, o que facilitava a inserção de empresas brasileiras no continente. Além disso, servia para negociações em contextos multilaterais (ROSSI, 2015; BRASIL, 2016).

O governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016) é caracterizado como uma “mudança de estilo e de intensidade” nas relações Sul-Sul, quando comparada ao governo anterior (MILANI, 2014). A relevância da relação foi mantida nas dimensões política e econômica. Na dimensão cooperativa, houve uma diminuição dos projetos de cooperação no período. A justificativa era a necessidade de terminar os projetos iniciados no governo anterior (MILANI, 2018). Nesse sentido, pode ser considerado como um ajuste dentro da matriz (HERMANN, 1990). A avaliação geral é que houve, de fato, um enfraquecimento das relações, haja vista condicionantes internos e externos. Os internos foram o agravamento das relações políticas com o congresso; os protestos de 2013; as consequências da Operação Lava-Jato (2014 – 2021); e a inabilidade política da Presidente. Os externos foram a piora da crise econômica internacional

e o advento da Primavera Árabe, que impactou o continente africano (CERVO; LESSA, 2014; ZIEBELL DE OLIVEIRA; MALLMANN, 2020).

1.2 MODELO DE ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA

O Modelo de Análise de Sobrevivência foi utilizado inicialmente em trabalhos de medicina, especialmente em testes farmacêuticos ou tempo de hospitalização de pacientes. O objetivo desse modelo é identificar como o risco, ou perigo, de um evento que ocorre em um determinado momento é afetado por covariáveis de interesse teórico. Quando é mencionado “perigo”, não há conotação negativa, mas somente o momento daquele fenômeno aparecer. Assim, em uma análise de evento único, como a deste trabalho, a taxa de risco é o risco instantâneo de uma unidade experimentar o evento em um determinado momento, dado que sobreviveu, ou seja, não experimentou o evento, até aquele momento (DARMOFAL, 2008). O “momento” para esse trabalho será quando for implementado um projeto de cooperação em determinado país africano a partir dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Deve-se notar que, apesar do nome “análise de sobrevivência”, os métodos podem ser usados em qualquer resultado de tempo até o evento.

Foi identificado, em trabalhos anteriores, que o Brasil sempre teve laços mais fortes com os PALOP por razões históricas e, recentemente, institucionais, como a CPLP. A estratégia para implementar projetos de cooperação no continente, nesse sentido, seguiu a mesma lógica. Houve uma aproximação inicial com os PALOP para depois haver uma difusão para os outros países africanos. O objetivo do trabalho é identificar como isso aconteceu (LIMA, 2014; ALBUQUERQUE, 2018).

Os cientistas sociais quantitativos usam a análise de sobrevivência para entender as forças que determinam a duração dos eventos. Eventos políticos, por sua natureza, envolvem preocupações compartilhadas e atores interdependentes. Como consequência, a ocorrência de um evento político em um local é frequentemente associada a eventos semelhantes em locais vizinhos. A passagem do tempo oferece uma oportunidade para algum resultado apresentar variação, particularmente dentro de um caso específico. Os pesquisadores então exploram essa variação para ajudar a avaliar suas teorias, geralmente usando métodos longitudinais e de séries temporais. No entanto, cada uma dessas questões diz respeito apenas a um elemento estreito de um processo por vezes muito maior (METZGER; JONES, 2016).

Na análise histórica de eventos, há uma preocupação com padrões e causas de mudança. Há, portanto, o interesse em saber se a duração para o evento em um Estado afetaria a probabilidade de alguma entidade fazer uma transição para outro evento em outro Estado. É um

método de análise de dados que combina muito bem com a difusão de projetos de cooperação no continente africano. As teorias da Ciência Política no Brasil tornaram-se cada vez mais focadas nesses processos de mudança (OLIVEIRA; FARIA, 2017) e os dados temporais estão se tornando amplamente disponíveis, mas a grande maioria das pesquisas empíricas se concentra em uma relação estática. Também há muito mais informações estatísticas, pois as análises de sobrevivência tendem a ter maior poder estatístico para detectar um efeito significativo de tratamento ou exposição do que métodos para resultados binários, como regressão logística (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 1997, 2004; METZGER; JONES, 2016). Nesse sentido, à medida que os métodos apropriados para estudar os históricos de eventos de mudança forem melhor compreendidos, análises mais dinâmicas serão conduzidas.

O Modelo de Análise de sobrevivência do presente trabalho será realizado por meio do Modelo de riscos proporcionais de Cox, para analisar a relação entre as variáveis e o tempo. No contexto atual, o modelo de Cox é superior ao logit binário ou regressão simples. Dadas as históricas oscilações nas relações entre o Brasil e a África, o risco de aceitar o projeto de cooperação provavelmente mudará com o tempo. O modelo de risco de Cox usado modela explicitamente a relação entre o tempo e a propensão ao fenômeno acontecer.

Em sua base, as preocupações políticas são preocupações compartilhadas. Como corolário, os eventos políticos têm significado, em grande parte, porque não são eventos isolados. Por exemplo, um conflito em um local pode se espalhar e produzir conflitos em locais vizinhos. A democratização em uma nação pode produzir uma onda de democratização nos países vizinhos. Os processos de eventos políticos, em suma, ocorrem tanto no espaço quanto no tempo. O objetivo de incorporar ao trabalho esse modelo, portanto, é para tentar testar as variáveis teóricas na tentativa de estabelecer um padrão para a difusão de projetos de cooperação brasileiros na África.

1.3 QCA COMO META-ANÁLISE

O *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) foi introduzido em 1987 por Charles Ragin como um método que formaliza a lógica da pesquisa qualitativa orientada a casos usando álgebra booleana (RIHOUX; RAGIN, 2009). Ele é usado para análise de casos cruzados e para identificar padrões em diferentes casos e combinações de condições (VERWEIJ; TRELL, 2019). Essas combinações de condições são chamadas de “configurações” ou caminhos de solução (PAGLIARIN; HERSPERGER; RIHOUX, 2019). Além disso, o QCA permite a comparação e síntese de *insights* de material qualitativo empírico complexo e permite inferências causais analíticas (RUTTEN, 2020).

Como afirmado anteriormente, o corpo de evidências empíricas qualitativas de estudos de caso da literatura sobre difusão de projetos de cooperação do Brasil na África é, de fato, generoso em detalhes, profundo em *insights* e denso em descrições. Assim, adequa-se bem ao QCA, pois esta literatura com este método oferece uma imensa oportunidade de produzir achados sintéticos no acúmulo de conhecimento sobre liderança local (BEER; IRVING, 2021).

Este trabalho busca contribuir com o uso do QCA como meta-análise por meio de uma síntese dos resultados encontrados nos modelos de análise de sobrevivência testados, discutindo-os com achados da literatura existente sobre difusão em cooperação, os quais mostram os contextos que possibilitam a adoção de um projeto de cooperação do Brasil na África. Ao fazê-lo, este trabalho responde a apelos de inovação metodológica e tenta ajudar no acúmulo de conhecimento sobre quais contextos e padrões de variáveis importam.

Para tanto, este trabalho fornece uma análise de QCA *fuzzy-set* (fsQCA) com foco na avaliação de mecanismos de difusão e na ligação entre conceitos e indicadores. O QCA, em seguida, será usado para revisões sistemáticas e meta-análises por alguns motivos. Primeiro, o método permite encontrar padrões parcimoniosos e sistemáticos em uma amostra de estudos. Segundo, baseando-se nos conceitos de necessidade e suficiência, é mais apropriado examinar relações complexas entre variáveis do que métodos covariacionais convencionais. Terceiro, é orientado para o estudo da heterogeneidade e, portanto, pode revelar semelhanças entre os casos, mesmo que sejam empiricamente raros ou marginais. Essas características tornam a QCA uma ferramenta útil para análise conceitual e também para aumentar a cumulatividade de descobertas em outras áreas (MAGGETTI; GILARDI, 2016).

As meta-análises são essenciais para fazer um balanço de pesquisas anteriores, produzir conhecimento cumulativo e desenvolver um programa de pesquisa progressivo. Inspirado relativamente nesse objetivo, dadas as circunstâncias existentes na literatura, o trabalho busca extrair padrões de uma amostra de análises de sobrevivência presentes no próprio trabalho, a fim de entender a lógica por trás das escolhas metodológicas e avaliar sua coerência em relação à conceituação e posterior operacionalização dos mecanismos de difusão. Como afirmado anteriormente, o QCA é particularmente adequado para este tipo de meta-análise porque identifica regularidades parcimoniosas (SAGER, 2006).

O processo de condução de um QCA segue etapas formais que são claramente replicáveis. Reivindicações quanto à replicabilidade de toda a análise são menos claras, todavia, já que as decisões precisam ser tomadas pelos revisores no “diálogo” entre os resultados encontrados e a literatura existente (OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021). De toda sorte, naturalmente, deve haver justificativas para as atitudes tomadas. Embora seja possível que este

processo seja redigido de forma transparente que torne claras as decisões tomadas pelos revisores, alcançando um equilíbrio entre responsabilidade e brevidade. Esse “diálogo” é contrário aos métodos de revisão sistemática estabelecidos, como o método de análise de sobrevivência, uma vez que incentiva explicitamente a exploração *post-hoc* das diferenças do estudo, que é impulsionada pelo conhecimento dos resultados reais do estudo. Essa interpretação do revisor pode ser mais aberta a vieses e menos replicável do que uma análise de subgrupo típica que visa não se desviar de categorias de extração de dados a priori e divisões de subgrupos.

O uso do QCA seria, em última análise, uma forma de complementar e de discutir o método de análise de sobrevivência. Isso significa que um equilíbrio precisará ser alcançado entre a parcimônia, a "solução" mais simples possível e a complexidade, observando os detalhes de como cada caso pode diferir do outro. O QCA não se limita ao teste de hipóteses, mas pode servir a avaliação de teoria, como é o caso do presente trabalho (RIHOUX; LOBE, 2009; THOMAS; O'MARA-EVES; BRUNTON, 2014). Pode ser usado para descrever casos de forma sintética, verificar a coerência dos dados e obter conhecimento sobre casos individuais, explorar dados e desenvolver novos insights e elaborar novas teorias. Embora as relações teóricas de conjuntos descobertas com QCA sejam frequentemente interpretadas em termos causais, essa não é de forma alguma a única aplicação possível dessa abordagem. Neste trabalho, portanto, será usado o QCA como uma ferramenta heurística para explorar, mapear e encontrar padrões sistemáticos na forma como os mecanismos de difusão são operacionalizados.

1.4 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A Globalização e a difusão de políticas são fenômenos interdependentes. Tratam-se de movimentos de um objeto político no tempo e no espaço (OLIVEIRA; PAL, 2018). Considera-se difusão internacional de políticas públicas quando “as decisões políticas governamentais em um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas prévias feitas em outros países” (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2008, p.7, tradução nossa²).

A literatura internacional é bastante desenvolvida na área de difusão internacional de políticas públicas. Na América Latina, inclusive no Brasil, esse é um campo de pesquisa ainda incipiente. Todavia, nos últimos anos, isso mudou. O trabalho de Oliveira e Faria (2017) faz uma revisão dos trabalhos publicados até então e observa o crescimento da literatura nacional.

² No original: “when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior choices made in other countries”

Recentemente, em 2021, foi publicado o livro *policy diffusion: new constraints, new realities* (OLIVEIRA, 2021), o qual identifica novas áreas em evolução na pesquisa brasileira e no sul global. Notadamente, há uma evolução em pesquisas empíricas, consolidação de conceitos e de novas estratégias metodológicas.

A literatura confunde, de certa forma, os conceitos de transferência de políticas (*policy transfer*), difusão de políticas (*policy diffusion*) e circulação de política (*policy circulation*). Pode-se definir, no entanto, que a transferência é o deslocamento direto de uma política de uma jurisdição para outra ou outras. O caráter definitivo é que essa seria direta. Quando fala-se no termo política, esse não é um termo estrito, mas compreende ideias, arranjos e instituições que possam influenciar a política em outra unidade jurisdicional (DOLOWITZ; MARSH, 2000; OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A difusão de políticas é a adoção coletiva de uma política, envolvendo várias unidades. Walker (1969), em um dos primeiros trabalhos sobre o tema, investigou a velocidade e os padrões de adoção de serviços e programas em municípios dos Estados Unidos. Esses estudos estão interessados em compreender a difusão de políticas dentro das fronteiras do Estado, em níveis subnacionais. Hoje, no entanto, haja vista a conexão entre Estados, é possível analisar em nível nacional. A difusão pode ser identificada por proximidade geográfica, histórico compartilhado, participação conjunta em instituições regionais, balança comercial ou aproximação por tratados ou acordos internacionais (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Por exemplo, Weyland (2014) examina os fenômenos causais por trás de vários processos de difusão sobre o desenvolvimento da contenção à democracia. A questão central do autor é o motivo pelo qual três ondas históricas de democratização verificaram uma relação inversa entre a velocidade de difusão e a taxa de sucesso dessas.

Um processo de difusão naturalmente produz fenômenos que fomentam outros processos de difusão. As estratégias implementadas para promover a difusão de políticas podem facilitar diferentes processos de difusão ao mesmo tempo. Neste trabalho, quando é identificado se haveria um processo de difusão de projetos de cooperação brasileiros na África por meio dos PALOP, tenta-se verificar se há uma irradiação geral entre vários Estados africanos, ou seja, se haveria uma difusão.

A circulação de políticas, por fim, é um processo mais complexo e caótico, no qual haveria um movimento político ligado a um fluxo bastante grande, envolvendo inúmeras unidades, as quais se conectariam entre o passado, o presente e o futuro OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A combinação de difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento ajudou a aumentar o interesse nessa área de estudo. Do ponto de vista da cooperação Sul-Sul, trata-se também de entender o papel dos Estados e organizações internacionais na transferência de capacidades para implementar políticas específicas em diferentes áreas, como a segurança social e alimentar. A internacionalização de políticas também é um instrumento de política externa, enquanto política pública, quando, por exemplo, os Estados querem criar uma “marca” doméstica, a fim de serem reconhecidos por seu sucesso em uma determinada área (MILANI; PINHEIRO, 2013; HARDT; MOURON; APOLINÁRIO JÚNIOR, 2020; OLIVEIRA, 2021).

Essa aliança entre difusão e cooperação internacional também chama a atenção para a necessidade de investigar mais sobre a difusão de políticas em cooperação Sul-Sul. Abordar essa por meio daquela é uma estratégia teórica com oportunidade de bons resultados, haja vista a possibilidade de analisar os projetos de cooperação além desses, dentro de contextos do sistema internacional e da política externa dos países. A estratégia brasileira de cooperação para o desenvolvimento, nesse sentido, oferecia assistência técnica em áreas de expertise do país e compartilhava conhecimento sobre inovações bem-sucedidas de políticas sociais, como, entre outras, transferências condicionadas de renda, políticas de alimentação e de segurança. Tratava-se de aliar políticas internas de sucesso com ajuda externa.

Os estudos de difusão de políticas transnacionais tendem a distinguir entre determinantes domésticos e internacionais de difusão de políticas. Por um lado, estudos nos níveis subnacionais de governo demonstram uma confiança semelhante no modelo de Berry e Berry (2007). Por outro lado, os fatores internacionais são considerados pelo menos tão importantes quanto os fatores domésticos. Como mencionado anteriormente, o conceito básico de difusão de políticas é a ideia geral de que as políticas se espalham. No entanto, a análise ficaria demasiadamente simples se não houvesse desenvolvimento. O primeiro passo na difusão, como consequência da interdependência entre unidades, é identificar os mecanismos existentes (BERNAUER *et al*, 2010; MAGGETTI; GILARDI, 2016; ZHOU *et al*, 2019).

São quatro mecanismos de difusão. O primeiro é a aprendizagem, que é o processo em que as políticas em uma unidade são influenciadas pelas consequências de políticas similares em outras unidades, pelo sucesso ou fracasso de políticas em outros lugares, podendo ser fortemente influenciado pelo contexto político; O segundo é a emulação, que significa copiar, pela percepção de adequação das políticas, de forma normativa, políticas “apropriadas”; A terceira é a concorrência, a qual significa seguir as políticas dos concorrentes, onde há políticas de outras unidades com as quais competem por recursos. A coerção, na qual uma política é adotada por pressão de organizações internacionais ou de países poderosos, apesar de ser

apontada como uma quarta modalidade para a difusão transnacional, não será considerada nesse trabalho, haja vista não se tratar de uma forma autônoma do Estado em adotar uma política cooperativa com outro Estado.

O modelo teórico proposto é constituído em três partes. Primeiro, os principais atores da difusão são os governos. Segundo, o modelo assume que um governo toma decisões com base em informações coletadas de outros lugares. Terceiro, espera-se que o governo processe informações sistematicamente, ou seja, os formuladores de políticas avaliam e analisam informações relevantes para políticas de países, cidades ou estados de referência bem identificados. A maioria dos estudos de difusão argumenta, explicitamente na teoria ou implicitamente na modelagem empírica, que os formuladores de políticas aprendem racionalmente com outras unidades ou reagem a decisões de outros lugares por causa de incentivos econômicos que são resultado de competição ou coerção. (GILARDI, 2012; MAGGETTI; GILARDI, 2016; GILARDI; WASSERFALLEN, 2019).

O nível do indicador é onde se operacionalizam os mecanismos, de modo que podemos determinar se uma variável específica corresponde aos mecanismos de difusão. Dessa maneira, adaptando os estudos de Gilardi (2016), são estabelecidas como variáveis independentes, quais sejam, Proximidade Geográfica; Comércio Bilateral entre os Estados; Associação Conjunta em Instituições (*joint membership*); Qualidade das Instituições; e Número de adesões anteriores aos projetos. A variável dependente será a velocidade de adesão aos Projetos de Cooperação brasileiros ao longo do período proposto.

1.5 RESUMO DOS CAPÍTULOS

Esta tese está organizada em seis capítulos, além desta. O objetivo é identificar padrões na histórica oscilação do Brasil na África. Não é, portanto, uma tarefa fácil. Para isso, conforme apresentado anteriormente, faz-se importante o uso de contexto e de métodos estatísticos.

Os dois capítulos seguintes verificam o contexto em que as relações Brasil-África estão inseridos. O segundo capítulo abordará a África no pós-Guerra Fria. Um problema sério na literatura é o profundo pessimismo quando se fala em África, o qual, devido ao legado do passado colonial do continente e às atuais restrições à governança econômica global impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelas Instituições de Bretton Woods, haveria pouco a ser feito. Há também uma visão otimista de que, se apenas essa ou aquela barreira pudesse ser removida, um caminho suave, sustentado e inclusivo para o desenvolvimento econômico se desdobraria naturalmente. A abordagem do capítulo será pragmática, por meio de teorias de economia política internacional ou global (MARLIN-BENNETT; JOHNSON,

2017), na tentativa de verificar um registro que é, de fato, a história do desenvolvimento capitalista tardio com sequelas políticas e econômicas.

O terceiro capítulo é a história mais detalhada das relações Brasil-África. Apesar do objetivo da tese compreender o período entre 1995 a 2014, há a necessidade de voltar um pouco mais no tempo para descrever as oscilações da presença do Brasil na África.

O quarto capítulo aprofunda a revisão de literatura sobre difusão transnacional de políticas em projetos de cooperação Sul-Sul. Esse será dividido em 3 partes. A primeira é uma revisão de Teorias das Relações Internacionais. A segunda é sobre Teorias de Difusão Internacional. A terceira parte é uma tentativa de contribuir à resolução do Problema de Galton (*Galton's Problem*) nos estudos sobre difusão e cooperação sul-sul e a conexão com o capítulo seguinte. Em termos metodológicos, a difusão não pode ser explicada por características de Estados que atuam de forma independente, mas sim por suas interações. A análise da difusão como um processo tem sido considerada um problema metodológico nas Ciências Sociais. A interdependência internacional e o impacto dela resultante têm sido discutidos como “Problema de Galton” nas Ciências Sociais onde a correlação pode ter sido resultado de contatos entre as culturas da amostra e não achados baseados em casos verdadeiramente independentes. Como os mecanismos de difusão são fundamentados em diferentes teorias, as explicações teóricas da difusão atualmente podem ter pouca coerência interna. Os testes empíricos mistos podem contribuir para solucionar o problema (JAHN, 2006; BRAUN; GILARDI, 2006).

O quinto capítulo é a exibição ou análise dos dados. Nele, por meio do método de Análise de Sobrevivência e do QCA, buscam-se apresentar alguns resultados dos dados obtidos. Há, além disso, um breve estudo de caso descritivo com cinco países africanos com a variável balança comercial. No geral, os resultados indicam a importância das instituições regionais na África e alguns, como a variável geográfica e de qualidade institucional, são contraintuitivos.

O sexto capítulo discute os achados do capítulo anterior. Por meio da estratégia de pesquisa contrafactual, de caráter qualitativo, como aponta Fearon (1991), uma pesquisa não-experimental que faça afirmações causais, seja do tipo N grande ou N pequeno, deve confrontar contrafactuais. O QCA, ao possibilitar a negação de causas, permite essa análise. Especificamente, o resultado apresentado pelo QCA identificou três variáveis suficientes nas soluções intermediária e conservadora. Nessas, houve a presença de Gana, Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria como casos em instituições com os PALOP, na negação da variável geográfica em relações aos países do PALOP e a negação do acúmulo de projetos na região. Por fim, o capítulo verifica possíveis limitações analíticas. Em geral, a principal

preocupação para a pesquisa é a lacuna de dados, a estratégia empírica e a interpretação dos achados com base nesses.

O capítulo final faz um resumo das discussões apresentadas na tese, dos achados e indica os possíveis caminhos para pesquisas futuras. O título da conclusão, “*The bond that binds us is beyond choice*” é do livro “Os despossuídos” da escritora de ficção científica norte-americana Ursula K. Le Guin. Ele se refere à conexão entre os seres humanos. É, no entanto, apropriado para as relações entre o Brasil e a África. Nossa relação vem desde os sobrados clássicos com reminiscências barrocas disseminados na África ao “estilo brasileiro” até a comemoração efusiva e tardia em Lagos da abolição da escravatura no Brasil (SILVA, 2011). Nossa relação está além de escolhas.

2 A ÁFRICA NO SÉCULO XXI: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ECONOMIA GLOBAL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Gilpin (1987), no clássico manual sobre Economia Política das Relações internacionais apontou para a dificuldade de resolução do dilema entre autonomia doméstica e mercados internacionais, o qual seria essencial para a viabilidade futura da economia de mercado ou capitalista. Ele questionou a dificuldade de conciliar esses dois meios opostos de organizar a economia doméstica. Haveria, nesse sentido, três proposições gerais para os anos posteriores. A primeira é que a distribuição global ou territorial das atividades econômicas seria uma preocupação central da política moderna. A questão fundamental de "quem deve produzir o quê e onde" deveria estar presente nas discussões técnicas sobre comércio, investimento estrangeiro e assuntos monetários. O segundo ponto é que a divisão internacional do trabalho é produto tanto das políticas nacionais quanto da eficiência relativa entre Estados. O mecanismo de preços opera para transformar as eficiências nacionais e as relações econômicas internacionais no longo prazo. Terceiro, em consequência a essas mudanças e ao crescimento desigual das economias nacionais, a estabilidade do mercado internacional ou sistema capitalista ficaria altamente problemática. No final, aponta o autor que a natureza da dinâmica desse sistema prejudicaria os fundamentos políticos sobre os quais ele deveria se apoiar e, assim, levanta a questão crucial de encontrar uma nova liderança política para garantir a sobrevivência de uma ordem econômica internacional liberal (GILPIN, 1987; DEANE, 1989).

Recentemente, Campello e Zucco (2020) analisaram as consequências políticas da vulnerabilidade das economias latino-americanas. Essas, vinculadas à volatilidade econômica, haja vista a dependência nacional dos preços de exportações de produtos primários e da taxa de juros internacionais, repercutiriam politicamente no sucesso dos Presidentes incumbentes. Esses dois fatores, exógenos às políticas econômicas nacionais, premiariam ou condenariam políticos por razões alheias às possibilidades institucionais desses, uma vez que os cidadãos votam majoritariamente com base nos resultados econômicos.

Esses são somente dois exemplos da dificuldade histórica na separação entre os fatores internos e externos em análises de economia política internacional. Não é diferente com a África. À parte as manchetes de que “*The Ultimate Frontier Market*” (MATEAN, 2012) ou “*African Growth Miracle*” (YOUNG, 2012), as dinâmicas econômicas globais em curso aprofundam a posição dependente de África na economia global (SYLLA, 2014). Apelos recentes, pedindo mais atenção à natureza do capitalismo na África surgem à medida que o

financiamento global para o desenvolvimento é reestruturado em escala global. Esse fenômeno não pode ser ignorado pelos interessados na dinâmica do capitalismo ao redor do mundo. Não só os novos modelos e fluxos financeiros oferecem perspectivas atraentes de integração na economia global, para o bem ou para o mal, mas em lugares específicos eles geram novas formas de investimento, especulação e expulsão e, junto com isso, novos tipos da política e de relações trabalhistas, como o “Precariado” (STANDING, 2011; SASSEN, 2014; BERNARDS, 2019).

Saul e Leys (1999) argumentaram que na África, após 80 anos de colonialismo, há desenvolvimento insuficiente de capitalismo, porque as relações sociais são predominantemente não capitalistas no continente. Além disso, os países da África estão integrados a uma economia mundial capitalista da qual são sócios subordinados, sendo a produção e exportação de matérias-primas parte tanto da causa quanto da consequência dessa subordinação (AYELAZUNO, 2014).

Enquanto os esforços ao longo de sucessivas décadas para analisar o “capitalismo africano” muitas vezes se concentraram nas relações de produção e de trabalho, uma linha de estudos destacou a relevância limitada de tais relações na África. O objetivo desse capítulo, portanto, é considerar as operações de capital na África no contexto desses novos fluxos financeiros e, em última medida, na realidade atual da economia internacional e do continente africano. Haverá a insistência na importância de examinar a “localização estrutural da África na economia mundial, dependência de commodities de exportação e desindustrialização, desemprego e estagnação agrícola” (BUSH, 2013, p. 53, tradução nossa)³. Ao fazê-lo, repete-se o velho argumento do potencial produtivo da África, do seu desenvolvimento e da transformação estrutural que são inibidos pelas configurações atuais e passadas das economias e sociedades globais e domésticas (SAUL, 2009).

2.2 “PAÍSES DE BAIXA RENDA TÊM POUCAS PERSPECTIVAS DE SE TORNAREM ECONOMIAS INDUSTRIAIS”

A frase do título desse subtópico refere-se a um argumento bastante presente em textos sobre desenvolvimento regional africano. Considera-se economia industrial as atividades que combinam fatores de produção, como instalações, suprimentos, trabalho, conhecimento, a fim

³ No original “*The common features which I stress include the continent’s structural location within the world economy, export commodity dependence and similarities regarding de-industrialisation, unemployment and agricultural stagnation.*”

de produzir bens materiais destinados ao mercado interno e externo. O desenvolvimento dessa economia gera maior complexidade nas relações de trabalho e de produção (CHANG, 1996).

Para responder a essa pergunta, dois ramos de estudos sobre a relação entre recursos naturais e desenvolvimento podem ajudar, já que a África é dependente de exportação de *commodities* no mercado global (EDWARDS, 2017). Em geral, tanto economistas formados na escola neoclássica, ou em economia de desenvolvimento mais estruturalista, ou, ainda, em economia política neomarxista, têm em comum a visão de que os países de baixa renda têm poucas perspectivas realistas de se transformarem em economias industriais. Um se baseia na ideia de vantagem comparativa, enquanto o outro se baseia em ideias estruturalistas, às vezes em teoria da dependência, sobre as consequências inevitáveis do comércio entre países mais ricos e mais pobres (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

A primeira tradição destaca a importância das instituições domésticas, em particular a capacidade do Estado, para explicar o desenvolvimento desigual entre países (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2003; ACEMOGLU; ROBINSON, 2019; KURTZ, 2009). É uma literatura fortemente vinculada ao neoliberalismo e sobre a maldição dos recursos. Dos trabalhos nessa tradição, poucos consideram explicitamente o ambiente econômico internacional como um fator que molda o desenvolvimento dos exportadores de recursos (DUNNING, 2005), bem como as desigualdades estruturais e os legados históricos das relações exploratórias entre os estados no sistema mundial impactam esses países.

A segunda literatura, portanto, é baseada na teoria dos sistemas de dependência e apontam fatores mais estruturais. Esses estudiosos argumentam que um sistema mundial dominado pelos europeus surgiu na década de 1450, quando os países da periferia tornaram-se dependentes e explorados pelos países industrializados (WALLERSTEIN, 2011). No período pós-colonial, a dependência sustentada desses países das exportações de recursos, investimento estrangeiro direto (IDE) e empréstimos estrangeiros continuam a impedir seu desenvolvimento (EDWARDS, 2017).

A ascensão do neoinstitucionalismo econômico demonstra que o mercado não é a única, ou mesmo predominante, forma pela qual a vida econômica está organizada. Esse mostrou que as instituições não mercantis são partes integrantes da vida socioeconômica, e não necessariamente aspectos rígidos que devem ser eliminados para o desenvolvimento (ACEMOGLU; ROBINSON, 2019). Outro desenvolvimento importante na teoria econômica foi o interesse pela mudança técnica, que não foi devidamente tratada pela teoria econômica convencional. A literatura recente sobre mudança tecnológica mudou fundamentalmente a visão da economia capitalista. Adam Smith, Karl Marx, Joseph Schumpeter e Friedrich Hayek

são apenas alguns dos muitos grandes economistas que abordaram, à sua maneira, a ideia de que a economia capitalista está em um fluxo permanente de desenvolvimento tecnológico e mudança institucional. De Karl Marx, à esquerda, a George Stigler, à direita, gerações de economistas se preocuparam com o papel do Estado e a lógica da política de grupos de interesse na economia capitalista (CHANG, 1996). No entanto, o que falta na questão da capacidade institucional é uma discussão de como um país que não tem capacidade institucional adequada para administrar políticas “complexas” pode construir tal capacidade. Esse é o problema que aflige a África.

Em primeiro lugar, a mudança estrutural de longo prazo para uma economia de serviços não acontece apenas porque as pessoas querem mais serviços à medida que ficam mais ricas. A principal razão para essa mudança estrutural do emprego em direção aos serviços parece ser a relativa inflação de custos dos serviços devido ao atraso no crescimento da produtividade em vez de uma mudança real na demanda para serviços à medida que a renda aumenta (CHANG, 1996).

Em segundo lugar, a desindustrialização, problema que existe na incipiente indústria africana, definida como a diminuição da participação do emprego e produção manufatureira no emprego e produção totais, é um resultado inevitável de longo prazo quando há taxas de crescimento diferentes entre a produtividade da manufatura e de serviços, não necessariamente relacionado ao declínio da competitividade do setor manufatureiro da economia, mas comparativo (CHANG, 1996).

Em terceiro lugar, o fato de que a desindustrialização é uma tendência inevitável de longo prazo não significa necessariamente que um país possa ignorar completamente a manufatura e confiar totalmente nos serviços. Isso ocorre em grande parte porque muitos serviços são basicamente não comercializáveis, como os serviços governamentais e jurídicos, ou têm um grande componente não comercializável, como o transporte, embora existam outros serviços que se tornaram ou estão se tornando rapidamente negociáveis, por exemplo, serviços financeiros, consultoria de gestão ou ensino superior. Com uma participação crescente dos serviços na renda nacional, é necessário compensar o crescimento da produtividade na manufatura se um país quiser manter seu nível de renda sem correr problemas de balanço de pagamentos (CHANG, 1996).

Em 1958, Suret-Canale, em *Afrique Noire, Occidentale et Centrale: Geographie, Civilisations*, forneceu uma famosa interpretação marxista da pobreza africana ao aplicar a noção do “modo de produção asiático”. Essa abordagem afirmava que a África tinha uma renda média relativamente mais baixa que os outros continentes e a razão seria a permanência de

instituições pré-capitalistas. Outra interpretação argumentava que as sociedades africanas não eram baseadas em princípios de mercado, embora tivessem mercados e, portanto, não respondiam aos incentivos econômicos criados desde a Revolução Industrial. As décadas de 1960 e 1970 também viram os trabalhos de teóricos da dependência e dos sistemas mundiais que tentaram explicar o subdesenvolvimento africano não como consequência de dinâmicas principalmente internas, como nas abordagens marxistas, mas como consequência de sua integração em termos desfavoráveis com a economia mundial (POLANYI, 1966; DALTON, 1976; WALLERSTEIN, 2011; AKYEAMPONG *et al*, 2014).

Economistas, independente da origem, identificavam, portanto, os problemas econômicos da África como essencialmente os de qualquer economia pobre. À medida que a África se tornava formalmente independente, a primeira onda de economistas desenvolvimentistas propôs modelos simplificados ou a-históricos para a superação da pobreza africana (AKYEAMPONG *et al*, 2014). O fracasso sucessivo desses modelos de economia desenvolvimentistas desenvolveu a necessidade de compreender as especificidades da sociedade, das instituições africanas e de onde elas vieram, para desbloquear o potencial econômico do continente (EASTERLY, 1997; 2001). Havia, assim sendo, uma reorientação intelectual do desenvolvimento econômico comparativo para um foco nas forças históricas de desenvolvimento institucional de longo prazo, enfatizando a necessidade de repensar completamente a natureza da pobreza africana (AKYEAMPONG *et al*, 2014).

Enquanto os economistas estudaram os problemas de desenvolvimento contemporâneos como se fossem atemporais e conduziram pouca pesquisa no subcampo da história econômica, tendo como consequência um relativo vazio de narrativas convincentes da história econômica africana, os cientistas políticos, de certa forma em reação aos economistas, se concentraram muito mais na política da África contemporânea (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Para ser feita justiça, alguns estudos em economia verificaram a importância de características específicas quantitativamente tão importantes que se tornariam a força dominante na história econômica africana (AKYEAMPONG *et al*, 2014). Por exemplo, para Inikori (1992) e Miller (1996), teria sido o tráfico atlântico de escravos. Para Vansina (1978), foi a formação do Estado na África. Para outros, majoritariamente, foi o impacto da colonização (PALMER; PARSONS, 1977).

Na escola neoclássica, houve pelo menos duas explicações dominantes para a África: heterogeneidade étnica e racionalidade política. Primeiro, Easterly e Levine (1997) avançaram o argumento de que a alta diversidade étnica nos Estados africanos afetaria negativamente o crescimento desses. Esse artigo mostra que a diversidade étnica ajudaria a explicar as diferenças

entre os países em políticas públicas, estabilidade política e outros indicadores econômicos. No caso da África Subsaariana, o crescimento econômico está associado a baixa escolaridade, instabilidade política, sistemas financeiros subdesenvolvidos, mercados de câmbio distorcidos, altos déficits governamentais e infraestrutura insuficiente. Afirmam os autores que quatorze das quinze sociedades mais etnicamente heterogêneas do mundo estão na África; oito países classificados como países de alta renda pelo Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial estão entre os mais etnicamente homogêneos e nenhum desses países ricos está entre os 15 países com maior diversidade étnica.

Além disso, a colonização europeia desempenhou um papel significativo em impedir o desenvolvimento de Estados em uma alta capacidade estatal. Na África, no Oriente Médio e em outros lugares, os colonizadores europeus estabeleceram fronteiras “artificiais” que não combinavam bem com as identificações de grupos locais (ALESINA; EASTERLY; MATUSZESKI, 2011; MICHALOPOULOS; PAPAIOANNOU, 2016). Isso limitou o raio de identificação étnica ou parental, tornando mais difícil chegar a um consenso sobre a provisão de bens públicos nacionais. Além disso, a partição étnica arbitrária por colonizadores europeus em diferentes nações aumentou significativamente a violência política, haja vista a forte associação positiva entre complexidade política pré-colonial e desenvolvimento contemporâneo em pátrias étnicas adjacentes com diferentes legados de instituições políticas pré-coloniais. Nesse caso, são dois fatores que se interligam, tanto o legado pré-institucional africano quanto o interposto pelos colonizadores (MICHALOPOULOS; PAPAIOANNOU, 2013, 2016).

Um segundo estudo, um dos primeiros e mais influentes estudos acadêmicos a surgir na tradição neoliberal, foi *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (1981), de Robert Bates. Neste livro, Bates desenvolve uma explicação política para a transição agrária atrasada da África Subsaariana. Ao questionar o porquê dos governos desses países persistirem em seguir políticas agrícolas que não só vão contra os interesses dos agricultores em geral, mas também não conseguiram transformar o setor agrícola, Bates analisa o papel que a política desempenhou na formação de certas escolhas econômicas. Com base em uma estrutura de escolha racional, podendo facilmente ter enquadrado seu argumento através de uma lente olsoniana (2015), seu argumento é que o problema fundamental na África tem sido a intervenção perniciosa do Estado, por meio da propriedade ou regulação, no funcionamento natural do mercado.

Segundo Bates, embora as elites estatais possam ter tentado fazer a transição para um sistema capitalista “moderno”, elas também teriam buscado consolidar seu poder político e

econômico às custas da grande maioria da população agrária. Há muitos agricultores pobres e eles têm dificuldade de se organizarem para garantir um benefício coletivo e um menor e mais rico de industriais urbanos. Há um grupo médio de trabalhadores urbanos. Assim como Olson (2015) previra, quanto menor o grupo, maiores os benefícios que ele garante para si mesmo. Haveria, nesse sentido uma lógica política para uma lógica econômica aparentemente incongruente: a intervenção do Estado gerou um Estado predatório composto por rentistas e empresários, em que prevalece apenas a agregação de interesses mais organizada. Seria uma sociedade extrativa, nos termos de Acemoglu e Robinson (2012).

O método mais significativo que a elite teria usado para conseguir isso teria sido extrair o excedente do setor agrícola para promover o desenvolvimento industrial. Em sua tentativa de “espremer” o campesinato, as elites estatais perseguiram o duplo objetivo de impor a produção compulsória de produtos agrícolas a preços fixos e manter os preços dos alimentos artificialmente baixos, de modo a reduzir o custo de vida nas áreas urbanas e preservar o apoio da população.

Através de conselhos de comercialização controlados pelo governo, que foram estabelecidos sob o domínio colonial com o monopólio da compra e da exportação de produtos agrícolas, bem como através da manipulação das taxas de câmbio, os Estados africanos e suas respectivas burocracias inchadas conseguiram deprimir o mercado de preços das safras de exportação.

Esse grande envolvimento do Estado na economia permitiu que políticos e burocratas individuais manipulassem os mercados por meio de mecanismos não competitivos e usá-los não apenas para enriquecer, mas também para construir uma base de apoio político. Essa dinâmica perversa levou à antítese do desenvolvimento. Segundo Bates, por exemplo, os incumbentes distribuíram renda de forma altamente seletiva, para sustentar um sistema de clientelismo no qual favores e conexões poderiam ser trocados por apoio político.

Bates documenta como as elites estatais africanas desempenharam um papel fundamental na alteração da composição social e econômica do setor agrário. Políticos e burocratas usaram sistematicamente seu poder para alocar subsídios a insumos agrícolas, garantir acesso à terra e à tecnologia e fornecer crédito subsidiado, entre outras coisas, para promover o desenvolvimento de um grupo privilegiado de agricultores individuais de grande escala que devem sua posição ao governo e, portanto, têm interesse em preservar o sistema atual. Seria uma política de “barril de porco” (*pork barrel*).

Os debates sobre a configuração fundamental das políticas permanecem fora da agenda política do campo africano, e os moradores rurais individuais passam, por interesse próprio, a

acatar políticas públicas que são prejudiciais aos interesses agrários como um todo. Para Bates, por fim, a fraqueza do Estado predatório está no fato de que as políticas de exploração e dominação que lhe dão sentido são insustentáveis no longo prazo. Os custos de manutenção de um sistema baseado no clientelismo e nos laços clientelistas são onerosos, e a capacidade dos atores estatais de gerar as receitas necessárias para sustentá-lo depende em grande parte de até que ponto eles conseguem espremer o campesinato, cujo controle sobre a terra lhe confere certo grau de flexibilidade para evitar a dominação estatal. Igualmente importante, os efeitos dessas políticas, que são prejudiciais para a maioria da população, acabarão prejudicando também os apoiadores políticos do estado, levando-os a reagir.

Em grande medida, todos esses estudos apontam para esforços ativos dos regimes coloniais em impedir o surgimento de uma forma de classe capitalista indígena, tanto limitando a capacidade dos agricultores de extrair um excedente de sua produção quanto desencorajando a manufatura liderada por africanos por meio de diferentes estratégias.

A industrialização da África foi prejudicada, em parte, por golpes militares patrocinados externamente no final dos anos 1960 e 1970. Ao interromper as reformas imediatas pós-independência, que incluíam a africanização e o uso deliberado das alavancas do poder estatal para impulsionar a industrialização, as economias africanas voltaram às antigas economias coloniais de exportação de mercadorias e dependência externa. Quando os preços globais das commodities despencam, o crescimento *per capita* da África diminui ou estagna (KHISA, 2019).

Para um continente que experimentou um crescimento negativo por longos períodos nas décadas de 1970 e 1980, em virtude do aumento dos conflitos, é sem dúvida uma grande reviravolta ter registrado taxas de crescimento substanciais a partir do final da década de 1990 e 2000. Mas o crescimento foi modesto e muito aquém do que conseguiram, por exemplo, os tardios Estados asiáticos industrializadores, e muito abaixo do que havia sido projetado por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial (BUSH, 2018; KHISA, 2019).

A porcentagem de pessoas ocupadas na produção de *commodities* ou a participação na receita do governo proveniente de *commodities* são medidas importantes (SOUTH CENTER, 2005; TAYLOR, 2015). Por exemplo, entre 2000 e 2010, o crescimento médio da África Subsaariana foi de pouco mais de 5%, em grande parte devido a um boom de commodities e receitas do petróleo. Isso desacelerou para menos de 4% nos anos seguintes (LEKE; BARTON, 2016; BUSH, 2018). A desaceleração foi atribuída em parte à queda nas práticas globais de petróleo bruto que afetaram países dependentes de petróleo como Angola e Nigéria.

Chitonge (2017) observa que encontrar capitalismo na África depende da definição e dos aspectos de interesse constitutivos desse. Apesar das relações capitalistas atuais na África serem pouco semelhantes ao desenvolvimento histórico da Europa Ocidental, há muito investimento capitalista e extração de excedentes por meio de desenvolvimento geográfico desigual, especialmente em “operações de capital”. Esses seriam modos de acumulação, de penetração e de evasão de arenas de investimento específicas pelas finanças globais e do poder estrutural por trás de diferentes tipos de capital à medida que desembarcam em locais específicos na África (MEZZANDRA; NEILSON, 2015; CHITONGE, 2017). Embora muitas sociedades africanas possam não ser muito capitalistas em suas estruturas sociais, elas certamente fazem parte do capitalismo global.

Uma maneira saliente pela qual o capital internacional penetra em muitos países africanos hoje é através das variadas formas de financiamento internacional que chegam ao continente na forma de ajuda externa, empréstimos comerciais, investimento direto estrangeiro e outras formas de financiamento que são difíceis de classificar. Essas formas de financiamento estão cada vez mais orientadas para abordar um conjunto específico de lacunas associadas ao subdesenvolvimento de África.

No entanto, houve retrocessos heterodoxos recentes contra o argumento “padrão” neoliberal. De Waal (2015) sugeriu que a política no Chifre da África poderia ser entendida usando o termo do mercado político (*political marketplace*), no qual haveria a troca de lealdade política por pagamento, uma prática clientelista. Esse mercado político teria três componentes principais: barganha política interpessoal, busca de renda generalizada e integração ao sistema global de clientelismo. É difícil ver como a estrutura de De Waal foge ao modelo de explicações neocoloniais, mas ele destaca uma importante dinâmica de barganhas e transações monetárias da elite que contribuiu para minar a construção de um Estado viável, corroborando, em parte, com os estudos anteriores.

Resta evidente que a maioria das economias africanas está integrada à economia global de forma geralmente desfavorável, em uma dependência estrutural, dependendo de um sistema de produção baseado em *commodities* que determina as estruturas do continente e define o seu lugar no sistema global. São eles, a saber, a exportação de produtos agrícolas tropicais: café, cacau, algodão, amendoim, frutas, dendê etc.; e petróleo e minerais como cobre, ouro, metais raros, diamantes etc. (AMIN, 2011). A maioria dos choques nos preços das *commodities* é de natureza internacional e o repasse aos preços domésticos é imperfeito, ou seja, as mudanças nos preços internacionais não são traduzidas de um para um nos preços domésticos, evidenciando a dependência de cada país em infraestrutura, instituições e estrutura de mercado. Tal

dependência de produtos básicos tem profundas implicações para o bem-estar das famílias (LEDERMAN; PORTO, 2016). Uma forte dependência em preços das *commodities*, como é a regra no continente africano, tende a prejudicar os mais pobres, especialmente no lado do consumo.

Ao discutir a narrativa em torno da ideia da ascensão da África, é proveitoso notar a diferença entre características estruturais e superficiais das economias africanas (SHAW, 1985). Há poucas indicações para propor que o perfil estrutural da África esteja crescendo ou que o continente esteja passando pelas dores de qualquer transformação estrutural na sua economia.

Os defensores da interpretação sobre o desenvolvimento consistente da África argumentam que uma melhor governança e formas de conduzir os negócios aceleraram o crescimento da África e que não se trataria apenas de petróleo e minerais. Em um estudo, afirmou-se que um clima “hospitaleiro” para os negócios foi estimulado por mudanças institucionais e reformas políticas e econômicas (TAYLOR, 2012). Este é um dos argumentos centrais em torno do qual foi construída grande parte do otimismo recém-descoberto sobre a África, onde “quadros macroeconômicos melhores e governança política na maioria dos países foram os fatores principais para a performance econômica melhor” (ARYEETY *et al*, 2012, p. 8, tradução nossa) ⁴.

Há, nesse sentido, alegações de que ocorreram melhorias enormes na governança em toda a África. No entanto, por um lado, a evidência empírica sobre indicadores relacionados com o crescimento e com políticas públicas é consistente com a hipótese nula de que mais de duas décadas de reformas impostas externamente tiveram um efeito atenuado na consolidação de qualquer capacidade de crescimento sustentável na África Subsaariana (TAYLOR, 2015). O motor do crescimento foi o *boom* das *commodities*, o alívio da dívida externa e a redução dos conflitos intra-africanos (WEEKS, 2010). Os anos em que os números de crescimento da África Subsaariana foram bastante positivos estão ligados ao período em que as economias emergentes, especialmente Índia e China, começaram a exigir massivamente *commodities* para seu próprio desenvolvimento. Essa realidade é diferente das políticas “corretas”, ou seja, neoliberais, que teriam impulsionado o crescimento (TAYLOR, 2014; EDWARDS, 2017).

Por outro lado, Edwards (2017), ao fazer uma comparação entre desenvolvimento em Estados exportadores de petróleo e minerais, ou seja, as principais *commodities* do mercado

⁴ No original “*improved macroeconomic frameworks and political governance in a majority of countries were key drivers for the improved economic performance*”.

mundial, identifica que a forte capacidade do estado impacta positivamente o desenvolvimento econômico nesses países, enquanto a dependência da dívida impede o desenvolvimento econômico. Os resultados empiricamente robustos apresentados contribuem para o presente problema de duas maneiras. Primeiro, para a literatura sobre a maldição de recursos especificamente, os resultados enfatizam não apenas a ampla variação entre os Estados pesquisados e que a capacidade do estado é crucial para o desenvolvimento desses países, mas também a importância de atender às estruturas globais de dependência que também influenciam seu desenvolvimento, em particular a dependência da dívida externa. Em segundo lugar, para argumentos de dependência/sistemas mundiais, das várias formas de dependência econômica, a dependência da dívida é o principal impedimento ao desenvolvimento dos países dependentes de petróleo e minerais. As perspectivas de dependência/sistemas mundiais devem, portanto, se concentrar nesse mecanismo para capturar totalmente seus impactos profundos nessas nações.

De fato, apesar da celebração da suposta melhoria da governança em todo o continente e das tentativas de vinculá-la ao recente surto de crescimento da África, há poucas evidências de que, em geral, a qualidade da governança esteja aumentando em todo o continente. Entretanto, os indicadores de governação do Banco Mundial para a África Subsaariana refutam qualquer opinião sobre a melhoria da governança durante o período relacionado com a “ascensão” da África. De acordo com a Estimativa de Eficácia do Governo, a qual captura a qualidade dos serviços públicos, o grau de sua independência das instituições políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com tais políticas. Por exemplo, dos 49 estados da África Subsaariana, 30 tiveram uma piora na eficácia do governo entre 2000 e 2012. Durante o mesmo período, 35 dos 49 tiveram um declínio no controle da corrupção (BANCO MUNDIAL, 2015; TAYLOR, 2015).

Moçambique, país que o Brasil tem o maior projeto de cooperação com o continente africano e segundo maior destino de projetos, cresce a uma média anual de 7,5% há quase duas décadas e tornou-se uma das três economias mais atrativas para o investimento direto estrangeiro (IDE) na África Subsaariana. No entanto, tem sido ineficaz e ineficiente na redução da pobreza e no fornecimento de uma base social e econômica mais ampla para o desenvolvimento. Como sói acontecer na África, a economia política dominante de Moçambique está centrada em três processos fundamentais e interligados, nomeadamente, a maximização das entradas de capital estrangeiro, IDE ou empréstimos comerciais, sem condicionalidade política; o desenvolvimento de vínculos entre esses fluxos de capital e o processo doméstico de acumulação e a formação de classes capitalistas nacionais; e a reprodução de um sistema de trabalho em que a força de trabalho é remunerada abaixo de seu

custo social de subsistência e as famílias têm a responsabilidade de manter os trabalhadores assalariados complementando seus salários ou tentando manter a disponibilidade da enorme reserva ociosa de trabalho (CASTEL-BRANCO, 2014).

As classes capitalistas emergentes em Moçambique resultam de dois processos muito diferentes de expropriação do Estado para ganho privado. Primeiro, foi a transferência maciça e altamente subsidiada de empresas estatais e ações para as elites políticas e econômicas domésticas, que criou principalmente uma classe improdutiva de proprietários de ativos com pouco capital e pouca experiência industrial e gerencial. Os interesses desses grupos foram, então, ameaçados e desafiados pela penetração do IDE em setores baseados com recursos abundantes e oligopólios e pela expansão da liberalização do comércio e dos vínculos comerciais com o mundo, principalmente com a África do Sul.

A resposta estratégica do Estado a tais ameaças e desafios foi se engajar em uma onda de expropriação do bens do Estado, para maximizar os fluxos de IDE e a absorção de uma parte dos lucros desses fluxos pelas classes capitalistas domésticas. A economia resultante é, portanto, extrativista, e de base limitada (CASTEL-BRANCO, 2014).

Outros exemplos são a África do Sul, Camarões e Uganda, países em diferentes regiões na África, mas que possuem o mesmo fenômeno de extrativismo. Há, nesses países, apropriação de terras (*land-grabbing*) para a produção de culturas alimentares e não alimentares. À medida que a demanda por terra e recursos naturais acelera, impulsionada pelo rápido crescimento populacional e pelo aumento do consumo de alimentos, combustíveis, rações e fibras, também aumenta a competição por diferentes usos da terra. As aquisições de terras em larga escala desempenham um papel cada vez mais importante, com implicações de longo alcance, pois transformam as paisagens, economias e sociedades rurais. Dado que o acesso à terra está intimamente ligado a segurança alimentar, à redução da pobreza e a meios de subsistência sustentáveis, essas aquisições em larga escala podem impedir esse acesso.

Geralmente, assim sendo, os contratos de apropriação de terras não são transparentes e excludentes e isso levantou questões significativas de governança e direitos à terra. Essa agenda de grilagem de terras vai até mesmo ao desejo global por uma economia verde, que, sem dúvida, levou a uma demanda contínua e sem precedentes por terras aráveis. Esse foco continua a estimular, especialmente na África Subsaariana, a prática de apropriação de terras por governos estrangeiros, empresas e instituições financeiras multinacionais (ASHUKEM, 2016; 2020). No entanto, a questão que resta é se tudo se deve a fatores externos ou “imperialistas”.

Kohli (2019), empregando a análise histórica comparativa, verifica os motivos e as consequências do imperialismo, bem como os mecanismos pelos quais as potências imperiais

estabelecem o domínio sobre a periferia. Especificamente, Kohli argumenta que o imperialismo é motivado por considerações econômicas e políticas, que se resumem à busca do interesse econômico nacional dos imperialistas. O principal mecanismo empregado pelos imperialistas nessa busca é o estabelecimento de abertura econômica exclusiva para a metrópole e o enfraquecimento da soberania nos países periféricos. Quando uma potência imperial não consegue garantir uma abertura estável em países periféricos, é provável que use a força para minar a soberania desses países. A troca econômica torna-se então estruturada pelo poder político superior, permitindo que os imperialistas se beneficiem às custas de seus súditos.

O impacto desse exercício imperial na trajetória desenvolvimentista da periferia é geralmente negativo. Isso porque em um mundo de Estados a soberania nacional é um bem econômico e uma condição necessária, embora não suficiente, ao desenvolvimento. Portanto, de acordo com essa teoria, deve-se esperar o menor desenvolvimento econômico em países totalmente colonizados, possibilidades um pouco melhores, mas ainda limitadas, em estados semi-soberanos, e as melhores perspectivas em condições de poder estatal soberano e efetivo (KOHLI, 2019, páginas 3 e 4).

O livro de Kohli é interessante para a literatura de economia política comparada porque examina de perto as formas como os imperialismos dos séculos 19 e 20 moldaram a ordem econômica mundial, um processo que destaca a economia política contemporânea, como o proposto por Piketty (2014) às vezes ignorado por esse. O relato de Kohli também ajuda a ampliar o escopo do estudo do imperialismo para além do colonialismo. Assim, o autor relaciona a relação entre imperialismo e desenvolvimento periférico e, voltando um pouco para o desenvolvimento asiático como exemplo, centra-se na seguinte questão: se o imperialismo bloqueia o desenvolvimento econômico, como podemos explicar os milagres econômicos de Taiwan e da Coreia?

Tanto a Coreia quanto Taiwan foram formalmente colonizadas pelo Japão e depois ficaram sob controle imperial informal dos EUA durante a Guerra Fria. O imperialismo japonês foi relativamente único no sentido de que o Japão promoveu o desenvolvimento de estados fortes como veículos de exploração em suas colônias (KOHLI, 2004).

Esse modelo imperial era, portanto, oposto ao do colonialismo britânico, centrado nos latifundiários e nas estruturas de poder locais como meios de impor e sustentar o controle imperial, perpetuando assim legados de organização sociopolítica fragmentada na África e na Ásia (MIGDAL, 1988). Como resultado, as colônias japonesas desenvolveram fortes estados burocráticos (KOHLI, 2004). Essa estrutura institucional dominada pelo Estado, estabelecida durante a era do colonialismo japonês, foi fundamental para o subsequente desenvolvimento

social, econômico e político da Coreia e de Taiwan (LIM, 1999; KIMURA, 1993). Isso é fundamental para entender como a Coreia e Taiwan conseguiram florescer sob a tutela dos EUA, enquanto outros países como as Filipinas não.

Portanto, uma forte explicação para o desenvolvimento desses dois países é que seus legados institucionais de forte presença do Estado foram levados até a era do imperialismo dos EUA. No entanto, essa explicação levanta a questão subsequente da manutenção, relativamente intacta pelos EUA, de que as potências imperiais estão necessariamente comprometidas com o desmantelamento de Estados efetivos na periferia. Para responder essa pergunta, as considerações da Guerra Fria são potencialmente fundamentais, pois os EUA estavam interessados em manter uma frente forte contra a ameaça comunista, que envolvia os países sob sua influência com economias prósperas (KOHLI, 2019, p. 257).

Assim, ao rever as trajetórias excepcionais de desenvolvimento de Taiwan e da Coreia, parece que o pano de fundo institucional contra o qual o imperialismo se desenvolve é fundamental. O impacto da experiência imperial pode então estar condicionado às estruturas institucionais já existentes dos próprios países, pois, apesar de estarem sob controle imperial, esses países conseguiram prosperar.

Usar o Estado como unidade de análise é o que distingue o trabalho de Kohli de outros estudos de desigualdade que se concentram nas distribuições de riqueza e na dinâmica de crescimento dentro dos estados (PIKETTY, 2014; BOUGUIGNON; VERDIER, 2000). A soberania é uma característica dos Estados (FOWLER; BUNCK, 1996), e o mecanismo causal que Kohli propõe para vincular a soberania ao desenvolvimento desigual é o poder, ou seja, o poder entre os Estados, a metrópole e a periferia.

Kohli, como afirmado antes, analisa o efeito da soberania estatal sobre o desenvolvimento, mas a forma de soberania na qual seu argumento está realmente enraizado é a soberania nacional, na qual a nação tem seu próprio estado autônomo. A implicação dessa distinção é que as nações podem existir sob estados periféricos soberanos enquanto ainda são excluídas da governança.

A ênfase nessa forma de soberania inevitavelmente levanta a questão de quem deve ser soberano – em outras palavras, quem é a nação? Essa não é uma pergunta simples e historicamente tem sido objeto de intensa contestação política, muitas vezes resultando em violência. A nação é tipicamente concebida em bases etnolinguísticas ou cívicas, sendo a primeira mais comum no mundo em desenvolvimento (KOHN, 2017). O nacionalismo metodológico refere-se à suposição feita por parte do pesquisador de que “o Estado-nação é a

forma social e política natural do mundo moderno” e trata a nação como um ator unitário. (WIMMER; SCHILLER, 2002).

Os países “periféricos” não são monólitos, mas são eles próprios compostos por diferentes grupos, muitas vezes grupos concorrentes. Por um lado, o imperialismo, formalmente, envolve algum nível de assentamento da “metrópole” na periferia, variando desde o estabelecimento de postos avançados até o deslocamento quase total da população local. Nesses casos, a periferia imperial torna-se um novo núcleo e se desenvolve nos moldes da metrópole. Tais países não sofreram os mesmos impactos negativos do imperialismo, justamente porque foram criados e desenvolvidos sob os auspícios do poder imperial. No entanto, alguns grupos claramente sofreram como resultado de sua criação, a saber, os nativos americanos que foram deslocados pela colonização europeia e os escravos africanos importados para fornecer mão de obra à sua economia inicial.

Em outros casos, o assentamento colonial deixa para trás uma composição étnica conflituosa no país periférico, que confunde a definição de soberania, muitas vezes como resultado de hierarquias raciais duradouras. Por exemplo, a África do Sul tornou-se formalmente uma república independente do governo britânico em 1934, mas o fez sob o domínio da minoria africânder branca. Enquanto a hierarquia racial na África do Sul é inegavelmente um produto do imperialismo, o Apartheid foi implementado após a independência do país da Grã-Bretanha. O Apartheid deixou claramente sua marca no desenvolvimento da África do Sul. Acemoglu e Robinson (2012) constatam que as regiões historicamente povoadas por brancos se desenvolveram ao longo de linhas semelhantes a um país ocidental, enquanto os históricos “bantustões” permanecem muito pobres e economicamente atrasados. Não está claro se a soberania estatal teve muito impacto para os negros sul-africanos, pois uma África do Sul independente foi capaz de impor o domínio minoritário e subjugar sua população negra, preservando dentro do Estado a relação de dominação que Kohli critica entre os estados e deixando para trás um estado dualista em vários graus de desenvolvimento.

Finalmente, muitos Estados pós-coloniais são essencialmente artificiais do ponto de vista nacional, desenhados no mapa por imperialistas que partem para agrupar várias nações, que podem não ter muito em comum entre si, além de seu status de antigos súditos imperiais, sob a bandeira da soberania. Nesses casos, não é inconcebível que a independência possa prejudicar ainda mais o desenvolvimento ao desencadear conflitos prolongados pelo controle dos estados recém-soberanos, precisamente porque a soberania é um recurso valioso, que leva

o país ainda mais à pobreza. A África pós-colonial e o Oriente Médio estão repletos desses exemplos.

De fato, a consequência mais prejudicial do imperialismo para as sociedades não ocidentais é o enfraquecimento da soberania nacional, pois, “no mundo dos Estados, a soberania nacional é um ativo econômico” (KOHLI, 2019). Isso está de acordo com a literatura sobre a qualidade institucional e desenvolvimento econômico, mas onde outros afirmam que as instituições estatais são importantes para o crescimento (ACEMOGLU; GALLEGO; ROBINSON, 2014), Kohli argumenta que a soberania nacional é uma condição necessária para a elaboração de estados efetivos. Para esse autor, privar a periferia da soberania impede o surgimento de coalizões nacionalistas capazes de desenvolver instituições industrializantes. Ao fomentar relações clientelistas com as elites domésticas da periferia que se beneficiam estreitamente de seu relacionamento com o centro, os poderes imperiais incentivam as elites domésticas a manter instituições que atendem a seus próprios interesses e aos interesses paroquiais da oligarquia nativa.

Bourguignon e Verdier fornecem um modelo útil para entender quando se espera que a oligarquia de um Estado busque políticas que privilegiem suas classes médias ao custo de sua própria predominância política. Se eles calcularem que a perda de posição política será recompensada em um estágio posterior na forma de retornos econômicos de uma classe média mais produtiva, pode-se esperar que o façam (BOUGUIGNON; VERDIER, 2000). Kohli mostra como as potências imperiais perturbam esse cálculo tanto diretamente, promovendo o *status quo*, preservando compradores e suprimindo nacionalistas pró-reforma, quanto indiretamente, fornecendo benefícios para elites cooperativas em estados produtores de commodities e movidos por dívidas com bases industriais fracas.

A última crítica é o problema de endogeneidade e causalidade entre o momento da industrialização e a capacidade do Estado. Embora os elementos selecionados para representar as dotações econômicas sejam razoavelmente exógenos, esse não é o caso do momento da industrialização. Há vários casos de industrializadores tardios rompendo o caminho para a desigualdade espacial por causa de condições favoráveis, como proximidade de grandes mercados na Europa Ocidental, no caso da Escandinávia, e pressões geopolíticas, no caso da Coreia do Sul e da Finlândia. Isso levanta a questão do quanto deixado de erro residual é de fato relevante, tanto para o momento da industrialização, quanto para a capacidade do Estado.

Há autores que não mencionam os efeitos da Guerra Fria, mas a luta contra o comunismo serve como pano de fundo que possivelmente restringiu os conflitos entre os interesses setoriais durante a reforma agrária, a industrialização e o surgimento do Estado desenvolvimentista, o

qual teve autonomia considerável no programa nacional de industrialização no Leste Asiático, como a Coreia do Sul e Taiwan (DONER, RITCHIE; SLATER, 2005; AUSTIN, 2010).

A conclusão que emerge de discussão é que nem o mercado, nem o Estado, nem qualquer outra instituição econômica é perfeita como mecanismo de coordenação da economia. Cada instituição tem seus custos e benefícios e, portanto, é melhor que outras em certas condições e pior em outras. Isso significa que diferentes países que enfrentam diferentes condições podem e devem ter distintas combinações de mercado, estado e outras instituições.

Como observado no início do capítulo, mesmo as economias que geralmente são agrupadas como economias “capitalistas” ou “de mercado” têm se baseado em combinações institucionais substancialmente diferentes. Nesse sentido, à medida que os países se desenvolvem, o principal motor do crescimento econômico muda da imitação de outros modelos de desenvolvimento para a inovação, que normalmente são modelos mais autônomos de desenvolvimento. Essas duas fontes de crescimento requerem políticas e instituições diferentes. Não é o tamanho do Estado que está em jogo, mas sim sua governança. Em outras palavras, há muitas maneiras viáveis de administrar uma economia capitalista. (AGHION; ROULET, 2014).

Essa ideia de um Estado estratégico, que direciona seus investimentos para maximizar o crescimento diante de duras restrições orçamentárias, se afasta tanto da visão keynesiana de um Estado sustentando o crescimento por meio de políticas impulsionadas pela demanda quanto da visão neoliberal de um Estado mínimo confinado a suas funções primárias. Embora os antigos Estados de bem-estar não estejam mais adequados às necessidades de uma economia em que o crescimento é impulsionado pela inovação de fronteira, como é o caso das economias avançadas atuais, o Estado mínimo defendido pelos neoconservadores também não é a solução, pois ignora a existência de externalidades do conhecimento e imperfeições do mercado de crédito.

Por fim, a competição entre países na África, na forma de rivalidade econômica ou militar, pode levar as elites governantes relutantes a adotar políticas mais eficientes ou tentar imitar outros modelos de desenvolvimento e, em particular, a investir em educação, infraestrutura e capacidade do Estado (AGHION; ROULET, 2014).

2.3 A CHINA É UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO?

O caminho do relacionamento crescente da China com o continente africano é um dos aspectos mais observados do envolvimento global em expansão do continente, já que esse emerge como um mercado estratégico e rico em recursos. Os governos africanos veem a rápida

industrialização da China como uma oportunidade para escapar da ajuda ocidental pós-colonial baseada em relações de dependência e uma possibilidade para aumentar a autonomia estatal. As relações de cooperação e desenvolvimento autônomo entre a China e a África são fenômenos interdependentes. Dada a história dos ex-colonizadores com a África, o crescente investimento da China na África poderia ser visto como uma fonte de crescimento, neocolonialismo ou mudança na dependência da África do Ocidente para o Oriente? Este tópico aborda o desenvolvimento interno da China e como ele se relaciona com a cooperação e o desenvolvimento dos estados africanos.

Mbeki (2005) observou que os conflitos étnicos, a instabilidade política e os problemas econômicos da África de hoje são o resultado de políticas coloniais que criaram fronteiras arbitrárias e sistemas políticos incongruentes sem qualquer consideração pelas afinidades étnicas e culturais existentes entre os povos africanos. Essas instabilidades políticas, combinadas com a ausência de boa governança, causaram enormes desafios de desenvolvimento para o continente africano, resultando em crescimento econômico lento e problemas sociais quase intransponíveis (LISIMBA, 2020).

Conforme afirmado anteriormente, a esmagadora maioria dos países africanos é exportadora de *commodities*, em especial petróleo e minerais, sendo suas economias fortemente dependentes das receitas desses recursos. Essa situação desfavorável levanta preocupações importantes sobre como esses países podem deslocar as receitas desses recursos em um desenvolvimento econômico sustentado.

Isso é evidente pelo fato de que, apesar da passagem de cinco décadas ou mais desde que a maioria dos países do continente conquistou a independência, a África continua subdesenvolvida e, principalmente, dependente de ajuda externa e de empréstimos (ANDREASSON, 2005). O colonialismo deixou muitos países na África gravemente mal equipados para lidar com as responsabilidades inerentes a um estado independente em funcionamento e, portanto, restringiu severamente a participação de novos estados africanos independentes na economia global (ABRAHAMSEN, 2003). A maioria dos países começou sem um sistema político estável; com infraestrutura, educação e saúde precárias; e uma alta dependência de setores intensivos em mão-de-obra e de baixo rendimento, particularmente a agricultura (LISIMBA, 2020).

Edwards (2017) identifica que, primeiro, esses países já estão em uma posição de extrema dependência internacional. Os recursos para infraestrutura complexa exigem grande capital e tecnologia para serem adquiridos, o que torna esses países especialmente dependentes

de investidores transnacionais de países mais ricos o que os tornam alvos dessas nações (PERELMAN, 2003).

Em segundo lugar, Estados dependentes de exportações de produtos primários normalmente possuem baixa capacidade estatal, a qual prejudica o crescimento econômico e o desenvolvimento (BULTE; DAMANIA; DEACON, 2005). Com base nessa dependência e em instituições frágeis, espera-se que a volatilidade internacional influencie diretamente os problemas de desenvolvimento de economias dependentes. Juntas, essas forças reduziram drasticamente sua autonomia para criar políticas de desenvolvimento, as quais podem não estar alinhadas com os interesses de nações mais poderosas (PERELMAN, 2003).

No entanto, mesmo sob essas condições extremas, há uma diversidade significativa em seus desempenhos de desenvolvimento. Por um lado, existem países economicamente de baixo desempenho, como Togo e Moçambique, que estão entre os países mais pobres do mundo. Outros, como o Marrocos, estão entre os países de renda média (BANCO MUNDIAL, 2017). Englebert (2009), por exemplo, argumenta que, além da integridade territorial, alguns estados africanos exibem uma impressionante “resiliência institucional” e as agências e leis de Estados falidos mantêm a vigência apesar da fragilidade estatal.

A China começou a investir em países ricos em recursos na África, como Angola e Zâmbia, que haviam saído de guerras civis e enfrentavam desafios de desenvolvimento pós-conflito. Os dois países também corriam riscos de conflito politicamente baixos e eram negligenciados pelo Ocidente. Ao investir em Angola, rica em recursos, Pequim conseguiu estabelecer sua presença nos setores de recursos do continente. Em seguida, a China intensificou e transferiu seus projetos para a África Oriental e a região dos Grandes Lagos. Ruanda, Quênia, Etiópia, Djibuti, Tanzânia e Uganda têm estado ocupados fechando acordos comerciais com empresas chinesas na última década, talvez antecipando que a China seja um parceiro mais valioso do que os ex-colonizadores e também abraçados pela retórica de que a China experimentou um desenvolvimento semelhante aos desafios que a África enfrenta hoje (LISIMBA, 2020).

A China oferece ao continente empréstimos e linhas de crédito com menos pré-requisitos e reembolso de longo prazo em comparação com empréstimos do Banco Mundial e do FMI, que muitas vezes vêm com “condições”, como exigir que o país receptor realize grandes reformas institucionais. Como Edwards (2017) aponta no seu artigo, esse é o maior problema para dependência atual entre os países do Sul Global. Em 2017, de acordo com as Estatísticas da Dívida Internacional do Banco Mundial, a China representava cerca de 17 por cento da dívida pública africana e com garantia pública. A China juntou-se a outros países do

G-20 ao prometer uma moratória nos pagamentos da dívida principal e dos juros para 77 países elegíveis de baixa renda até 2020, mas enfrenta pedidos de mais alívio da dívida.

Os pesquisadores da *China-Africa Research Initiative* da Universidade *Johns Hopkins* (SAIS-CARI) compilaram e analisaram um conjunto de dados do alívio da dívida chinesa na África. Entre 2000 e 2019, os credores chineses cancelaram US\$ 3,4 bilhões em empréstimos, reestruturaram aproximadamente US\$ 7,5 bilhões e refinanciaram outros US\$ 7,5 bilhões (ACKER; BRÄUTIGAM; HUANG, 2020).

A China é considerada, além disso, como um parceiro de desenvolvimento alternativo das potências ocidentais; a maioria dos governos africanos vê essas políticas de desenvolvimento ocidentais como exploradoras e incapazes de ajudar o continente a alcançar crescimento e desenvolvimento sustentáveis. Ao contrário da Europa e dos Estados Unidos, a China direcionou grandes quantidades de seu investimento externo para a África, visando recursos no continente. Como resultado, países como Uganda, que anteriormente lutavam para atrair investimentos ocidentais e eram amplamente dependentes de ajuda, agora encontram a China como um parceiro disposto a investimentos e discreto politicamente (LISIMBA, 2020).

Como parte de sua política ideal para a África, nas últimas duas décadas, os líderes da China visitaram diferentes estados da África na tentativa de estreitar relações e promover parcerias amigáveis. A decisão da China de construir parcerias comerciais com países africanos é baseada na avaliação da China sobre a experiência colonial da África e também nos problemas subsequentes enfrentados por esses países devido ao fraco desempenho econômico, relações dependentes de ajuda com o Ocidente e sua marginalização global.

Tal experiência levou os líderes africanos a reconhecer que as interações da África com seus antigos governantes coloniais não ajudaram, de forma alguma, o continente a alcançar o desenvolvimento econômico ou a reduzir a pobreza crescente. Ao contrário, empurraram o continente para a periferia do sistema econômico global. Para esse fim, o padrão desequilibrado da relação econômica África-Ocidente inspirou as elites governantes africanas a abraçarem a China. Dado o crescimento bem-sucedido da China, os líderes africanos teriam muito a aprender com o desenvolvimento industrial e as políticas da China que levaram ao alívio da pobreza. No entanto, se esse novo caminho da presença crescente da China na África será um cenário em que todos saem ganhando, como Pequim frequentemente afirma, depende de como o governo africano aprende com as experiências de seu relacionamento com o Ocidente e adapta um ambiente propício benéfico para a China e África (GENEVAZ; TULL, 2019; LISIMBA, 2020).

É importante reafirmar que a África foi alvo do colonialismo ocidental. Recentemente, no entanto, ressurgiu como o principal alvo de fornecimento de recursos para economias emergentes como a China. Essa, não obstante, emprega diferentes estratégias para se envolver com os Estados da África. Ao contrário do Ocidente, a China não está interessada em invasão física, nem mostra qualquer interesse de controle político formal. No entanto, impulsiona sua economia por meio da importação direta de recursos da África, replicando o modelo ocidental de exploração de recursos. Enquanto o colonialismo ocidental se baseava na invasão física e no forte envolvimento do Estado, a China envolve atores não estatais, como empresas petrolíferas e empresas privadas, altamente reguladas pelo governo chinês. Esses atores de segundo nível desempenham um papel importante no processo de exploração de recursos com o governo chinês facilitando sua movimentação e oportunidades de negócios em todo o continente. A multiplicidade de atores chineses na África contrasta com a homogeneidade do discurso que do Partido Comunista Chinês mantém sobre sua política africana (GENEVAZ; TULL, 2019).

Construir infraestrutura tem sido a pedra angular do milagre econômico da China. Há raízes históricas profundas, que moldaram a dinâmica do governo na China. O Partido Comunista contou com a indústria pesada, financiada pelo capital soviético, para modernizar a China na década de 1950. Essa estratégia de desenvolvimento exigiu um planejamento quase total da economia nacional por 30 anos (GENEVAZ; TULL, 2019). Quando a China passou de uma política externa reativa e *ad hoc* para uma política ativa, após a década de 1990, ela pôde aproveitar sua experiência de diferentes modelos de desenvolvimento (THORBORG, 2017).

Em suas negociações com a África, a China replica o que ela julga como características bem-sucedidas nas estratégias de desenvolvimento de acordo com suas experiências. Quando se desenvolve uma contradição geral entre a crescente necessidade da China de energia e matéria-prima, que a África pode fornecer em abundância, e a própria necessidade dos países africanos de um desenvolvimento sustentável, ao invés de serem apenas exportadores de bens primários, a China modifica suas políticas econômicas para ajudar e desenvolver a indústria manufatureira no continente africano.

O investimento maciço da própria China em infraestrutura é refletido em seu envolvimento com os países africanos. Na África, alguns modelos de desenvolvimento da China foram usados até agora, como o Modelo do Elefante Branco (*White Elephant Model*), o Modelo das Zonas Econômicas Especiais (*Special Economic Zones Model*) (SEZ), o Modelo de Centros de Desenvolvimento ou “Hubs” de Desenvolvimento (*Development Hubs Model*), o Modelo do “Ganso Voador” (*Flying Gese Model*) e o novo Modelo de Arrendamento de Terras (*Land Lease Model*).

O Modelo de Elefante Branco, semelhante ao Brasil, representa as construções faraônicas recuperadas pela China, as quais foram abandonadas em construção ou desativadas anteriormente por falta de reparo. Em países assolados por conflitos, como Angola, Sudão, Zimbábue e República Democrática do Congo, a China começou na década de 1990 um desenvolvimento massivo em infraestrutura na África. Houve a entrega de projetos prontos para países africanos, onde o planejamento, a construção e o manuseio do material foram feitos pelos chineses, alcançando uma implementação mais rápida e, simultaneamente, evitando desvio local de recursos. Esse modelo significava a manutenção da infraestrutura antiga, o “Elefante Branco”, combinada com novos projetos com forte envolvimento de mão de obra chinesa. O desenvolvimento local permanece limitado, contudo, devido ao uso restrito de mão de obra africana, fornecedores locais e subcontratação de empresas africanas, levando a uma transferência limitada de conhecimento e tecnologia, mas resulta em rápida implementação de projetos (THORBORG, 2017).

Em 2006, o Ministério do Comércio Chinês (MOFCOM) lançou a ideia de criar 50 “zonas de cooperação econômica e comercial” no exterior (PAIRAULT, 2018a). Até agora, as zonas foram criadas na Zâmbia, Maurício, Nigéria, Etiópia e Egito (THORBORG, 2017). O projeto lembrava a política de Deng Xiaoping de abrir “zonas econômicas especiais” na China na década de 1980. A ideia é concentrar o comércio e a atividade econômica em torno de parques industriais. Com efeito, Thierry Pairault (2018b) mostra que os parques industriais chineses na África destinam-se a facilitar a atividade comercial da China nos países onde os abre e não fazem parte de uma estratégia dos países africanos que os acolhem. Seria, assim sendo, diferente do que aconteceu entre União Soviética e China.

Pairault contextualiza a constituição de um modelo de desenvolvimento chinês em torno de Lin Yifu, economista-chefe do Banco Mundial de 2008 a 2012. Lin Yifu, explica Pairault, elaborou um modelo de desenvolvimento “neoestruturalista” baseado na experiência chinesa para o uso de países africanos. Esse modelo atribui papéis igualmente importantes à livre concorrência e à estratégia de desenvolvimento do Estado.

O modelo de Centros de Desenvolvimento é mais do que apenas uma zona de processamento de exportação, ou um “Hub”, pois está planejado o desenvolvimento de uma infraestrutura comercial básica, necessária para um maior crescimento econômico e treinamento de mão de obra para lidar com isso. Por exemplo, no Hub em Dar es Salaam está previsto cinco zonas: um armazém, uma zona de exposição de produtos, uma zona de formação técnica, outra de apoio a serviços e uma zona de processamento de importação-exportação. Atualmente, a China está montando um hub logístico próximo ao porto de Dar es Salaam, na

Tanzânia, e outro na Nigéria, fora de Lagos, na zona comercial de Lekki. Este projeto incluirá um porto marítimo de águas profundas, estações de tratamento de água, estradas e usinas de energia, e um novo aeroporto internacional nas proximidades (THORBORG, 2017).

A ideia do Modelo do “Ganso Voador” foi retirada de uma ideia de difusão de desenvolvimento dos países ricos para os pobres. A frase que a inspirou veio do ex-ministro das Relações Exteriores do Japão, Saburo Okita, na década de 1980, propondo que os países pobres deveriam poder atualizar sua tecnologia, passando da produção de um tipo de produto para outro, cada um com um conteúdo de habilidade cada vez mais alto. Enquanto isso, o ganso líder, o Japão, constantemente, por meio de inovações e invenções, atualiza e produz produtos mais sofisticados. Por meio da atualização tecnológica sequencial, a tecnologia e o conhecimento modernos se espalhariam por uma cadeia de produção vertical e internacional.

No Modelo dos Gansos Voadores, portanto, a industrialização é auxiliada de país a país, aumentando o emprego moderno. Sendo a nova preocupação da China formas de aumentar a capacidade manufatureira africana, isso pode ser benéfico para a África como um todo (REINERT, 2016; THORBORG, 2017). O problema com tal perspectiva é que as instituições são extremamente deficientes para realizar essa forma de industrialização. Enquanto o modelo do Ganso Voador se concentra em transformar um país por meio da manufatura, o Modelo de Arrendamento de Terras se preocupa com a alimentação e a segurança alimentar.

A ideia simples do Modelo de Arrendamento de Terras é que qualquer país com falta de terras pode arrendar uma área de outro país, a fim de produzir para seus próprios habitantes. A ideia é que, ao arrendar parte de suas terras, o país arrendatário tenha acesso não apenas a mais recursos, mas também a tecnologia. Na África, o arrendamento de terras é extremamente sensível. O arrendamento e mesmo a compra de terras na África pelos países ricos colocam as populações locais em risco de perder terra e trabalho, contribuindo para agravar os problemas da fome neste continente. De acordo com a plataforma Land Matrix, há, até agora, pelo menos 36 projetos de arrendamento de terras pela China na África (THE LAND MATRIX, 2023). O Brasil, inclusive, também foi por fazer parte desses projetos de arrendamento de terra no finado Prosavana (Programa de Cooperação Triangular para o desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique). A China também é acusada de práticas semelhantes na região de Xai-Xai em Moçambique (CHICHAVA *et al*, 2013).

Em 2014, o Conselho de Estado da China, o braço executivo do partido-estado, designou a exportação da capacidade de produção da China como "cooperação industrial internacional" (GENEVAZ; TULL, 2019). Em 2015, o Conselho de Estado designou indústrias-chave para entrar na fase de exportação: ferro, metais não ferrosos, construção, ferrovia, eletricidade,

indústria química, têxtil, indústria automotiva, tecnologia da informação, engenharia mecânica, aeroespacial e engenharia naval. Tristan Kenderdine e Han Ling (2017) apresentam essa política como uma estratégia mercantilista do Estado chinês para remediar a estagnação de seu crescimento econômico. Essa chamada cooperação é, no entanto, baseada no fechamento chinês ao capital estrangeiro e na exportação do excesso de capacidade industrial chinesa para economias menos desenvolvidas. Os parceiros comerciais da China reclamam da contradição entre uma política agressiva de investimento estrangeiro e a proteção de setores-chave da economia chinesa, como comunicações e transporte.

Em outras palavras, os projetos chineses de infraestrutura de transporte no exterior não são um sinal da liberalização do capital aos parceiros comerciais, como também não se trata de investimento direto no exterior, mas da exportação de um serviço de engenharia. A África é um destino preferencial para a política *Going Out* do partido-estado chinês porque tem necessidade de infraestrutura, fraca regulamentação de mercado e também, até recentemente, forte potencial de crescimento. Ainda que a priori a África não esteja incluída na *Belt and Road Initiative* (BRI), que direciona o futuro do comércio chinês para a Europa, essas três características a tornam um mercado favorável para a exportação chinesa de infraestruturas em comparação com a Europa saturada neste setor industrial (GENEVAZ; TULL, 2019).

A África forneceu recursos para o Ocidente durante e após a colonização e hoje fornece recursos para a China. Além disso, é um grande mercado para produtos chineses feitos com matérias-primas próprias do continente. As transações econômicas tornaram-se dominadas com importações de matérias-primas para a China e exportações de produtos manufaturados leves e baratos da China para a África, semelhantes aos padrões comerciais ocidentais com a África. Além disso, o modelo de desenvolvimento chinês desde 1978 tem sido caracterizado pela flexibilidade, soluções ad hoc, pragmatismo e feedback produtivo. No entanto, em contraste com o Ocidente, a ênfase da China em um alto nível de ativismo governamental pode levar a um desenvolvimento econômico mais rápido na África, mas isso pode vir com falhas na formação dos Estados africanos. (THORBORG, 2017). É, de fato, uma história que se repete com um ator diferente, mas a questão que resta é se há impactos nas instituições dos países africanos.

Branko Milanović, em *Capitalism, Alone* (2019), descreve, acertadamente, que o capitalismo venceu qualquer alternativa concorrente, de modo que “o globo inteiro agora opera de acordo com os mesmos princípios econômicos – produção organizada para o lucro usando trabalho assalariado legalmente livre e principalmente capital privado, com coordenação

descentralizada” (p. 2. Tradução nossa)⁵. Seguindo os passos de Fukuyama (1992), Milanović afirma que o capitalismo venceu na história das ideias, haja vista sua influência ser sentida e sua lógica compreendida por praticamente todo o mundo.

O capitalismo não é, no entanto, um sistema monolítico. Divergindo de Fukuyama, Milanović não vê o atual sistema econômico como o “fim da história”. A vitória do capitalismo liberal nos Estados Unidos não inaugurou uma era sem precedentes de prosperidade e igualdade, como os teóricos acreditavam no início dos anos 1990. Embora o capitalismo não tenha mais concorrentes externos, agora está enfrentando uma fissão interna. Como tal, Milanović argumenta que a dominação do mundo pelo capitalismo foi alcançada através de duas variações concorrentes: capitalismo liberal-meritocrático e o capitalismo político, respectivamente representados pelos Estados Unidos e pela China e Vietnã. Milanović argumenta que ambos os sistemas têm suas características, potencialidades e desafios estruturais distintos.

O capitalismo liberal-meritocrático é caracterizado “como os bens e serviços são produzidos e trocados, qual seja, “capitalismo”; como eles são distribuídos entre os indivíduos, a saber “meritocrático”; e quanta mobilidade social existe, isto é, “liberal”” (pp. 12 e 13)⁶. Segundo Milanović, utilizando uma definição estrita de Rawls (1993), esse sistema pode ser considerado meritocrático e liberal porque não há impedimentos legais específicos para que alguém alcance uma posição socioeconômica mais elevada dentro do sistema.

No capitalismo liberal-meritocrático, no entanto, os membros da classe dominante combinam alta renda do trabalho e do capital, ou o que o autor chama de *homoploutia*. Como tal, nesse sistema há uma mobilidade de riqueza cada vez mais limitada, uma crescente influência do dinheiro no processo político, uma maior taxa de retorno sobre os ativos dos ricos e uma concentração do poder político e econômico nas mãos da elite. Essa alta concentração de renda de capital e ativos nas mãos de poucos cria uma classe alta que se autoperpetua, acaba por aumentar a desigualdade e corrói o processo democrático.

Em contraste, Milanović argumenta que o capitalismo político emergiu das cinzas dos regimes comunistas. O fracasso do comunismo sempre representou um problema tanto para marxistas quanto para liberais, na medida em que nenhum deles tem uma explicação adequada

⁵ No original “The fact that the entire globe now operates according to the same economic principles— production organized for profit using legally free wage labor and mostly privately owned capital, with decentralized coordination— is without historical precedent”

⁶ Do original “The term “liberal meritocratic capitalism” thus addresses how goods and services are produced and exchanged (“capitalism”), how they are distributed among individuals (“meritocratic”), and how much social mobility there is (“liberal”).”

do porquê do comunismo, em vez de ser o estágio mais alto de desenvolvimento, acabou vacilando em países desenvolvidos como Rússia e China em favor de outros modos de produção capitalistas. Em uma tese controversa, Milanović argumenta que podemos encontrar uma resposta olhando para os países do Terceiro Mundo. Nesses países, ele postula, o comunismo serviu seu propósito na história como um estágio de transição entre feudalismo e capitalismo, permitindo um nível sem precedentes de crescimento e independência do domínio colonial. Assim, o comunismo cumpriu seu propósito na história e foi necessariamente desconsiderado em favor de modos de produção mais capitalistas, que serviram tanto para aumentar a prosperidade global quanto para aumentar a desigualdade.

Milanović apresenta as três características sistêmicas, quais sejam, uma burocracia administrativa eficiente; a ausência do estado de direito (*rule of law*); e a autonomia do Estado. Nesse sistema, o dinamismo do setor privado é administrado por um sistema político eficiente, burocrático e de partido único. O dever central desse governo burocrático é realizar um alto crescimento econômico e implementar políticas que asseguram esse crescimento. Ao contrário do capitalismo liberal-meritocrático, as decisões políticas não precisam ser filtradas por meio de um processo democrático lento e podem ser implementadas de forma eficiente, mesmo que essas políticas tendam a desconsiderar direitos humanos por exemplo. A corrupção é endêmica e integral a este sistema e está sempre em um estado precário de equilíbrio, uma vez que há contradição entre a necessidade de gestão impessoal dos assuntos, necessária a uma boa burocracia, e a aplicação discricionária da lei.

A corrupção, dessa forma, pode ser tolerada enquanto o capitalismo político continuar a apresentar altas taxas de crescimento econômico e melhores padrões de vida. No entanto, livrar-se da corrupção seria abrir mão do controle do governo de partido único em favor da competição entre elites. Assim, para funcionar, o capitalismo político deve manter um bom equilíbrio entre fazer cumprir o estado de direito, reduzindo assim o poder de um partido e convidando a competição política, e tolerar a corrupção, a qual, se excessiva, mina sua autoridade.

Conforme citado acima, China e Vietnã são exemplos paradigmáticos de capitalismo político. Eles, todavia, não estão sozinhos. Pelo menos outros nove países têm sistemas que atendem aos requisitos do capitalismo político, a saber, China, Vietnã, Malásia, Laos, Cingapura, Argélia, Tanzânia, Angola, Botsuana, Etiópia e Ruanda. A metade, portanto, está no continente africano. Para ser incluído nesta lista, o sistema político do país deve ser de partido único ou de partido único de fato, no qual um partido tenha permanecido no poder por várias décadas.

O sistema político também deve ter “nascido” após uma luta pela independência nacional, quer as condições anteriores fossem formalmente coloniais ou próximas disso. Exceto Singapura, todos tornaram-se independentes após uma luta violenta. Alguns, como Angola, passaram por um período de guerra civil posteriormente. A lista também indica os países nos quais a transição para o capitalismo foi realizada por um partido comunista ou explicitamente de esquerda, isto é, os países que se encaixam na discussão de Milanović (2019) sobre o papel do comunismo na efetivação da transição para o capitalismo. Sete dos onze países satisfazem este último requisito.

Com exceção de Angola e Argélia, todos os países tiveram uma taxa de crescimento per capita no último quarto de século acima da média mundial. Em 2016, os onze países listados continham mais de 1,7 bilhão de pessoas (24,5% da população mundial) e produziram 21% da produção mundial. Em 1990, sua participação na população mundial era de 26%, enquanto sua participação na produção mundial era de apenas 5,5%. Claro que deve ser considerada a presença da China nesse grupo. Em outras palavras, a participação desse grupo na produção mundial quase quadruplicou em menos de trinta anos, fato que pode ter relação com a atratividade que eles e, especialmente a China, têm para o resto do mundo. Algo semelhante aconteceu somente após os dois conflitos mundiais do século XX, por meio da ascensão de Estados Unidos e União Soviética, especialmente na reconstrução dessa após o conflito e daquele no tempo do Presidente Woodrow Wilson (HOBBSAWM, 2008; MILANOVIĆ, 2019).

Na área de corrupção, seis dos onze países têm pontuação significativamente pior do que o país mediano. A pontuação da China é um pouco melhor do que a média mundial. Botswana e Cingapura são exceções, uma vez que sua percepção de corrupção, medida pela *Transparency International*, é muito baixa.

Milanović é cético sobre se essa forma de capitalismo pode ser exportada para outros países, observando que a viabilidade do modelo se baseia: “na capacidade de isolar a política da economia, o que é intrinsecamente difícil porque o Estado desempenha um importante papel econômico; e a capacidade de manter uma “espinha dorsal” centralizada relativamente incorrupta que possa fazer cumprir as decisões que são do interesse nacional, não apenas do interesse comercial restrito” (p. 128. Tradução nossa)⁷. Dada a inserção da China no continente

⁷ Do original “*The viability of political capitalism as a successful model rests on (1) the ability to insulate politics from economics, which is intrinsically difficult because the state plays an important economic role, and (2) the ability to maintain a relatively uncorrupt centralized “backbone” that can enforce decisions that are in the national interest, not just in the narrow business interest.*”

africano, a qual, por exemplo, detém 20% da dívida africana, tentativas de emular o modelo de desenvolvimento chinês puderam ser observadas nos últimos anos (CHEESEMÁN; SMITH, 2019).

Alencastro (2022) observa que Moçambique iniciou um processo de centralização com amplos poderes em torno do partido incumbente, a FRELIMO. Angola, no entanto, faz aparentemente o sentido contrário e começa a ter alguma competição pelo poder entre partidos diante do desgaste geracional do MPLA. De toda sorte, o MPLA continua com um poder considerável no país.

Outra questão, mas com resultando semelhante, é que as crescentes dívidas nacionais deixam os governos vulneráveis e levam a cortes de gastos sociais, os quais ameaçam desestabilizar os sistemas democráticos, incluindo histórias de sucesso como a de Gana. Em Djibuti, por exemplo, Pequim converteu os vastos empréstimos ao país em influência política e pressionou o governo a permitir a construção de uma enorme base militar, a primeira da China na África (CHEESEMÁN; SMITH, 2019). Quando os países buscam alívio da dívida de outros tipos de empréstimos, eles devem, em vez disso, buscar reestruturação ou refinanciamento. Acker, Bräutigam e Huang (2020) identificaram 16 casos em 10 países africanos onde os credores trabalharam com mutuários para reestruturar empréstimos e um caso de refinanciamento entre 2000 e 2019. Empréstimos reestruturados incluem empréstimos comerciais, empréstimos concessionais, créditos de compradores de exportação e créditos de fornecedores. Ao contrário dos pequenos empréstimos a juros zero, que vêm apenas do Ministério de Comércio da China (MOFCOM), esses empréstimos geralmente envolvem somas muito maiores e podem vir de várias fontes. Empréstimos concessionais e crédito preferencial para exportação são oferecidos pelo *China Eximbank*, por exemplo, enquanto os créditos para fornecedores são oferecidos por empresas chinesas. Além disso, ao contrário de empréstimos com taxa de juros nulas, que são financiadas pelo orçamento do Estado, o financiamento para empréstimos bancários é obtido nos mercados de dívida, o que significa que os credores sofrem perdas se não forem reembolsados. Empréstimos comerciais de todos os tipos geralmente exigem seguro da Sinosure, companhia de seguros financiada pelo Estado chinês. Como resultado, a reestruturação da dívida é complicada e assume diferentes formas, dependendo do credor, do tipo de empréstimo, do mutuário e do projeto relacionado.

As relações da China com seus parceiros africanos, não obstante, são uma parte importante de sua política externa e são especialmente importantes para empresas chinesas que buscam contratos estrangeiros. Os autores não verificaram nenhum caso de arbitragem em tribunais sobre reembolso de empréstimos ou confisco de ativos e é improvável que a China

comprometa as relações bilaterais adotando esses métodos no futuro. Se a necessidade de alívio da dívida for clara, os credores chineses provavelmente serão flexíveis.

Embora a China não esteja exportando comunismo, longe disso, difunde elementos de seu modelo político autoritário e pretensamente eficiente. Da mesma forma que controla o discurso internamente, Pequim procura limitar a capacidade dos atores internacionais de falar livremente sobre a China. Tradicionalmente, Pequim se concentra em garantir que outros países reconheçam suas reivindicações de soberania, usando a influência de seu mercado ou acesso ao país para coagi-los a fazê-lo ou puni-los se não o fizerem.

As linhas vermelhas chinesas estão proliferando. Praticamente qualquer questão pode agora ser rotulada como uma ameaça à soberania chinesa ou à estabilidade social. A China também exporta seu modelo mais diretamente via BRI. Essa treina funcionários em alguns países do BRI sobre como censurar a internet, controlar a sociedade civil e construir um estado robusto de partido único. Também transfere seu modelo de desenvolvimento por meio da BRI na forma de desenvolvimento de infraestrutura induzido por dívida com fraca transparência, trabalho, meio ambiente e padrões legais.

Finalmente, as autoridades chinesas usam suas posições de liderança dentro da ONU e de outras instituições internacionais para moldar os valores e normas desses órgãos de forma que se alinhem com os interesses políticos da China: por exemplo, impedindo que dissidentes muçulmanos uigures falem perante os órgãos da ONU e avançando na China normas de tecnologia, como uma internet controlada pelo estado em órgãos globais de definição de padrões (ECONOMY, 2022).

A China afirma que não impõe restrições à ajuda externa e aos empréstimos estatais, mas usar sua influência para sustentar governos autoritários profundamente impopulares é uma intervenção, não importa o que seus líderes afirmem o contrário. Essa intromissão ainda pode provocar uma reação em toda a África. Um já está em andamento na Zâmbia, onde os rumores de que o país está prestes a entregar ativos valiosos, como o fornecedor nacional de eletricidade, porque não pode mais cumprir o pagamento da dívida, levaram a protestos e ao aumento do sentimento anti-chinês. Mas já pode ser tarde demais: as manifestações públicas lutarão para reformular a relação profundamente desigual que já existe entre um número crescente de governos africanos e a China (HACKENESCH, 2015).

No caso da África, assim sendo, o dilema será entre separar a eficiência do desenvolvimento chinês com o seu autoritarismo inerente e a formação dos Estados africanos. Esse é um dilema recorrente na literatura sobre desenvolvimento e democracia e fica mais interessante quando se discute a África, haja vista que alguns Estados se desenvolveram em

pouco tempo em um contexto de ausência de pré-condições para capacidade do Estado ou, até mesmo, democracia.

Cheeseman (2015), em *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, escreve que um livro sobre a democracia na África seria “certamente um volume muito curto” (p.1, 2015, tradução nossa). Uma razão para essa percepção é que uma cronologia da história da democracia na política africana seria, na melhor das hipóteses, uma história dos últimos vinte e cinco anos. Essa narrativa, no entanto, obscurece as diversas histórias políticas dos estados africanos pós-coloniais e as maneiras pelas quais os estados de partido único poderiam ser “às vezes mais democráticos do que pareciam” (p.3, 2015, tradução nossa). Entender esse passado é importante para compreensão do recente processo de democratização da África, pois muitas vezes foram os Estados que possuíam um sistema político pós-colonial mais aberto e participativo que se adaptaram melhor ao retorno da política multipartidária.

As primeiras décadas de independência testemunharam os esforços de governantes para manter seu poder por meio de coerção e manipulação, bem como pela persuasão e prestação de serviços sociais. Houve também ondas de golpes. O poder político era frágil. “Estados civis de partido único”, como a Tanzânia, por um lado, combinavam o controle com a participação política e eram o tipo de regime mais estável (CHEESEMAN, 2015, p. 42). Por outro lado, alguma abertura para contraditório era encontrada em alguns regimes autoritários. No Quênia de Kenyatta, por exemplo, as comunidades poderiam se sentir suficientemente fortalecidas para “responsabilizar seus líderes nas questões com as quais mais se preocupam” (p. 63, 2015, tradução nossa).

Assim, numerosos regimes militares e de partido único abriram as portas para o multipartidarismo depois de 1989. À primeira vista, a exemplo de Angola em 1992, as eleições multipartidárias parecem exacerbar a violência política (MESSIANT, 1994). Cheeseman argumenta contra a generalização e para uma leitura atenta de contextos particulares, uma vez que não há “nada inevitável sobre a relação entre política multipartidária e violência” (p. 144, tradução nossa). Em última análise, as instituições democráticas não devem simplesmente ser exportadas, mas devem ser construídas sobre “as próprias experiências e práticas distintas de um país, a fim de desenvolver sistemas de governo mais fundamentados localmente – e, portanto, sustentáveis” (p. 229, tradução nossa).

Por fim, analisando as crescentes relações econômicas da China com a África, resta evidente que a situação de subdesenvolvimento da África não indica um ponto de superação significativo do modelo colonial de desenvolvimento. As ações da China na África, embora não

formalmente coloniais, têm todas as impressões de um modelo neocolonial com características chinesas. Alves e Alden (2009), nesse sentido, veem a relação como emblemática de um redirecionamento geral do modelo de desenvolvimento pós-colonial da África para longe da orientação baseada no Ocidente, o qual colocou o continente na posição permanente de fornecedor de matérias-primas.

A questão central é a capacidade dos Estados africanos de terem autonomia para lidar com a dependência econômica. Como aponta Mazzuca (2021), formar um Estado não é o mesmo que construir a capacidade desse. A literatura tende a ver a formação e a construção do estado como processos sinônimos ou concomitantes. Há, não obstante, um corpo crescente de literatura abrangendo múltiplos contextos geográficos e temporais que fornecem evidências causais para uma relação positiva significativa que vai de uma maior capacidade de Estado a um maior desenvolvimento (DINCECCO; WANG, 2022).

Cientistas políticos, sociólogos e historiadores que estudam as origens do Estado no início da Europa Ocidental reconhecem que o processo pioneiro de formação do Estado não pode ser repetido em outras partes do mundo. Nessa literatura, no entanto, a conexão entre a geografia, a força das instituições fiscais e os atuais padrões de desigualdade permanece pouco explorada. No entanto, o desenvolvimento de uma teoria geral da formação e construção do estado provou ser ilusório, mas é possível encontrar diagnósticos e a presença da China no continente africano ajuda a corroborar análises anteriores sobre a influência europeia na África.

A formação do Estado envolve essencialmente dois processos: a consolidação do território e a monopolização da violência, algo que na África teve um grande desenvolvimento nos últimos anos. Construir a capacidade do Estado, ou simplesmente construir o Estado, no entanto, envolve a expansão da capacidade do governo de fornecer bens públicos de maneira fiscalmente eficiente e territorialmente uniforme (MAZZUCA, 2021). HENN *et al* (2021), por exemplo, fornecem evidências de que uma grande intervenção militar da República Democrática do Congo em estabelecer o monopólio da violência em uma área do país, a qual estava sob o controle de forças armadas não-estatais, não apenas exacerbou a violência contra os cidadãos, mas também criou um vácuo de poder em outra área próxima.

Mazzuca argumenta que, na América Latina, o sucesso inicial em relação à formação do Estado significou o fracasso na construção desse. Ao contrário dos Estados europeus "pioneiros" de Max Weber e Charles Tilly, onde os processos de formação e construção de Estados ocorreram em paralelo ao longo de centenas de anos (HOFFMAN, 2015), os países latino-americanos "retardatários" primeiro formaram Estados, que por sua vez inibiram suas capacidades de construção de Estados (MAZZUCA, 2021, pp. 29-32). Enquanto os Estados

europeus eram formados por meio de *High Politics*, em segurança ou defesa, os da América Latina eram por meio de *Low Politics*, qual seja, em questões econômicas, culturais e sociais. Assim, a escassez de conflitos existenciais dava aos Estados latino-americanos o “luxo” da inoperância.

Em resposta a essas questões, Mazzuca identifica três modos de formação do Estado latino-americano: “portuário” (*port-driven*) (Brasil, Argentina, Chile), partidário (*party-driven*) (México, Colômbia, Uruguai) e senhorial (*lord-driven*) (Venezuela, Peru, Guatemala). Cada modo está associado a um tipo particular de agente de formação do Estado: um empresário político (*political entrepreneur*), partidos oligárquicos concorrentes (*competing oligarchic parties*) e um senhor rural, respectivamente. Cada padrão também apresenta sua própria lógica de formação do Estado: patrimonialismo enclausurado para o modo portuário, patrimonialismo de rede para o modo partidário e patrimonialismo de cima para baixo para o modo senhorial. Todos os três padrões contrastam com o caminho bélico de formação do Estado na Europa Ocidental.

Além de diferentes padrões para formação da capacidade do Estado, uma variedade de fatores obstruiu o desenvolvimento histórico de Estados com alta capacidade nas partes não europeias do mundo. Na África Subsaariana, por exemplo, os governos centrais enfrentam o desafio de estender a autoridade sobre amplas faixas de território, devido tanto à geografia difícil quanto à baixa densidade populacional (HERBST, 2000). Os governantes também tiveram poucos incentivos para aumentar a capacidade do Estado, devido tanto à disponibilidade histórica de financiamento internacional quanto a ênfase nas exportações comerciais de matérias-primas (QUERALT, 2019; MAZZUCA, 2021).

Albers, Jerven e Suesse (2022), ao analisar dados de painel de longo prazo, mostra a experiência africana em capacidade fiscal, que é uma *proxy* para mensurar capacidade estatal. Em geral, os resultados apontados pelos autores mostram que as instituições democráticas e a guerra interestadual podem aumentar a capacidade fiscal, enquanto a rotatividade do governo (*government turnover*) a reduz. Para os autores, a trajetória recente de capacidade fiscal em muitos países africanos é de crescimento, e não de declínio. Não obstante esse quadro geral, existe obviamente uma substancial heterogeneidade entre os países africanos. Como dito, a democracia aumenta o investimento em capacidade fiscal, mas o faz principalmente em políticas com fracionamento étnico baixo ou moderado. Além disso, esses fatores estão condicionados à disponibilidade de financiamento da dívida e ajuda externa, que reduzem os incentivos para investir em capacidade fiscal. Dependência externa, nesse sentido, interferiria diretamente em uma baixa capacidade estatal.

O trabalho de Beramendi e Rogers (2022) investiga como a distribuição de dotações econômicas subnacionais dentro de uma determinada nação afeta os padrões de desigualdade de longo prazo por meio do impacto que tem na capacidade fiscal. A capacidade fiscal é definida como a capacidade do governo de extrair recursos suficientes para poder financiar seus objetivos de política, independentemente de quais sejam. Os autores observam que as dotações econômicas naturais estão fortemente ligadas às desigualdades espaciais nos países que tiveram um processo de industrialização tardio, enquanto os primeiros industrializadores não parecem apresentar o mesmo padrão. Eles explicam esse fenômeno argumentando que os pioneiros, isto é, os países que iniciaram o processo de industrialização mais cedo, não apenas desenvolveram uma capacidade fiscal mais homogênea nas áreas subnacionais, mas também afetaram e retardaram o processo de industrialização dos industrializadores tardios.

De fato, segundo Beramendi e Rogers, as elites capitalistas de países que tinham as condições “certas” para iniciar um processo precoce de industrialização, quais sejam, baixo custo de energia, especialmente carvão, alto custo de mão de obra e proteções legais à inovação, distribuíam seus investimentos para maximizar os ganhos de recursos subnacionais naturais em resposta a variações na oferta de alimentos. Assim, embora áreas e metrópoles tenham sido priorizadas, quando essas não puderam se expandir mais, as áreas e metrópoles subsequentes também se beneficiaram dos investimentos nacionais. Do outro lado, os industrializadores tardios tornaram-se exportadores de matérias-primas, processo muitas vezes agravado pelas heranças pós-coloniais, e concentraram os seus investimentos em um número limitado de áreas ou metrópoles, não conseguindo incorporar o resto do país na sua atividade econômica.

Além disso, o tipo de bens públicos variava. Os primeiros industrializadores privilegiaram bens mais complexos, como educação e saúde, e bens públicos que encorajariam a mobilidade dos indivíduos das áreas rurais para as metrópoles, criando uma rede de transportes, enquanto os industrializadores tardios, muitas vezes dependendo da produção e distribuição de commodities, desenvolveram bens públicos menos complexos e menos avançados. Como consequência, os primeiros industrializadores “terminaram” com uma forte capacidade fiscal e uma distribuição bastante homogênea de bens públicos, enquanto os tardios sem nenhum dos dois.

A primeira observação sobre os trabalhos apresentados anteriormente diz respeito à ligação entre capacidade fiscal e desigualdades, ou mesmo redistribuição. Conforme mencionado acima, Beramendi e Rogers definem a capacidade fiscal como a capacidade do estado de extrair recursos suficientes para perseguir seus objetivos de política -

independentemente de quais sejam. No entanto, não está totalmente claro como a capacidade fiscal reduz as desigualdades.

Eles argumentam que a industrialização conduz ao investimento em bens públicos mais complexos, como saúde e educação, que de outra forma não estariam disponíveis para as camadas mais pobres da população, mas mal mencionam o papel da redistribuição - se houver. Além disso, os autores especificam que grande parte dos investimentos ligados ao processo de industrialização têm sido em infraestruturas e transportes. Como esses bens reduziram a desigualdade? Quais bens públicos, nessa narrativa, são redistributivos? Quando a capacidade fiscal é realmente capaz de redistribuir por meio de bens públicos.

Por um lado, a primeira questão é fundamental, pois levanta outra questão: será que as elites investiram conscientemente em bens públicos quando os beneficiavam? Se for esse o caso, quando os bens públicos foram, de fato, benéficos para as elites? Ou, em outras palavras, quando bens públicos complexos como saúde e educação foram necessários ou de alguma forma favoreceram o processo de industrialização?

A segunda questão, por outro lado, está enraizada na definição de capacidade estatal formulada por Berwick e Christia (2018). Enquanto Beramendi e Rogers se concentram apenas na capacidade fiscal, limitando sua análise à extração de recursos, Berwick e Christia (2018) postulam que três elementos definem a capacidade do Estado: extração, ou seja, capacidade fiscal, coordenação e *compliance*. Os dois últimos são definidos respectivamente como a capacidade do Estado de resolver problemas de ação coletiva e de superar os dilemas ligados ao problema de agência tradicional. Adotar essa definição mais abrangente de capacidade do Estado e focar na coordenação e *compliance* pode ajudar a responder as questões acima, resolvendo o enigma de como e sob quais condições os bens públicos reduzem as desigualdades.

Este ponto é particularmente pertinente dado que um passo importante para a consolidação da capacidade do Estado, a introdução do imposto de renda, não coincidiu historicamente com o processo de transição democrática, como apontam Aidt e Jensen (2009) e Mares e Queralt (2015). Aidt e Jensen (2009) mostram que países não democráticos com regras restritivas de sufrágio foram os pioneiros na adoção permanente de impostos de renda. Em consonância com o argumento, Mares e Queralt (2015) mostram que entre as economias ocidentais, os primeiros “democratizadores” de fato enfrentaram mais dificuldade em chegar a um consenso político sobre o imposto de renda do que países com baixos níveis de emancipação eleitoral (e altos níveis de desigualdade fundiária).

As condições sob as quais ocorre a formação do Estado não devem ser relegadas a forças idiossincráticas de áreas específicas. O desenvolvimento de um Estado atualmente depende crucialmente do ambiente internacional, que pode ser diferenciado em duas dimensões. Primeiro, de uma perspectiva geopolítica, o contraste mais consequente é se o mundo é uma sociedade anárquica ou se está estruturado em uma hierarquia de superpoderes indiscutíveis. Segundo, em termos econômicos, a grande diferença está entre os casos que iniciaram e concluíram a formação do Estado sob o feudalismo e o mercantilismo e aqueles que começaram a formação do Estado quando o capitalismo de livre comércio se estabeleceu como fenômeno global.

O desempenho econômico da China não apenas concedeu legitimidade ao Partido Comunista Chinês internamente, mas também fez com que o caminho do desenvolvimento da China, a liberalização econômica sem reforma política, parecesse desejável (CHEN; KINZELBACH, 2015). E os recentes problemas econômicos na Europa e nos Estados Unidos, por sua vez, desafiaram a percepção até então comum de que a democracia era necessária para a prosperidade. Como promotores da democracia, tanto os EUA quanto a UE devem, portanto, garantir que as deficiências de governança da China, tanto dentro quanto fora da esfera econômica, sejam publicamente identificadas pelo que são. Sem esses esforços conjuntos, é provável que a China autoritária continue a ser vista como um modelo de desenvolvimento alternativo, desafiando assim o poder de atração da democracia.

É provável que a China veja os regimes autoritários africanos como mais sensíveis aos seus interesses e mais favoráveis do que os regimes mais democráticos aos tipos de normas e instituições internacionais que deseja promover. O exemplo da China, sua propaganda internacional e sua assistência técnica, financeira e diplomática contribuirão ainda mais para a sobrevivência dos regimes autoritários; sua influência nas instituições internacionais será mais eficaz em desacelerar ou mesmo reverter o ímpeto dos últimos quarenta anos em direção a normas internacionais mais favoráveis à democracia e aos direitos. Mas a influência da China no destino da democracia no mundo e sua capacidade de promover transições autoritárias além de suas fronteiras dependerão do desempenho das democracias (NATHAN, 2015).

Não seria fácil para outros países imitarem tudo o que a China fez. O modelo chinês requer grandes recursos fiscais, sofisticação tecnológica, um aparato de segurança bem treinado e leal e suficiente disciplina política dentro do regime para não tornar públicas as lutas pelo poder. No entanto, à medida que cresce o prestígio do modelo chinês, mesmo sem esforços chineses para propagá-lo, outros governos autoritários são encorajados pela ideia de que o

autoritarismo é compatível com a modernização e tentam adaptar, em graus variados, os métodos chineses de controle e capacidade do Estado.

2.4 LIVRE COMÉRCIO GLOBAL OU INTEGRAÇÃO ECONÔMICA PAN-AFRICANA?

A África emergente continua a lutar na era da globalização, já que os Estados africanos procuram enfrentar os inúmeros desafios colocados pela nova ordem global. Esses representam parte de uma complexa realidade global em que os Estados africanos se encontram cada vez mais insertos e, como reiterado ao longo do capítulo, de maneira bastante dependente. Assim, muitas vezes, as oportunidades vêm acompanhadas de enormes obstáculos que ainda precisam ser superados. O presente tópico discute um tema recorrente no desenvolvimento econômico da África, que é como os blocos econômicos regionais podem desempenhar um papel mais efetivo no desenvolvimento da África em um contexto de abertura de mercados globais.

Grande parte da literatura sobre regionalismo é criticada por sua preocupação com a UE, uma exceção nas experiências globais de regionalismo. O pluralismo e as instituições políticas democráticas seriam as principais condições políticas para colaboração governamental regional institucionalizada. Nesse sentido, coalizões extrativistas, que frequentemente dominam o cenário político na África, provavelmente inviabilizariam o projeto de regionalismo (HAAS, 1961).

Um tema popular que surgiu na última década é o de “soluções africanas para problemas africanos”, popularizado pela África do Sul. Esse tema apresenta a necessidade dos Estados africanos de apresentarem soluções específicas para as realidades sub-regionais, mas que reflitam uma crescente interdependência africana e global. Ao mesmo tempo, a União Africana (AU) e as principais comunidades econômicas regionais (CER), nomeadamente a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Comunidade da África Oriental (EAC), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e a União do Magreb Árabe (AMU) têm encontrado formas de se adaptarem aos desafios do continente⁸. Atualmente, existem mais de 15 Comunidades Regionais na África, e há opiniões de que há excesso delas (GARLIŃSKA-BIELAWSKA, 2019, p. 157).

⁸ Preferiu-se identificar as abreviações da União Africana e das Comunidades Econômicas Regionais nos originais em inglês, para fins de padronização, haja vista essa ser a língua comum oficial a todas essas Comunidades. Algumas das Comunidades possuem nome oficial em francês, árabe e em espanhol.

A integração econômica é um assunto multidimensional, o qual é influenciado por questões econômicas, políticas e sociais (MUDIDA, 2009). Essa representa um pilar potencialmente importante na diplomacia econômica dos Estados africanos e uma maior influência para o continente nos mercados globais. Em maio de 2019, por exemplo, o acordo da Área de Livre Comércio Continental Africano (AfCFTA) entrou em vigor, o qual comprometerá os países a remover 90% das tarifas dos bens, liberalizar progressivamente o comércio de serviços e adotar uma série de outras barreiras não tarifárias. Se implementado com sucesso, o acordo criará um único mercado africano de mais de um bilhão de consumidores com um PIB total de mais de US\$ 3 trilhões (SONGWE, 2019). Isso fará da África a maior área de livre comércio do mundo.

Esse tratado representa a tentativa de integração mais ambiciosa da África nas últimas décadas, com o objetivo de abranger todo o continente. O que é menos conhecido sobre a AfCFTA é que sua implementação será dividida em etapas. A primeira fase, assumindo a liberalização do comércio de bens e serviços e o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias, foi lançada em maio de 2019. Para o comércio de bens, o acordo prevê a via de eliminação de direitos aduaneiros, com a possibilidade de estender a liberalização tempo no caso de mercadorias sensíveis, em 90% dos produtos. A segunda fase concentra-se nas seguintes áreas: política de concorrência, investimento, direitos de propriedade intelectual. Nas próximas etapas, prevê-se a criação de uma união aduaneira e a transição para um mercado único continental.

O seu escopo excede o de uma área de livre comércio tradicional, que geralmente se concentra no comércio de bens, para incluir comércio de serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual e política de concorrência e, possivelmente, comércio eletrônico. Além disso, a AfCFTA é complementada por outras iniciativas continentais, incluindo o Protocolo sobre Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento, e o Mercado Africano Único de Transporte Aéreo. A escala do impacto potencial da AfCFTA torna vital entender os principais impulsionadores do acordo e os melhores métodos para aproveitar suas oportunidades e superar seus riscos e desafios.

A assinatura da AfCFTA em Kigali, em 2018, ocorre em um momento em que os benefícios do livre comércio são contestados, e as potências globais que tradicionalmente promoviam o comércio como um fator crucial de crescimento agora estão questionando seus próprios princípios. Essa apreensão não é sem causa. É amplamente reconhecido que, embora a globalização e o comércio tenham produzido a impressionante expansão econômica das últimas três décadas, os ganhos não foram distribuídos de forma justa.

No entanto, o sucesso da África, mesmo em iniciativas de integração regional menos ambiciosas nas últimas décadas, é modesto. A maioria das Comunidades Econômicas Regionais aceita o aumento do comércio intra-regional como o principal objetivo da integração, permitindo a aceleração do desenvolvimento e a redução da pobreza. Embora, de certa forma, o funcionamento dessas tenha contribuído para a expansão do comércio nas últimas duas décadas (ABREGO *et al.*, 2019, p. 10), a participação do comércio intra-regional no comércio total é ainda excepcionalmente baixa quando comparada a outras regiões, além da contribuição da África para as cadeias de abastecimento globais ser dominada pelas exportações de matérias-primas. A maior parte do comércio é realizada por países africanos com parceiros de fora do continente, entre os quais a China e outros países asiáticos.

As divisões históricas têm trabalhado contra o alcance da integração regional, deixando a maioria das economias africanas fracas e sem capacidade institucional para a promoção de construção regional em organismos nacionais, sub-regionais e continentais. Por exemplo, a África fica atrás de outras regiões em exportações intrarregionais. Na África, o total dessas exportações foi de apenas 12 a 14%, em comparação com cerca de 16% no Mercado Común del Sur (MERCOSUL), 26% na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e de 61 a 67% dentro da União Europeia (UE). Outras fontes, como a UNCTAD (2016) e o FMI (2017), afirmam que o comércio intra-africano é ligeiramente superior, cerca de 18%, em comparação aos 69% do comércio intra-europeu. Os altos custos de transação causados pela sobreposição de membros regionais e o fracasso em melhorar a infraestrutura inadequada do continente, bem como outras barreiras comerciais e não comerciais, têm consequências para a construção da região e da integração regional na África. (LEVINE; NAGAR, 2016; PASARA, 2019; MUDIDA, 2021).

Se, por um lado, o cenário atual não é bom, por outro, há perspectiva para crescimento. Empiricamente, as áreas de livre comércio são geralmente avaliadas de acordo com duas abordagens: avaliações *ex-post*, que buscam estimar o impacto operacional de uma área de livre comércio observada usando econometria e ferramentas estatísticas e avaliações *ex-ante* que preveem as implicações de um futuro livre comércio. De fato, dado que a AfCFTA ainda não foi totalmente implementada, uma avaliação *ex-ante* é usada para fornecer informações estratégicas sobre esta nova área continental de livre comércio, a fim de estabelecer uma abordagem conceitual de possíveis alternativas futuras que podem ser significativas (EKOBEA *et al.*, 2021).

É projetado pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, no relatório “Industrialização por meio do comércio: relatório econômico sobre a África” (UNECA, 2015,

tradução nossa)⁹, por intermédio da remoção exclusiva de tarifas sobre bens, aumento do valor do comércio intra-africano entre 15%, ou \$ 50 bilhões, e 25%, ou \$ 70 bilhões, dependendo dos esforços de liberalização, em 2040, em comparação com uma situação sem AfCFTA em vigor. Em alternativa, a quota do comércio intra-africano aumentaria cerca de 40% para mais de 50%, dependendo do tamanho da liberalização, entre o início da implementação da reforma e 2040 (SONGWE, 2019). Vale salientar que é preocupante que os dados frequentemente usados para estudos de impacto *ex-ante* da AfCFTA cobrem apenas uma pequena fração dos estados africanos (EKOBEA *et al.*, 2021).

No centro dos desafios de desenvolvimento da África está a difícil transição de instituições elitistas exploradoras, que dominaram as primeiras décadas do período pós-independência da África, para instituições mais inclusivas focadas no bem comum. Hipoteticamente, o aumento da estabilidade política decorrente de instituições mais eficazes poderia trazer dividendos econômicos e sociais. Especificamente, no entanto, a narrativa de integração africana tem sido dominada por estruturas no nível executivo, o que é relativamente comum em tratativas dessa natureza. Embora esse modelo reflita a vontade política, por meio da autoridade política doméstica, para implementar os resultados dos acordos em suas respectivas economias, às vezes o progresso da integração regional é interrompido quando os políticos estão insertos em disputas domésticas (PASARA, 2019).

Assim, entre as razões para o baixo grau de concretização dos efeitos de integração no âmbito da integração africana encontra-se a falta de implementação paralela de reformas a nível nacional, que permitissem ajustar a oferta interna às novas condições e aumentar as competências dos trabalhadores, o que torna difícil conseguir economias de escala, e o baixo nível de implementação de acordos, que é uma consequência da falta de sistemas institucionais fortes ao nível do grupo (DE MELO; TSIKATA, 2015).

O regionalismo econômico na África combina muitas vezes um compromisso com uma agenda de integração muito ambiciosa, nomeadamente, uniões aduaneiras e moedas comuns, com um quadro institucional muito superficial, em que poucas responsabilidades são delegadas a instituições regionais. Essa falta de correspondência entre o desenho institucional e a missão de colaboração regional tem sido um fator importante na lacuna de credibilidade do regionalismo africano. De toda sorte, esse não é um problema substancialmente diferente de outros esquemas econômicos regionais entre as economias em desenvolvimento. O ponto-chave é a escolha do desenho institucional. Em algumas circunstâncias, instituições de *soft law* podem

⁹ No original “*Industrialization Through Trade: Economic Report on Africa*”

ser preferíveis e, de fato, a única abordagem viável, mas podem determinar que a colaboração permaneça superficial, sujeita aos caprichos de figuras políticas (RAVENHILL, 2016; KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001).

A defesa econômica do regionalismo está geralmente bem estabelecida, mas as condições de fundo econômico para o regionalismo africano são potencialmente desfavoráveis. A integração econômica regional, ao criar um mercado “doméstico” maior, intensificaria a competição entre os produtores e permitiria uma alocação mais eficiente de recursos por meio da realização de economias de escala. O retorno aos investidores deveria aumentar, o que deveria tornar a região mais atraente para investidores estrangeiros.

Essa é a publicidade na promoção da industrialização por substituição de importações em escala regional, apesar de notadamente baseada em condições ausentes na maior parte da África. Em particular, a expectativa é que os parceiros regionais tenham potencial para mobilizar recursos em um prazo razoavelmente curto, de forma a conseguir suprir parte significativa da demanda de importação da economia regional. Na África, isso provou não ser o caso. Os potenciais exportadores africanos são frequentemente fornecedores menos competitivos, mesmo com a proteção de uma tarifa externa, do que os competidores extrarregionais e, por exemplo, a maioria das economias da África Subsaariana são pouco desenvolvidas, caracterizadas por baixa renda per capita e pequenos mercados. Além disso, as deficiências de infraestrutura mantêm os custos comerciais elevados. (RAVENHILL, 2016; ABREGO *et al.*, 2019; PASARA, 2019).

O verdadeiro teste da AfCFTA e o desenvolvimento das demais comunidades econômicas regionais africanas, no entanto, será a rapidez com que os países africanos terão que acelerar a diversificação das exportações e a sofisticação dos produtos e tornar o comércio mais inclusivo. A diversificação comercial das exportações é importante, pois permite que os países criem resiliência aos movimentos da demanda, devido a desacelerações econômicas nos países importadores, como também ajuda nas quedas de preços.

No caso dos países exportadores de commodities, haveria uma mudança de uma dependência excessiva de commodities para produtos e serviços de maior valor agregado. A diversificação econômica permite uma maior inclusão de pequenas e médias empresas e ajuda a incentivar a inovação à medida que mais mercados se abrem. É, portanto, um também aumento de produtividade.

Outro problema é a emergência de disparidades acentuadas nas preferências dos Estados na integração econômica regional, haja vista a presença de Estados que variam em tamanho das economias, níveis de renda, estágio de desenvolvimento, abertura comercial, bem como a

diversidade de políticas e características comerciais do comércio intra-regional e a falta de um centro comercial pan-continental, o que torna necessário abordar a presença de hegemonia (ABREGO *et al.*, 2019). Às vezes, assim como outros continentes, a África está tão dividida que se torna difícil assumir uma posição comum em várias questões que já foram colocadas como desafios para o continente. Embora isso tenha resultado em derrota e humilhação para o continente em várias frentes, é interessante notar, ao contrário de outros continentes, que não houve estímulos suficientes até pouco para que os africanos tomassem as medidas necessárias para enfrentar as divisões (DRAPER, 2010).

Por meio de estruturas de poder, as superpotências assumem a responsabilidade de controlar o destino da integração regional dos Estados menos poderosos. Uma potência refere-se a um Estado que excede distintamente de outros da região em relação ao desenvolvimento econômico, população e tamanho do mercado (WEHNER, 2017). Mlambo e Ogunnubi (2018) destacaram que um dos temas mais discutidos na integração africana era a relação dos grandes Estados com os pequenos. Assim, o termo "hegemonia" pode também ser utilizado para descrever a relação entre grandes e pequenos Estados, embora antes disso o termo fosse entendido à interação bilateral entre os Estados Unidos da América e demais países (MYERS, 2019). A hegemonia descreve um sistema hierárquico no qual existem grandes e pequenos Estados e se aplica a contextos regionais e globais (MLAMBO; OGUNNUBI, 2018).

De acordo com Bulmer e Joseph (2016), os Estados que assumem a responsabilidade pelos engajamentos geopolíticos em suas vizinhanças são frequentemente indicados por atores externos para tratar de assuntos relacionados a suas regiões, visto que são atores poderosos e, portanto, se enquadrariam nessa categoria. Não diferente de outros continentes, a África tem Estados que variam em tamanho. Sem estruturas de poder claras na integração regional, as superpotências emergiram como líderes naturais nas regiões e, assim, assumiram o controle das atividades dentro dessas (COŞKUN, 2015). Esse é o caso quando uma região enfrenta disparidade extrema de preferências e as potências assumem o controle dos compromissos regionais em relação às deliberações políticas. Assim, os esforços interpaíses acabariam por prevalecer sobre o consenso interno.

Argélia, Angola, Egito, Libéria, Nigéria e África do Sul são os países africanos com os maiores PIB's no continente (ABREGO *et al.*, 2019). Não à toa esses seis estados arcam com 60% do orçamento da AU (FORBACHA, 2020). Foi por intermédio da cobertura de uma parcela considerável do orçamento da AU que os estudiosos expressaram a crescente importância desses seis Estados e sua consequente influência na dinâmica regional da África, apesar da configuração institucional habitual (WEHNER, 2017). Cilliers, Moyer e Bello-

Schunemann (2015) e Forbacha (2020) mencionam que desses seis Estados, no entanto, apenas a Nigéria tem capacidade para desempenhar um papel global relevante. Além disso, o Egito poderia ser identificado como um dos atores com capacidade para desafiar Israel na região do Mar Vermelho e no Norte da África, demonstrando assim hegemonia no Oriente Médio e também na África (MYERS, 2019).

O trabalho de Ogunnubi & Akinola (2017) destacou também a presença da África do Sul como uma hegemonia regional, já que é uma das principais financiadoras da AU. Apesar da África do Sul iniciar sua participação regional somente em 1994, após a eleição de Mandela, a sua influência é o resultado do desempenho significativo das empresas sul-africanas na economia política da África, assim como essa esteve fortemente envolvida no fim da guerra civil no Burundi (OGUNNUBI; AKINOLA, 2017). Mlambo (2020) indicou também que a África do Sul foi o principal ator nos engajamentos que resultaram em um referendo bem-sucedido na nova constituição da República Democrática do Congo (RDC).

Depois de demonstrar seus esforços por meio da institucionalização, a África do Sul foi pioneira em uma campanha conhecida como “Soluções africanas para problemas africanos” e avançou para a instituição da “Nova Parceria para o Desenvolvimento da África” (NEPAD) (OGUNNUBI; AKINOLA, 2017; SARAIVA, 2012). Segundo Mlambo e Ogunnubi (2018), a África do Sul seria o único Estado africano reconhecido como “potência emergente” e faz parte do BRICS, que inclui Brasil, Rússia, Índia e China. Além disso, uma vez presente no G20, Woolfrey, Apiko e Pharatlhatle (2019) sugeriram que há uma expectativa de que o poder e a influência da África do Sul cresçam não apenas na África, mas também internacionalmente.

Assim, a hegemonia de um Estado em qualquer região desempenha um papel na formação da integração (FORBACHA, 2020). A nível regional, no entanto, as economias da África Austral têm, em média, as exportações mais sofisticadas. Botswana e África do Sul exportam os bens mais sofisticados, enquanto Ruanda e Uganda tiveram os maiores crescimentos das últimas três décadas. No entanto, a melhoria da qualidade da cesta de exportação tem sido lenta em outros lugares, com algumas reversões, e há considerável heterogeneidade entre os países dentro das regiões (SONGWE, 2019).

No caso de haver disparidade nas preferências do Estado, surgem problemas sobre como encontrar um equilíbrio entre essas preferências conflitantes na integração econômica regional. A ausência de estruturas institucionais de poder claras implica logicamente que as superpotências assumiriam os custos da cooperação econômica regional e das atividades de integração quando existisse disparidade de preferências estatais. Embora a maioria das

atividades das superpotências na região produza resultados positivos, às vezes elas produzem resultados negativos.

A especificidade dos processos de integração africana é também a opacidade das estruturas de integração, manifestadas, por exemplo, na participação múltipla e sobreposta em grupos e na ilegibilidade dos vínculos entre eles. Esse fenômeno causa competição entre grupos, bem como duplicação de soluções. Ao criar um desafio para os processos de harmonização e coordenação, conduz a uma fraca implementação de programas e projetos, tornando-a muito lenta (COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA, 2019). Uma expressão de adesão múltipla e sobreposta é, por um lado, a adesão de um país a vários agrupamentos de integração. Por um lado, dos 16 países membros da SADC, 9 pertencem ao COMESA ao mesmo tempo e 1 à EAC. Por outro, há a criação de subgrupos alternativos dentro de um agrupamento, implementando um estágio superior de integração, a exemplo da ECCAS e da ECOWAS (BOGOŁĘBSKA; KUNA-MARSZAŁEK; MISIAK, 2022).

Dois conjuntos de efeitos fundamentam a teoria da liberalização comercial: efeitos estáticos e efeitos dinâmicos. Os efeitos estáticos das zonas de livre comércio foram teorizados pela primeira vez por Viner (1950) e dizem respeito a dois conceitos, quais sejam, alocação eficiente de fatores de produção: criação comercial e desvio comercial.

A criação comercial refere-se ao volume adicional de comércio resultante da remoção de barreiras comerciais em uma área de livre comércio. O comércio é criado quando a redução das barreiras comerciais permite aos países afirmar melhor suas respectivas vantagens comparativas. O desvio de comércio ocorre quando o comércio entre países dentro de uma área de livre comércio substitui o comércio com outros países que não fazem parte dessa área de livre comércio. Embora esse resultado possa beneficiar alguns exportadores na área de livre comércio, ele tem um impacto negativo geral no bem-estar (ZHU, 2019). O comércio é desviado de um terceiro país mais eficiente para um produtor de alto custo na área de livre comércio, levando a maior ineficiência e perda de dinheiro para o consumidor. Os efeitos dinâmicos das áreas de livre comércio são percebidos no longo prazo e podem ser mais significativos do que os efeitos estáticos, mas, como o próprio nome diz, necessitam de tempo e estabilidade.

Nesse sentido, alguns analistas argumentam que o continente não realizará aumentos significativos no comércio, uma vez que as economias e os produtos africanos são homogêneos e competitivos. Isso se tornou a base para a conclusão de que os países africanos não têm com quem realizar trocas comerciais e, portanto, sem comércio, a integração econômica não pode ocorrer. Mas, na realidade, mesmo os países desenvolvidos trocam bastante comercialmente,

apesar de produzirem bens manufaturados similares ou concorrentes (BEYENE, 2014). Isso ocorre porque os fundamentos para decisões de troca podem surgir de vários fatores que vão desde diferentes estruturas de propriedades industriais e comerciais, desenvolvimentos técnicos variados para processos de produção e diferenciação de produtos, considerações de acesso e localização de mercado e também diferenças em regimes legais e políticos (MOLD; MUKWAYA, 2015). Portanto, mesmo no caso da produção de produtos similares ou de substitutos, o comércio pode ocorrer com base em diferenças nos custos de produção e nas externalidades, o que é, na verdade, a base da vantagem comparativa.

Outros analistas argumentam acertadamente que as economias africanas não são, de fato, competitivas, mas produzem produtos substancialmente diferentes devido a diferenças na dotação de recursos. A África, portanto, é caracterizada por economias heterogêneas que produzem produtos primários em geral, mas produtos primários variados. Em outras palavras, a África produz produtos semelhantes, mas diferenciados. Por exemplo, o café do Quênia é diferente do café de Uganda. Os níveis substanciais de indústrias de processamento tornam a situação propícia para o comércio transnacional. Em vez disso, os fatores históricos causaram a escassez do comércio intra-africano, uma vez que as economias foram orientadas para a exportação para as economias desenvolvidas.

Os modelos formais da visão original de David Ricardo sobre vantagem comparativa insistem que a política contemporânea é construída em uma série de considerações perfeitas. A vantagem comparativa produz resultados ótimos e um “mundo teoricamente harmonioso” se não houver desemprego involuntário; se o capital é imóvel entre os países; se os preços se ajustam instantaneamente, automaticamente e sem problemas após a liberalização do comércio; se os únicos ganhos relevantes da liberalização comercial forem ganhos estáticos; se o fluxo de ideias e investimentos e economias de escala são irrelevantes e há retornos constantes da acumulação de conhecimento. Alguns modelos exageram. Um deles, por exemplo, prevê ganhos universais com a liberalização do comércio se o conhecimento for um bem público não rival, isto é, todo o conhecimento técnico está disponível gratuitamente para todos, e se os fluxos comerciais facilitarem a difusão total do conhecimento (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

Esses, no entanto, não são detalhes menores, mas estão no cerne dos modelos construídos em torno deles. Um corpo substancial da literatura crítica aborda essas condições, apontando que, na realidade, o capital flui de maneiras que diferem radicalmente das suposições feitas por Ricardo. A literatura crítica também argumenta que não se deve esperar que os políticos africanos assinem um acordo com base na suposição fantasiosa de que o conhecimento

é um bem público não rival ou que os ajustes de pagamentos são rápidos, automáticos e sem custos. Em uma economia global em que muitos setores são dominados por grandes corporações com sistemas integrados de fornecedores, o conhecimento é muitas vezes guardado com zelo nas cadeias de suprimentos.

Em uma economia mundial onde inúmeras condições não realizadas devem estar presentes na teoria da vantagem comparativa, a vantagem absoluta domina. Os preços relativos não são suficientes para impulsionar mudanças na estrutura da produção. O preço relativo da terra, do trabalho e do capital, as chaves para a doutrina da vantagem comparativa, importam menos onde as rendas do conhecimento "rival" são protegidas e onde a competitividade deve tanto às intervenções estatais, que criam as instituições que determinam a produtividade quanto aos custos relativos dos fatores (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

Enquanto isso, nas comunidades econômicas regionais, há muita esperança que o comércio entre as economias do Sul corte os laços duradouros da história colonial, permitindo assim maior autoconfiança e autonomia política. O aumento do apoio à cooperação Sul-Sul e a iniciativas como a AfCFTA é parcialmente baseado em uma visão pessimista da possível integração na economia mundial mais ampla. Tal pessimismo, no entanto, rapidamente se transforma em otimismo, uma vez que é clara a perspectiva de escapar dos perigos do Oeste ou do Norte. Linhagens de nacionalismo econômico, pessimismo sobre as perspectivas de integração econômica global mais ampla, solidariedade pan-africana e sul-sul mais ampla e economia ortodoxa foram tecidas juntas para produzir um otimismo geral sobre a priorização da integração econômica africana.

Tendo em conta os efeitos de integração mais fracos do que o pretendido no âmbito das Comunidades Econômicas Regionais, a especificidade dos processos africanos, bem como o grande entusiasmo desta região em empreender iniciativas de integração, o ambicioso projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Continental Africana não deve ser surpreendente. Não obstante, ainda que não tenham sido fixados prazos para a concretização das próximas etapas, já é certo que a pandemia recente acalmou os ânimos de integração no continente (BOGOŁĘBSKA; KUNA-MARZALEK; MISIAK, 2022).

Espera-se, conforme mencionado, que a AfCFTA impulse o comércio intra-africano, estimule o investimento e a inovação, promova a transformação estrutural, melhore a segurança alimentar, melhore o crescimento econômico e a diversificação das exportações. A aceleração do comércio intra-africano é considerada especialmente benéfica porque, enquanto a África exporta principalmente commodities para o resto do mundo, o comércio intra-africano apresenta altas concentrações de produtos e serviços de valor agregado. Cadeias de valor

regionais surgiriam como resultado. Espera-se também que a AfCFTA alavanque o progresso da África para atingir vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como a eliminação da pobreza e a igualdade de gênero. Especificamente, a esperança é que a integração regional permita a exploração de economias de escala, incentive o investimento e estimule a competição que aumenta a produtividade.

Há a esperança de que todos esses desenvolvimentos combinados levariam, por sua vez, à redução da pobreza. Essas visões da integração econômica africana se baseiam nas mesmas condições ingênuas e irrealistas que sustentam a doutrina da vantagem comparativa. Por exemplo, embora o caso da integração possa ser feito por meio de previsões de um modelo de equilíbrio geral computável estático, esses modelos frequentemente ignoram mercados ausentes ou ineficientes, os quais são a regra. Em outras palavras, esses modelos funcionam se houver mercados completos e perfeitamente competitivos. Outras condições incluem: a AfCFTA alcançará todos os seus objetivos se forem tomadas medidas para lidar com as desigualdades regionais, se os governos implementarem os acordos que assinaram, se os interesses arraigados que dificultam o sucesso das Comunidades Econômicas Regionais africanas forem deixados de lado. Além disso, os fatores que prolongam as negociações comerciais incluem, entre outros, o grande número de países e seu baixo nível de renda e de abertura comercial. Portanto, pode-se supor que as próximas etapas da implementação da AfCFTA devem ser esperadas apenas no longo prazo (MOSER; ROSE, 2012).

O impulso para uma maior integração regional na África tenta transformar em virtude um desempenho fraco em mercados internacionais globais mais amplos. Mesmo as exportações de commodities primárias da África, independentemente de as exportações de petróleo estarem incluídas, encolheram para menos de 5% das exportações globais de commodities primárias, o que significa que outras partes do mundo se tornaram exportadoras bem-sucedidas precisamente das commodities consideradas pouco promissoras por alguns defensores da economia intra-comércio africana. Esses defensores acreditam, com otimismo que, ao contrário do comércio com o resto do mundo, o comércio com outros países africanos evitará esse prognóstico sombrio, pois surgirão novas oportunidades para o comércio de outras commodities (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

Em um cenário otimista, a África continuaria a emergir por meio de uma base sólida de instituições duradouras destinadas a promover o bem comum. Os ganhos em diferentes esferas tornam-se interdependentes e a África reivindicará o seu futuro. Em outro cenário um pouco menos otimista, a África consegue uma melhora modesta em áreas críticas, mas continua atrasada devido à falta de progresso em áreas críticas. Seria uma armadilha de países de renda

média. A conquista em algumas áreas é, portanto, compensada pelos desafios em outras. Finalmente, em um cenário mais pessimista, a África estagna em áreas importantes, como reforma institucional, inovação tecnológica e crescimento econômico. Nesse cenário, as reformas políticas necessárias não são realizadas e a estagnação é acompanhada pelo declínio em alguns Estados africanos. Assim, seria perpetuado um ciclo vicioso de subdesenvolvimento (MUDIDA, 2022).

Em suma, embora a integração econômica regional africana e o maior comércio intra-africano possam ser retoricamente atraentes com base no nacionalismo econômico ou na solidariedade Sul-Sul, como um projeto para o desenvolvimento acelerado é uma fantasia, baseada exatamente nas mesmas teorias e pressupostos condicionais como um impulso para o livre comércio global com base em vantagens comparativas.

3 “UM RIO CHAMADO ATLÂNTICO”: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ÁFRICA OU A HISTÓRIA DA OSCILAÇÃO (1995-2014)

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A mudança na política externa é um conceito amplo, que abrange uma ampla gama de fenômenos empíricos. Pode ser o resultado de uma ruptura dramática com o passado ou o efeito cumulativo de mudanças menores. A mudança de política externa pode ser limitada em escopo a uma questão específica de política externa ou a uma relação bilateral, envolvendo mais amplamente um domínio de política externa, como segurança ou política de ajuda, ou pertencer a uma mudança simultânea em diferentes domínios e relações de política externa, totalizando um redirecionamento fundamental de toda a orientação do ator em relação aos assuntos mundiais.

Blavoukos e Bourantonis (2014, p. 483, tradução nossa) afirmaram que a análise da política externa tende a se concentrar “na continuidade e estabilidade” com apenas “tentativas esporádicas de explicar a mudança”¹⁰, e Alden e Aran (2017, p. 12, tradução nossa) concluíram que a mudança “é um aspecto negligenciado do estudo da política externa”¹¹.

Desde as contribuições de Hermann (1990), Rosati (1994) sobre categorias na mudança de política externa, a maioria dos estudiosos continuou a se concentrar em decisões específicas de política externa e reversões de políticas existentes em estudos de um único país. Em termos de quadros explicativos para a mudança na política externa, um modelo muito utilizado na literatura brasileira é o proposto por Hermann (1990), que sugere três classificações mais frequentes: ajustes (*adjustment change*), mudanças de programas (*program changes*) e mudanças de metas (*target changes*). Ajuste significa uma mudança na intensidade e no estilo da política externa, sem modificar a forma como ela é feita ou seus objetivos; nas mudanças de programas ocorrem variantes nos métodos e estratégias para atingir os objetivos, embora esses permaneçam inalterados; a mudança da meta ou objetivo significa uma reconfiguração das propostas de ação e dos objetivos a serem alcançados. Uma quarta classificação proposta é uma mudança no padrão de inserção internacional. Ele identifica importantes motivações domésticas que impactam o processo decisório da política externa e provocam mudanças.

¹⁰ No original “on continuity and stability” e “sporadic attempts to account for change”.

¹¹ No original “is a neglected aspect of the study of foreign policy.”.

Outros conceitos geralmente se concentram na forma mais fundamental de mudança de política externa. O conceito de Holsti (2016) de reestruturação da política externa, por exemplo, se assemelha muito à quarta categoria de Hermann (1990): mudança simultânea em muitos setores geográficos e funcionais ou o padrão total das relações externas de um estado. Volgy e Schwarz (1991, pp. 616-617, tradução nossa) também se concentram na reestruturação da política externa, que eles definem como “uma mudança abrangente na orientação da política externa de uma nação, durante um breve período de tempo, manifestada por meio de grandes mudanças comportamentais que abrangem uma ampla gama de atividades nas interações da nação com outros atores na política internacional”¹² (HAESEBROUCK; JOLY, 2020). Além disso, entre uma variedade de abordagens, há referência à dicotomia agência-estrutura (CARLSNAES, 1992), o papel dos líderes e da burocracia no processo de formulação de políticas (HERMANN; HERMANN, 1989), o papel das ideias (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), normas internacionais (FINNEMORE; SIKKING, 1998) e incentivos sistêmicos sobre os resultados da política externa de um país (ROSE, 1998).

Os primeiros conceitos de mudança de política externa, portanto, sugerem que ela abrange uma ampla gama de fenômenos empíricos que variam em três dimensões qualitativas. Em primeiro lugar, pode referir-se a mudanças nos objetivos de uma política externa, nos meios utilizados para perseguir esses objetivos ou em ambos. A extensão da mudança na política externa pode variar substancialmente, desde uma mudança na política de um país em relação a uma questão específica de política externa ou em apenas um setor até uma mudança simultânea em muitas políticas externas. Finalmente, a mudança na política externa pode envolver uma ruptura dramática com o comportamento passado ou o efeito cumulativo de mudanças incrementais (HAESEBROUCK; JOLY, 2020).

Nas últimas duas décadas, um número crescente de estudos empíricos examinou a mudança na política externa. Embora as mudanças nos objetivos e métodos das políticas externas tenham sido igualmente abordadas na literatura, os estudos geralmente se concentram em mudanças dramáticas em eventos únicos de política externa. Estudos recentes não se concentraram em exemplos da quarta e mais fundamental forma de mudança de política externa de Hermann, e nem foram descobertas mudanças em categorias mais amplas de política externa, como defesa ou ajuda ao desenvolvimento, ou os estudiosos estabeleceram mudanças simultâneas em várias questões de política externa. Isso pode ser simplesmente uma

¹² No original: “a comprehensive change in the foreign policy orientation of a nation, over a brief period of time, as manifested through major behavioral changes encompassing a broad range of activities in the nation’s interactions with other actors in international politics.”

consequência do fato de que a mudança na política externa é um fenômeno raro e mudanças simultâneas em diferentes domínios da política externa são ainda mais incomuns (HAESEBROUCK; JOLY, 2020).

Não é o caso do Brasil. No período compreendido pela pesquisa, mudanças em um ambiente estável são frequentes na política externa brasileira e, no caso em questão, mudanças de programas são identificadas, em sua maioria, como mudanças de estratégia, montando o paradoxo entre continuidade e mudança apresentado por Fonseca (2011). Amorim Neto e Malamud (2015) identificam o Brasil como um meio termo entre a continuidade e a capacidade de resposta ao ambiente internacional do México e a inconstância e a sensibilidade aos caprichos domésticos da Argentina. Assim, o Brasil tem sido tipicamente visto como o modelo de uma política externa consistente baseada em princípios legítimos como universalismo, autonomia e desenvolvimento, mas, por trás dessa narrativa, exhibe mudanças importantes em meio a continuidades (AMORIM NETO, 2011).

Embora as características institucionais do poder presidencial sejam relativamente constantes, a independência presidencial de atores políticos e restrições institucionais pode variar ao longo do tempo no mesmo sistema político, levando a diferentes graus de mudança na política externa. Uma forma radical desse fenômeno ocorre quando os presidentes estão em conflito aberto com outros poderes e, portanto, isolados dessas influências políticas durante as crises presidenciais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Por exemplo, a atenção aos incentivos internacionais é reduzida em contextos em que estão em jogo mandatos presidenciais, e é igualmente plausível que as políticas externas sejam perturbadas por mecanismos semelhantes (SCHENONI, 2017).

A mudança no ambiente político doméstico, por meio da coalizão de forças internas e setores sociais, e as burocracias, cuja normatividade administrativa pode servir de resistência à mudança, são fundamentais para que um titular de cargo político consiga implementar um programa de governo. Além disso, choques externos, que provocaram mudanças no cenário internacional, são outro fator a ser destacado. No caso do governo de um presidente brasileiro, é preciso considerar a figura do líder que impõe sua visão à política externa como elemento de mudança por meio da Diplomacia Presidencial. Essas são motivações que atuam em diferentes combinações na trajetória recente da política externa brasileira (SARAIVA, 2020). Não obstante, à parte a sua autonomia institucional, salienta-se que os Presidentes devem lidar com as burocracias de política externa. Por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil é amplamente conhecido por seus poderes burocráticos, espírito de equipe e excelente treinamento (FARIA; LOPES; CASARÕES, 2013; MERKE; REYNOSO; SCHENONI, 2020).

Os diplomatas brasileiros são altamente influentes no círculo da política externa e os ministros das Relações Exteriores geralmente vêm de suas fileiras.

No geral, conforme Cason e Power (2009) e Danese (2017), a presidencialização da política externa brasileira teve vários efeitos palpáveis na política externa brasileira. Em primeiro lugar, tornou a política externa mais sujeita às escolhas dos Presidentes, não se limitando à diplomacia das visitas e encontros, enquanto no passado a política externa podia ser conduzida de forma consistente e a portas fechadas pelo Itamaraty. É, assim sendo, um imperativo inescapável para o presidente brasileiro, que não poderá exercê-la apenas nas suas atribuições básicas. Em segundo lugar, a presidencialização significou que a política externa seja mais imediata, haja vista que presidentes querem causar impacto eleitoral por meio de um forte componente de política interna, apesar de também estarem interessados em eficiência e prazos. Portanto, é um instrumento valioso, mas complexo, de política interna e externa. Em terceiro lugar, a presidencialização e as conexões pessoais que ela implica significaram que o Brasil experimentou uma erosão preocupante de seu compromisso anterior de defender o princípio da não intervenção na política dos países vizinhos.

A literatura tem abordado quatro temas de interesse ao buscar interpretar as escolhas da política externa brasileira nas últimas décadas, quais sejam, as mudanças na política externa promovidas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003); os esforços feitos durante os dois primeiros mandatos de Lula (2003-2011), para expandir a influência internacional do Brasil; a retração percebida na atuação internacional do Brasil desde 2010; e os determinantes das mudanças na política externa, sejam domésticas ou sistêmicas (RODRIGUES; URDINEZ; OLIVEIRA, 2019).

Desde a década de 1990, a diplomacia brasileira gira em torno de dois eixos de ideias predominantes que se alternam no quadro da diplomacia: os Institucionalistas e os Autonomistas. Apesar das diferenças entre os grupos, a atuação internacional do país apresentou relativa continuidade em seus objetivos e estratégias. Em ambas as correntes, foi comum a percepção da preferência pela busca de soluções multilaterais, a relevância dos organismos internacionais, a defesa da solução pacífica de controvérsias e da não intervenção, e a forte valorização da eficiência e da tradição da diplomacia (SARAIVA, 2010; 2022).

Os institucionalistas, por um lado, defendiam a liberalização controlada da economia e mantinham vínculos com o PSDB. Defendiam o apoio do Brasil aos regimes internacionais de ordem liberal vigentes e viam as regras da política internacional como uma estrutura que poderia beneficiar o desenvolvimento econômico do país. Os autonomistas, por sua vez, defendiam a ideia de o Brasil aliar-se a outros países do Sul para equilibrar o poder das potências

ocidentais consolidadas, o que serviria de base para a atuação internacional do Brasil no cenário global. Essa perspectiva sugeria adequar as regras e normas das instituições internacionais em favor do Brasil. Autonomistas ocuparam altos cargos no Ministério durante os governos Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016) (SARAIVA, 2010; 2022).

Na política externa brasileira para a África, o início do mandato de FHC depara-se com dificuldades internas e externas à atuação internacional do Brasil, as quais passaram a depender mais do intercâmbio político e cultural. Foi, aliás, neste período que se desenvolveram iniciativas como o estabelecimento do estatuto não nuclear do Atlântico Sul e a promoção da língua portuguesa. Como será visto neste capítulo, as parcerias brasileiras na África nesse período tornaram-se mais seletivas, uma tendência que seria interrompida no governo Lula. Mais ainda, a seletividade viria a ser acompanhada de um distanciamento crescente à medida que a África perdia seu valor estratégico para a política externa brasileira (SARAIVA, 1996; RIBEIRO, 2007; MACHADO, 2016).

Sombra Saraiva (1996), por exemplo, tenta resumir as escolhas por trás das interações do Brasil com a África no início dos anos 1990. Segundo ele, podem ser identificados quatro eixos: o primeiro, África do Sul; o segundo, Angola; o terceiro, o Atlântico Sul, por intermédio da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o qual foi desenvolvido principalmente no Governo Sarney (1985-1990); o quarto, e mais importante, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e seus membros africanos (PALOP).

A literatura tem utilizado uma ampla variedade de *proxies* para analisar as mudanças e prioridades da política externa brasileira. Entre essas *proxies* estão: o comportamento na Assembleia Geral das Nações Unidas (AMORIM NETO, 2011), viagens presidenciais internacionais oficiais (MALAMUD, 2011), os programas de cooperação conduzidos pelo governo brasileiro (MILANI; CARVALHO, 2013), a proximidade ideológica dos governos (BURGES, 2005; CASON; POWER, 2009; MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015), a participação conjunta em coalizões e acordos bilaterais (SEABRA, 2014) e a participação no comércio internacional (VIEIRA, 2014) (RODRIGUES; URDINEZ; OLIVEIRA, 2019).

Além desses trabalhos, o trabalho realizado por Rodrigues, Urdinez e Oliveira (2019) desenvolveu um índice que quantifica o nível de engajamento da política externa brasileira, levando em consideração as decisões tomadas por diferentes atores governamentais para 192 díades (*dyads*) de países ao longo de dezesseis anos (1998-2014), o que ajuda a compreender as oscilações do período. O *Foreign Policy Index* (FPI) descreve as relações de um país de referência, no caso o Brasil, com relação aos seus pares internacionais. O índice FPI pode ser definido como uma medida de engajamento político com um determinado país em um

determinado momento, tanto na arena multilateral quanto bilateral, expressando o grau relativo de interação entre um país de referência e seu par em comparação com outros pares no tempo t, e também a esse par em outros anos.

Os autores confirmam que o Brasil conseguiu expandir suas relações internacionais tanto com o Sul Global quanto com o Norte Global e que as variáveis domésticas, dentre elas a ideologia do Partido dos Trabalhadores (PT), desempenharam um papel importante ao dar preeminência aos países do Sul Global. No entanto, vale salientar que os resultados indicam que a virada para o Sul não ocorreu em detrimento dos vínculos estabelecidos com o Norte Global. Apesar do crescimento relativamente superior do engajamento com os países do Sul, não havia a lógica do jogo de soma zero. Isso significa, em geral, que o Brasil administrou suas relações com os países de cada um dos grupos de maneiras diferentes, conseguindo um bom equilíbrio entre os dois (RODRIGUES; URDINEZ; OLIVEIRA, 2019).

Em suma, uma mudança nas preferências do incumbente, por exemplo, *ceteris paribus*, resultará em uma mudança da política externa. Simplificando, uma mudança na ideologia do presidente produz uma mudança na política externa que é quase equivalente em magnitude a todos os outros fatores teoricamente relevantes (MERKE; REYNOSO; SCHENONI, 2020).

3.2 GOVERNO FHC (1995-2003)

Na introdução, foi afirmado que o ocaso das relações entre o Brasil e a África na década de 90 foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003). Sombra Saraiva (2012, p. 48) chama essa fase de “o silêncio atlântico”, quando a África foi “menos parceira” do Brasil. De fato, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil buscou sua adesão a regimes internacionais e favoreceu organizações multilaterais na esperança de contribuir para um ambiente internacional cooperativo propício aos seus interesses externos. O objetivo era a adesão ao sistema internacional como forma de recuperar legitimidade. A inauguração dessa nova era da política externa brasileira veio com uma estratégia, construída paulatinamente nos governos anteriores, de “autonomia pela integração” (LAMPREIA, 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) ou a posterior “autonomia pela participação e integração” (FONSECA JÚNIOR, 1998), apesar da abstenção voluntária de dar um rótulo oficial à diplomacia (RICUPERO, 2017).

Essa política visava promover os interesses nacionais por meio da participação em regimes internacionais, em oposição à antiga autonomia “pelo isolacionismo” das décadas passadas, mudança atribuída a FHC. Não obstante, o Chanceler Celso Lafer (2001-2003) denominou o momento internacional de “polaridades indefinidas”, onde as posições nacionais

eram incertas e precárias (LAFER; FONSECA JÚNIOR, 1995). A originalidade dessa estratégia estava em dois aspectos. O primeiro é a mudança de ênfase, ao fazer uma mudança construtiva e propositiva das injustiças do ordenamento internacional. O segundo é a aplicação dessa atitude a casos concretos. A revisão da tradicional posição brasileira de assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (RICUPERO, 2017).

Essa alteração na política externa durante os anos de Cardoso teve o efeito notável de criar impulso para o aumento da participação do Brasil nos assuntos internacionais (RODRIGUES; URDINEZ; OLIVEIRA, 2019). Segundo Gelson Fonseca Júnior (1998), assessor diplomático do Presidente, em virtude das limitações econômicas, militares e de poder internas, “o Brasil seria um “país médio”, com “alguma presença global pelo comércio e pela atuação em organismos multilaterais e forte presença regional na América do Sul, onde disporia de condições para influenciar na definição da agenda por não ter rivalidades decorrentes de disputa hegemônica ou conflitos com vizinhos” (RICUPERO, 2017).

Os Estados Unidos eram à época o mais importante parceiro comercial do Brasil e o volume das relações econômicas entre os países vinha crescendo desde o início do processo de abertura da economia brasileira da década de 1990. A importância dos Estados Unidos para as exportações brasileiras era uma questão delicada e o protecionismo americano em relação aos produtos brasileiros era uma preocupação constante (CARVALHO *et al.*, 1999; RODRIGUES; URDINEZ; OLIVEIRA, 2019).

O Brasil se engajou proativamente em diferentes fóruns internacionais, para contrabalançar a influência de países mais poderosos. O país buscou um equilíbrio entre manter boas relações com o Norte Global e a autonomia necessária para expandir sua capacidade de influenciar agendas multilaterais e se promover como um ator global. A melhoria das relações com os países desenvolvidos foi, assim, uma das principais características da política externa de FHC, em particular com os Estados Unidos e a Europa (VIGEVANI; CEPALUNI; CINTRA, 2003; BURGESS, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A América do Sul, o Mercosul em particular, foram importantes bases políticas para a referida estratégia, pois o país as alavancou para se projetar como um líder consensual. Essa estava no centro da política externa brasileira, com o país buscando ativamente acordos de livre comércio entre o bloco e outros agrupamentos e países, incluindo a África do Sul. Portanto, à medida que o neoliberalismo entrava na política externa brasileira na década de 1990, as prioridades mudaram, com o Brasil dando maior importância à integração regional, às interações com as nações desenvolvidas e à busca de conformidade com os regimes internacionais (MACHADO, 2016). Frente aos naturais problemas de integração comercial, o

conceito de América do Sul virou o de espaço geográfico e de concertação para resolver conflitos. De toda sorte, a posição brasileira não foi o Consenso de Washington, mas a percepção do que seria o melhor interesse do país e como defendê-lo (RICUPERO, 2017).

Em 1998, por exemplo, o país aderiria ao TNP. O favorecimento do Brasil à Organização Mundial do Comércio (OMC) também se encaixa nessa lógica. À medida que o Brasil explorava possibilidades nesses domínios e expandia seus laços na Ásia, a posição relativa da África perdia apelo (PIMENTEL, 2000).

Assim como os presidentes anteriores e seus chanceleres, o governo FHC evocou os laços duradouros do Brasil com o continente africano, ao mesmo tempo em que reconhece os desafios dessa relação (BARRETO, 2012). No entanto, as limitações da política africana do Brasil ficaram evidentes no fechamento de missões diplomáticas em todo o continente, justificadas por restrições orçamentárias. Foi o caso da Tanzânia (1995), Zâmbia (1996), República Democrática do Congo e Togo (1997), Camarões e Tunísia (1999) (RIBEIRO, 2008). Wolfgang Döpcke (2003) afirma que a política externa africana do Itamaraty na década de 90 foi “minimalista e eclética, constituída por “opções seletivas” e que produziu um distanciamento entre o Brasil e o continente” (DÖPCKE, 2003; REYES, 2009, p. 30). O Brasil manteve alguma presença econômica no continente e teve entendimentos políticos, especialmente após o fim definitivo do Apartheid e a eleição de Mandela em 1994 (SARAIVA, 2012).

Nesse mesmo período, o Brasil não retribuiu na mesma medida as visitas dos Chefes de Estado e de Governo africanos ao país. O Brasil recebeu duas visitas da África do Sul, em 1998 e 2000; duas de Angola. A primeira em 1995 pelo Presidente José Eduardo Santos, a qual foi retribuída por FHC em 1996. A segunda em março de 2002, pelo mesmo Presidente, logo após a morte do rival Jonas Savimbi da UNITA em 22 de fevereiro de 2002; uma de Zimbábue, do Presidente Robert Mugabe, em setembro de 1999; duas da Namíbia, pelo Presidente Sam Nujona, nos anos de 1995 e 1999; duas de Guiné-Bissau, a primeira, em 1997, representada pelo Presidente General João Bernardo Vieira, a segunda em setembro de 1999 pelo Primeiro-Ministro Francisco José Fadul; uma de Moçambique, em 2001, pelo Presidente Joaquim Chissano; uma do Gabão, representado pelo Presidente Omar Bongo em 2002 (GARCIA, 2005; BARRETO, 2012). Além disso, em 2001, foi criada a União Africana, a qual o Brasil buscou pouco interesse.

No que diz respeito ao comércio brasileiro com a África na época, os números absolutos passaram de cerca de 2,67 bilhões de dólares em 1995 para mais de 5,3 bilhões em 2001. Uma leve queda foi registrada em 2002, quando as trocas ficaram pouco acima dos 5 bilhões de

dólares. Esse cenário contrasta, no entanto, com a participação da África nas exportações brasileiras, que não ultrapassou 3,91% entre 1995 e 2002. Mesmo assim, as importações atingiriam o pico de 5,99% em 2001; sua menor participação registrada em 1995 em 2,36% (MDIC, 2011). Se a África, como se nota, não desapareceu do contorno da política externa brasileira, menções a ela evidenciam a seletividade nas parcerias, em especial a África do Sul e os PALOP.

O Chanceler Lampreia visitou a África do Sul duas vezes como Ministro das Relações Exteriores. A primeira visita, em maio de 1995, foi uma preparação para a viagem de Cardoso que seria realizada no ano seguinte. Assim, acompanhado pelo Ministro, o presidente Cardoso viajou à África do Sul em visita oficial entre 25 e 28 de novembro de 1996, quando assinou “Os Acordos de Pretória”, o qual normalizava as relações entre o Brasil e a África do Sul. Nessa viagem, o Presidente “No discurso que fez a Nelson Mandela, afirmou que o “sonho de uma parceria sólida entre o Brasil e a África do Sul” estava finalmente ao alcance dos dois países. Invocou as “muitas identidades” e os “interesses comuns”, a “vizinhança atlântica” para construir o que seria, a seu ver, “uma parceria única no Hemisfério Sul”¹³(GARCIA, 2005; BARRETO, 2012).

Durante esse mesmo governo, o presidente Mandela, entre os dias 20 e 22 de julho de 1998, e seu sucessor Thabo Mbeki, no dia 15 de dezembro de 2000, visitaram o Brasil. O interesse brasileiro pela África do Sul tinha implicações comerciais e políticas. De fato, a assinatura de um acordo-quadro entre o MERCOSUL e o governo sul-africano em 2000, durante a visita do Presidente Mbeki, primeiro passo para o almejado livre comércio, foi um dos principais temas da relação na época. Politicamente, além disso, um dos pontos altos da relação Brasil-África do Sul durante o governo FHC seria a aliança entre os dois países e a Índia, para contestar patentes farmacêuticas sobre a produção de remédios para HIV/Aids (VIGEVANI; CEPALUNI; CINTRA, 2003; GARCIA, 2005; LECHINI, 2006). Entre os dias 5 a 7 de agosto de 2002, em Brasília, houve a I Reunião da Comissão Mista Brasil – África do Sul, após a assinatura do Acordo de estabelecimento de uma Comissão Mista em 2000. Em 23 de junho de 2002, viajou para a África do Sul a primeira missão comercial conjunta do

¹³ Há uma pequena discordância da literatura sobre as visitas bilaterais do Presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul. Por um lado, Barreto (2012) afirma que “Em maio (de 1995), Lampreia visitou a África do Sul. No mês seguinte, o Presidente Fernando Henrique Cardoso visitou aquele país”... “Fernando Henrique Cardoso retornou, em novembro de 1996, àquele país em visita oficial. ”. Por outro, Garcia (2005), afirma que só houve a visita em 1996. Pode ser que seja um erro não intencional em Barreto, já que essa visita de 1995 consta somente nessa obra, publicada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), *think tank* do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O site oficial da Presidência da República identifica somente uma visita bilateral. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/viagens>. <Acesso em 11 jan. 23>

Mercosul, integrada por empresários argentinos, brasileiros, paraguaios e uruguaios, representando mais de noventa empresas do bloco (REYES, 2009). No final do mandato, em 2002, o Presidente FHC visitou novamente a África do Sul para a reunião multilateral da Rio+10 ou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

As relações com Angola são marcadas pela Guerra Civil (1975-2002) nesse país. A dívida angolana para o Brasil era estimada em US\$ 800 milhões. Era paga por remessa mensal de 20 mil barris de petróleo até que essa forma de pagamento até 1994. O Brasil, no período, contribuiu com cerca de 4.200 homens na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III em inglês). Foi a maior contribuição brasileira até então. O Presidente Cardoso visitou Angola em 1996, antes de visitar a África do Sul. Em julho de 1997, o Brasil participou da Missão da ONU para Observação em Angola (MONUA) desde seu início até o final em fevereiro de 1999, com militares e policiais, além de oficiais do Estado-Maior. Em 30 de novembro de 1999, é inaugurado o Centro de Formação Angola-Brasil em Luanda. Ele havia sido acordado na visita de FHC em 1996, sendo, até então o maior projeto de cooperação prestada pelo Brasil no mundo (GARCIA, 2005; BARRETO, 2012).

Moçambique também foi visitada pelo Presidente em 2000. Não foi, no entanto, uma visita bilateral, mas para a III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Nessa reunião, o Presidente anunciou a contribuição brasileira para o Fundo Especial da CPLP e que autorizou uma redução em 95% da dívida moçambicana com o Brasil. As relações nesse governo foram pautadas por oportunidades na área de cooperação técnica e comércio, haja vista que a guerra civil havia terminado em 1992.

Conforme também mencionado na introdução, a criação formal da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no dia 17 de julho de 1996, em Lisboa, pelos Chefes de Estado e de Governo de Portugal, do Brasil e dos PALOP, foi um dos marcos mais importantes das relações entre o Brasil e África. Inclusive, como sugere Sombra Saraiva (1996; 2012), as vertentes luso-brasileira, influenciada pelo lusotropicalismo, e afro-brasileira convergiriam na década de 1990 com a criação de uma CPLP mais pragmática, que, de certa forma, visava a longo prazo poder criar uma esfera econômica de influência para o Brasil e Portugal onde a língua comum desempenhava um papel fundamental.

Os PALOP são bem diferentes entre si, possuem objetivos e interesses distintos aos objetivos da CPLP e a língua portuguesa não é lastro de identidade ou afirmação para vários países ou regiões da CPLP. Angola, por exemplo, somente 35% dos habitantes têm o português

como língua materna, enquanto o umbundo¹⁴ tem 37%. Para os africanos, é a ausência de conteúdo político e econômico nas formulações e práticas da instituição que os afasta dessa organização. O desejo por uma concertação político-diplomática e cooperação é uma reclamação antiga (SARAIVA, 2012).

Entre o início do primeiro mandato de Cardoso e a referida data, realizaram-se outras duas reuniões de alto nível preparatórias da CPLP em Lisboa e em Maputo respectivamente. Os preparativos do lado do Brasil foram alvo de pequena polêmica interna por causa das declarações do então embaixador do Brasil em Portugal, Itamar Franco, sobre a situação no Timor-Leste e seu desejo de designar José Aparecido da Silva como o primeiro secretário executivo da organização. Ao final, seriam seguidos critérios alfabéticos (SANTOS, 2001).

Nos termos do seu Estatuto, o Presidente FHC identificou três objetivos para a CPLP, os quais, não coincidentemente, são os objetivos da CPLP (BARRETO, 2012; CPLP, 2023):

- a) Diálogo político-diplomático entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para reforçar a sua presença nos fóruns internacionais;
- b) cooperação, especialmente nos campos econômico, social, cultural, jurídico e técnico-científico;
- c) a materialização para projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa

A CPLP revelar-se-ia fundamental para apaziguar as tensões políticas na Guiné-Bissau em 1998¹⁵. Foram várias reuniões entre os representantes governamentais, tanto sobre temas específicos como sobre o âmbito mais alargado da organização. Em 2000, de acordo com o rodízio, o Brasil indicou Dulce Pereira, uma ativista de longa data pela igualdade racial e de gênero para a Secretaria Executiva, ficando no cargo até 2002.

As conquistas da Comunidade coexistiriam, no entanto, com dificuldades práticas, como o conflito civil em curso em Angola, as expectativas um tanto divergentes de seus membros ou mesmo a escassa disponibilidade de recursos para financiar projetos dentro da comunidade. Enquanto os membros africanos desejavam expandir a cooperação técnica e o diálogo político, os portugueses enfatizavam a promoção da língua portuguesa (SARAIVA, 2001).

Por outro lado, segundo Sombra Saraiva (2001), o Brasil havia, em grande parte, perdido a ambição de usar a CPLP como meio de garantir sua presença na África durante o governo

¹⁴ Outros nomes: *umbundu*; *m'bundo*, *mbundu do sul*, *nano*, *mbali*, *mbari* ou *mbundu de Benguela*. É a língua banta mais falada de Angola.

¹⁵ Como lembra Sombra Saraiva (2012, p. 122): “Vale lembrar que a CPLP, ao negociar o fim das hostilidades entre as partes em conflito em 1998, articulada com a CEDEAO (Comunidade Econômica e dos Estados da África Ocidental), garantiu a integridade do território guineense sem violência e militarização, fator de reconhecimento das Nações Unidas e de governos como dos Estados Unidos da América e da França.”

FHC. Para dar outro exemplo da perda de oportunidade do período, em Angola e Moçambique, por razões históricas e culturais, os portugueses gozam de certa competitividade em relação a outras potências econômicas da região como África do Sul, Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, China e Brasil, além de um grau de “privilégio neocolonial branco”.

Nessa nova e feroz “corrida pela África”, relatada no capítulo anterior, Portugal deve competir com a generosidade supostamente “sem compromisso” da China, bem como com o poderoso “capital afetivo” do Brasil. Enquanto a competição econômica global é mais intensa em relação a Angola e Moçambique, Portugal exerce um grau significativo de hegemonia econômica e influência geopolítica sobre os microestados de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. No entanto, a dinâmica econômica pós-colonial ou global descrita até agora não opera exclusivamente em um modo Norte-Sul unidirecional. Angola, passando por um grande boom econômico desde meados dos anos 2000, investe bastante em Portugal. Membros da elite angolana estão a adquirir ativos na economia portuguesa. Da mesma forma, o número de estudantes universitários angolanos em Portugal aumentou significativamente. Esses pretendem regressar à pátria como empresários, ao mesmo tempo que atuam como potenciais mediadores entre Angola e Portugal (ARENAS, 2019).

A evolução da cooperação técnica sob a bandeira da CPLP ilustra as conquistas e os desafios para consolidar uma abordagem comunitária do tema. Apesar de ser um dos pilares da CPLP, a implementação de projetos sofreria com a falta inicial de recursos financeiros. Por exemplo, só em 1999 é que se acordou a criação do Fundo Especial da CPLP (ABREU, GALA; FERNANDES, 2001). Carlos Puente (2010) argumenta que o Brasil inicialmente resistiu em aderir ao fundo, mas iniciou suas contribuições no ano seguinte. Por outro lado, o Brasil aprovaria de forma independente duas dotações especiais para projetos no âmbito da CPLP. O primeiro montante, de 3,1 milhões de USD, foi atribuído em 1997-8; o segundo, de R\$ 2,5 milhões, foi aprovado em 2000 (PUENTE, 2010).

O otimismo liberal do período seria questionado durante seu segundo mandato. Em meio à crise financeira de 1999, que atingiu o Plano Real, ao aumento do unilateralismo americano na virada do século, bem como às derrotas brasileiras em instituições multilaterais como a OMC, o governo FHC caminharia em direção à ideia de uma “globalização assimétrica”, ou seja, rumo a um discurso internacional cada vez mais crítico (SILVA, 2008).

Durante o segundo mandato de FHC, nota-se que o governo brasileiro de fato aludiu à ideia de globalização assimétrica em suas interações com a África (CARDOSO, 2001). No entanto, há pouca ou nenhuma indicação de que esse discurso tenha sido acompanhado por um movimento para recuperar o espaço perdido ou mesmo ampliar a presença do Brasil no

continente africano como forma de compensar a dinâmica negativa percebida no sistema internacional. Isso fica claro no número e destino das visitas entre o Brasil e a África, que se mantiveram concentradas nos PALOP e na África Austral (LECHINI, 2006). Mesmo a aliança com a África do Sul e a Índia sobre as patentes farmacêuticas ao final de seu governo não foge do padrão usual de seletividade, nem leva a essa altura à institucionalização de parcerias com os chamados países emergentes.

Este também é o caso dos elementos simbólicos da política africana do Brasil, onde as mudanças no discurso não são acompanhadas por uma vontade política de expandir ou alterar a presença do Brasil na África. No início do governo FHC, elementos culturalistas estão presentes nas repetidas observações sobre as conexões culturais e históricas entre o Brasil e o continente africano (CARDOSO, 1995). A partir do segundo mandato do presidente, no entanto, outras características se somam a essas considerações, notadamente o reconhecimento de que as desigualdades raciais persistem no país. Tal movimento foi consistente com as políticas internas de igualdade racial implementadas desde o início por aquele governo.

As expectativas frustradas do Brasil no sistema internacional na virada do século não impactaram muito a postura do país em relação à África. Tampouco mudou a natureza do discurso culturalista do Brasil, que passou a reconhecer a existência de desigualdades raciais no país. Nesse ínterim, uma clivagem, ou seja, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em um partido historicamente de esquerda, instauraria a possibilidade de uma política externa mais pautada nas relações com o Sul, coerente com os programas do PT ao longo dos anos. Nessa hora crítica de transição de partidos ideológicos diferentes, a Diplomacia presidencial conciliadora propositiva, de “engajamento construtivo”, de FHC foi importante para a transição melindrosa e de sucesso para o próximo governo (SPEKTOR, 2014; RICUPERO, 2017).

3.3 GOVERNO LULA (2003-2011)

Ao final do governo do presidente FHC, as dificuldades enfrentadas tanto pela política externa brasileira quanto pela crise econômica seriam capitalizadas pelo candidato da oposição Luiz Inácio Lula da Silva durante sua campanha. Os brasileiros queriam mudanças e Lula provou ser mais bem-sucedido em transmitir essa mensagem do que o candidato do governo José Serra, ex-ministro da saúde e articulador da aliança com a Índia e África do Sul na quebra de patentes dos remédios de HIV/AIDS, desde os estágios iniciais da eleição presidencial (FIGUEIREDO; COUTINHO, 2003).

Em 10 de janeiro de 2001, o presidente Cardoso substituiria o chanceler Lampreia por Celso Lafer, o qual seria Chanceler pela segunda vez, no que Silva (2008) considera uma tentativa de mediar a crise da política externa brasileira na virada do século. Não obstante, a

justificativa oficial foi de afastamento por razões pessoais. Nesse período, o Itamaraty enfrentaria críticas internas e externas, pois diplomatas influentes manifestaram publicamente sua discordância com determinados projetos, como Samuel Pinheiro Guimarães, que se opôs à proposta dos Estados Unidos de estabelecer uma área de livre comércio nas Américas. A decisão do ministério de removê-lo do cargo na época foi recebida com duras palavras de um editorial da Folha de S. Paulo, que alegou que a medida era uma tentativa do governo de remover influências não liberais de dentro do ministério. Internamente, os efeitos da crise econômica ainda estavam presentes (GARCIA, 2005; SILVA, 2008).

As críticas à política externa de Cardoso viriam também da oposição. O programa de Lula, sob o qual ele fez campanha, alegava que o governo FHC carecia de uma política industrial coerente e forte que favorecesse as exportações e aumentasse a competitividade. Além disso, as lutas contínuas do país contra a desigualdade também foram um ponto de discórdia. O Brasil precisava, assim, de uma política externa que pudesse oferecer um modelo alternativo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que garantisse a inserção soberana do país na esfera internacional e como meio de superar a vulnerabilidade externa. Se a integração regional era fundamental, as parcerias com as potências regionais também foram apontadas explicitamente como meio de democratizar as instituições internacionais e os assuntos internacionais, o que inclui os laços com a África do Sul. Para além disso, tanto a África do Sul como os PALOP seriam centrais no estabelecimento de uma nova política para aquele continente, embora não sejam detalhadas no documento medidas específicas (PT, 2002).¹⁶

O Partido dos Trabalhadores (PT) defendia tradicionalmente posições de esquerda sobre política externa. Em 1989, nas primeiras eleições presidenciais diretas após a transição democrática, a aliança do PT com outros partidos de esquerda clamava por uma política externa antiimperialista, pela cessação de todos os pagamentos relacionados à dívida externa do Brasil e rompimento das relações diplomáticas com a África do Sul. Nas duas eleições seguintes, o discurso anti-imperialista seria atenuado em favor de apelos à transformação das instituições internacionais e dos assuntos mundiais, a fim de acabar com o controle hegemônico do Norte sobre as decisões políticas e econômicas. Entre outras coisas, isso envolveria o fortalecimento dos laços com o Sul. No que diz respeito à África, isso traduziu-se numa vontade de desenvolver

¹⁶ Não seria uma estratégia inovadora, mas é perfeitamente pragmática. Por exemplo, o Partido Africano para a Independência de Cabo Verde (PAICV), de esquerda, retornou ao poder em 2001. Cabo Verde tem adotado desde então uma posição pragmática a seus interesses econômicos, voltados para a África Ocidental, África do Sul, demais PALOP'S, Brasil e EUA. Vale salientar que esse é o antigo Partido Africano para a Independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC), quando os dois países permaneceram interligados entre 1975 e 1980 no período pós-independência. Esse Partido continuou com o nome em Guiné-Bissau, mas o mudou em Cabo Verde (ARENAS, 2019).

parcerias mais fortes com o continente, em particular com a África do Sul e os PALOP (ALMEIDA, 2003).

Os múltiplos programas de campanha ao longo dos anos também incluíram os assuntos africanos do Brasil em capítulos sobre racismo e igualdade racial. Por exemplo, o programa de 1989 une a crítica da democracia racial e a condenação do *apartheid*; em 1994, assumiu-se o compromisso de reavaliar a política africana do Brasil para compatibilizá-la com o fato de que metade da população do país era descendente daquele continente. Em nota semelhante, o “Brasil sem Racismo”, um capítulo do programa governamental de Lula em 2002, pedia novos laços econômicos com o continente, indo além das conexões culturais e étnicas, novamente enfatizando a África do Sul, mas também no contexto de aumentar os laços culturais e econômicos com o mundo em desenvolvimento. (PT, 1989; 1994; 2002). Em 2002, no contexto de uma aliança com o Partido Liberal (PL), de centro, as propostas do PT eram em geral mais moderadas. Em 27 de outubro, Lula da Silva venceria a eleição presidencial com mais de 60% dos votos (ALMEIDA, 2003).

Pouco depois da eleição, o embaixador Celso Amorim, que havia ocupado o mais alto cargo do Itamaraty durante o governo do presidente Itamar Franco, seria oficialmente anunciado como o novo ministro das Relações Exteriores do Brasil. Isso marcou o retorno dos autonomistas aos mais altos escalões do Itamaraty, em oposição aos pragmático-institucionalistas que conduziram o ministério do presidente FHC (SARAIVA, 2010). Ele defendeu que a política externa brasileira seria construída em torno das ideias de mudança social presentes no programa do presidente eleito. Além disso, como mais tarde recordaria Celso Amorim, a menção à África no discurso de posse do presidente foi uma inclusão específica de integrantes do novo governo, somando-se às ideias que o futuro ministro das Relações Exteriores havia preparado para a ocasião (AMORIM, 2011).

Com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10), a política externa brasileira passaria a ter uma postura muito mais “ativa e altiva”, para dizer o lema do novo Chanceler, no cenário internacional. Ele foi apoiado pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães como secretário-geral, que havia sido um crítico severo da política externa de Cardoso. Por fim, Marco Aurélio Garcia, o qual era visto como interlocutor privilegiado a muitos dirigentes que haviam chegado ao governo em diversos países da América Latina, juntou-se à equipe como Assessor Especial de Relações Exteriores do presidente, enquanto o próprio Presidente passou a contar com a diplomacia presidencial como estratégia para defender os interesses brasileiros no exterior (VIZENTINI, 2006; CASON; POWER, 2009; RICUPERO, 2017).

Desde cedo, percebeu-se que a interpretação do novo governo sobre o cenário internacional e as oportunidades que oferecia para um país como o Brasil diferiria dos dois mandatos de FHC (LEITE, 2011). Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que, no governo Lula da Silva, a política externa brasileira operou sob o paradigma da “autonomia pela diversificação” em oposição à “autonomia pela participação” de seu antecessor.

Em termos concretos, a autonomia pela participação significava que o engajamento do Brasil com os regimes internacionais seria um meio de promover seus interesses internos, ao mesmo tempo em que expressava uma preferência por laços com o mundo desenvolvido. A autonomia pela diversificação, por sua vez, é uma estratégia que busca desafiar o *status quo* internacional e a posição do Brasil nele, estreitando laços com países emergentes e em desenvolvimento, sem prejudicar o engajamento do Brasil com os países desenvolvidos. A política externa do presidente Lula da Silva, assim sendo, se distinguiu da de seu antecessor, ainda que este tenha seguido algumas linhas de ação com os emergentes. A ênfase brasileira na cooperação Sul-Sul veio com uma dimensão inovadora de solidariedade que incluiu a internacionalização da agenda nacional de política social, da qual o maior exemplo foi a campanha nacional e internacional do presidente contra a pobreza e a fome (LIMA; HIRST, 2006; PUENTE, 2010; FARIA; PARADIS, 2013).

O “novo protagonismo brasileiro” era, de certa forma, marcado por um universalismo militante. Esse foi baseado nos seguintes princípios de independência e soberania (SILVA, 2014):

1. A diversidade mundial e a multiplicação de centros de poder como o melhor caminho para a paz e a democratização das relações políticas e econômicas internacionais. A defesa do princípio de respeito à soberania, à não agressão e à não ingerência nos assuntos de outros países;
2. A política externa como instrumento de promoção da paz, no plano externo, e de geração de desenvolvimento sustentável, renda e empregos, no plano interno, com ênfase nas negociações e recusa ao recurso da guerra;
3. A defesa e a articulação da reforma dos organismos internacionais para dar-lhes maior representatividade na gestão das questões globais, em especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas;
4. A prioridade para as relações externas com a Argentina, demais países do Mercosul e na criação da Unasul (União das Nações da América do Sul) e do Conselho Regional de Defesa;
5. A expansão do intercâmbio político, cultural e comercial com países da África e do Oriente Médio, buscando a diversificação e desconcentração da política externa do país;
6. A defesa mundial do combate à fome e à pobreza, pondo em prática vastos programas de cooperação com a África e a América Latina;
7. A consolidação da vocação de multilateralidade no comércio externo por meio da diversificação de mercados, do fortalecimento do Mercosul e do

estabelecimento de cooperação econômica e tecnológica com os países emergentes;

8. A reorientação seletiva de investimento direto externo para aumentar as exportações, substituir importações, expandir e integrar a indústria de bens de capital, bem como fortalecer a capacidade endógena de desenvolvimento tecnológico.

Ricupero (2017, p. 646) aponta que a política externa do governo Lula se desenvolveu em quatro eixos principais, os quais estavam presentes no passado como objetivos gerais da diplomacia brasileira. A mudança foi uma ênfase maior ou um enfoque diferente nestes pontos:

1. A obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema internacional policêntrico em formação, o que se traduziu na busca por um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU e, eventualmente, em outras modalidades de realização, como a participação nos recém-criados agrupamentos do G-20, BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, mais tarde África do Sul) e IBAS (Índia, Brasil, África do Sul).
2. A consolidação de condições econômicas internacionais que favorecessem o desenvolvimento a partir das vantagens comparativas brasileiras, concentradas na agricultura, objetivo que se expressou primordialmente na conclusão da Rodada Doha da OMC.
3. A ênfase na dimensão Sul-Sul (ou seja, entre países subdesenvolvidos ou emergentes da África, América Latina, Caribe, Ásia e Oceania), ensejada naturalmente pela forte e visível emergência da China, da Índia e da África do Sul e pela retomada do crescimento africano e expressa na proliferação de foros de contatos, alguns superpostos aos gerais – Ibas, Brics em parte – e outros originais – Afras (Cúpula África-América do Sul), Aspa (Cúpula América do Sul-Países Árabes), Cúpula Brasil-Caricom (Caricom: Mercado Comum e Comunidade do Caribe) etc.
4. A edificação de espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana (implicitamente de preponderância brasileira no resultado, se não na intenção, a partir da expansão gradual do Mercosul, objetivo que provinha, conforme vimos, da política externa de Fernando Henrique Cardoso.

Na estratégia de diversificação, as nações africanas rapidamente se tornaram um dos principais interesses do Brasil no exterior. Mais importante, no entanto, foi o novo papel estratégico atribuído à África pela nova administração. Essa mudança na posição do Brasil também incluiu elementos simbólicos que há muito informavam os assuntos africanos do Brasil.

Lula, à semelhança de outros governos, não deixou de mencionar a África em seu discurso de posse, nem o ministro das Relações Exteriores Amorim ao assumir o cargo (SILVA, 2003; AMORIM, 2003). A diferença, porém, é que, desde o início, o novo governo agiu para indicar sua vontade declarada de reatar e ampliar os laços com o continente africano. Como relata Rossi (2015, p. 59-60) no capítulo “Lula da Silva, o africano”:

chegou à presidência na hora certa para lançar uma política africana para o Brasil. O contexto da África no início do século XXI era favorável. Em 2001, foi criado um plano continental de desenvolvimento econômico, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Em 2002, refundou-se uma aliança política, a União Africana – como a União Europeia. A mensagem enviada ao mundo era de otimismo. A África estava decidida a vencer o estereótipo de continente perdido, assolado por conflitos armados, ditaduras, pobreza, fome e epidemias.

Já em janeiro de 2003, o Presidente manteve uma reunião com o grupo de embaixadores africanos estacionados no Brasil, onde expressou a eles a vontade do governo de fortalecer o engajamento do Brasil na África (MACHADO, 2016). Não muito tempo depois, ocorreu na cidade brasileira de Fortaleza o Fórum Brasil-África de Política, Cooperação e Comércio, evento voltado para a análise das dificuldades e perspectivas de oportunidades nas interações entre o Brasil e o continente africano (COELHO; SARAIVA, 2004).

As mudanças institucionais no Itamaraty foram bastante acentuadas. Em primeiro lugar, entre os anos de 2006 a 2010, aproximadamente 400 candidatos foram aprovados no novo Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD). Foi um grande impacto em um corpo burocrático pequeno, bastante profissionalizado e isolado. Além disso, os novos diplomatas parecem não ser movidos por um *ethos* dos velhos tempos do Itamaraty ou a um senso de pertencimento a uma “casta”, mas, em vez disso, de serem simplesmente tratados como servidores públicos regulares. Mais importante, quando se trata de mudanças intra-organizacionais, pode-se prever que a hierarquia perderá parte de sua força como princípio atávico de ordenamento do Itamaraty, haja vista que os jovens sentirão a necessidade de criar um novo ambiente profissional para suas aspirações na carreira (FARIA; LOPES, CASARÕES, 2013).

Essas mudanças também buscaram refletir a ênfase do governo na África em junho de 2003. Como afirmado acima, em Fortaleza, ponto do Brasil mais próximo da África, entre os dias 9 e 10 de Junho foi realizado o Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio. Esse foi um passo antecedente à viagem do Presidente ao continente africano¹⁷. Esse evento foi importante para aumentar o conhecimento mútuo, pois as oscilações históricas entre o Brasil e a África são responsáveis pelo desconhecimento entre ambos e repercutem no fraco desempenho comercial. Paralelamente a essa reunião, foi realizada a II Reunião do Fórum Empresarial da CPLP (GONÇALVES, 2009).

¹⁷ A viagem seria em agosto de 2003, mas foi brevemente adiada por votações importantes no Congresso. Ela foi realizada em novembro do mesmo ano (GONÇALVES, 2009).

Nesses primeiros meses de governo, o Departamento de África e Oriente Médio do Itamaraty foi dividido em dois. O novo Departamento da África abrigaria três divisões: a Divisão Africana I (DAF I) era responsável pela maioria das nações ribeirinhas do Atlântico; II Divisão Africana (Divisão da África II - DAF II), que acolheu os PALOP e a África Austral; Divisão Africana III (Divisão da África III - DAF III), compreendendo a África do Norte e Central (RIZZI *et al.*, 2011).

A África foi apresentada como o segundo passo para estreitar os laços do Brasil com o mundo em desenvolvimento, atrás apenas da integração na América do Sul. Essa decisão pode ser apreendida no contexto da estratégia de inserção internacional do Brasil desde o início do governo Lula da Silva. A “Autonomia através da diversificação” viu o Brasil buscar laços crescentes com o mundo em desenvolvimento como um meio de aumentar seu poder de tomada de decisão sobre assuntos internacionais influentes. Longe de implicar em um distanciamento relativo dos países desenvolvidos, essa estratégia buscou ampliar o campo de atuação do país, aprofundando novas e diversificadas parcerias (VISENTINI, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

As mudanças no discurso culturalista do Brasil acrescentaram outra dimensão a essa nova política africana. A contribuição fundamental dos escravos africanos da África Ocidental, Central e Oriental, juntamente com seus descendentes, para a formação histórica da nação brasileira, particularmente do ponto de vista cultural, econômico e racial/étnico, é uma realidade amplamente celebrada até hoje. A centralidade da contribuição africana para o Brasil é corroborada pelo fato bem conhecido de que o Brasil foi o maior destino de escravos africanos nas Américas, enquanto a região de Angola/Kongo¹⁸ foi responsável por dois terços dos escravos trazidos para o Brasil (FERREIRA, 2007, p. 101; ARENAS, 2019). Assim, a primeira viagem do presidente à África, em novembro de 2003, é ilustrativa das mudanças em curso na política africana do Brasil. Mesmo que ainda estivesse visitando parceiros um tanto tradicionais como São Tomé e Príncipe, o qual havia aberto em março de 2003 a nova Embaixada, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul, escolhidos por suas oportunidades e conexões históricas com o Brasil, a viagem foi apresentada como um primeiro passo para o envolvimento brasileiro com a África como bem como uma resposta a demandas antigas de acadêmicos e afrodescendentes no Brasil. Nessa viagem, viajaram mais de cem empresários, buscando promover negócios nos setores de petróleo, da construção civil, da saúde e da mineração. No

¹⁸ Reino do Kongo (1390-1862). Não confundir com os dois países praticamente homônimos da atualidade. Ele compreendia os atuais Estados de Angola, República do Congo, República Democrática do Congo e Gabão pelo rio Ogoué.

mês seguinte, visitou Líbia e Egito, os quais são árabes e africanos (GONÇALVES, 2009; GARCIA, 2005).

Mais importante, porém, foram as mudanças nos elementos simbólicos característicos da evolução das relações Brasil-África. Enquanto a contribuição cultural da África para o Brasil permanecia elogiada e reconhecida, o discurso do governo agora construía sua abordagem africana sobre a dívida moral e histórica de longa data do país, que criava uma obrigação política e moral para com as nações africanas e seus descendentes em território brasileiro. Um exemplo é a relação com os PALOP, já que o Brasil demorou a se interessar pela CPLP. Uma forma de agregar os objetivos desses dois grupos relativamente superpostos foi a oferta robusta da cooperação brasileira para cada um dos PALOP, onde a língua, e aproximações socioculturais, é somente o início para uma aproximação institucional mais robusta (SARAIVA, 2012; ALBUQUERQUE, 2018).

Além disso, o novo discurso dialogaria com a nova dimensão humanística da política externa brasileira, onde a solidariedade com outros países menos desenvolvidos tornou-se um aspecto fundamental do engajamento externo do Brasil, além de ser saudada como uma inovação trazida pelo governo Lula (PUENTE, 2010; FARIA; PARADIS, 2013). Esse discurso destacou as instâncias de desigualdade racial que ainda permaneciam na sociedade brasileira, apontando as iniciativas tomadas pelo governo para enfrentá-las. Dentre elas, encontra-se a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Carlos Puente (2010) argumenta que a dimensão humanista encontraria sua maior expressão na luta nacional e internacional do Brasil contra a pobreza e a fome, com medidas concretas sendo tomadas para o avanço da causa. Em 2004, acompanhado de França, Espanha e Chile, Lula lançou a “Ação Global contra a Pobreza e a Fome”. Mais ainda, o Brasil demonstrou um interesse pronunciado em expandir sua cooperação técnica com a África, ainda que os novos acordos durante os dois primeiros anos tenham ficado um tanto limitados aos parceiros tradicionais (LIMA, 2014; MENDONÇA JÚNIOR, 2013). A forte postura do Brasil na defesa e desenvolvimento de uma agenda social no plano internacional não pode ser totalmente compreendida sem referência à estratégia nacional de desenvolvimento do governo com ênfase em políticas sociais. Destaca-se, notadamente, o “Fome Zero” e “Bolsa Família”, um programa que oferece transferências monetárias condicionadas com o objetivo amplo de aliviar a pobreza (VISENTINI, 2005; FARIA; PARADIS, 2013; STOLTE, 2015).

A obrigação moral do Brasil com a África foi combinada com um imperativo estratégico que compreendia motivações políticas e econômicas. O comércio e o investimento desempenharam um papel importante na disposição do governo de se envolver com a África,

pois as declarações públicas exigiam o aumento do comércio e o aproveitamento de oportunidades de investimento. O presidente, nesse sentido, também incentivou empresários brasileiros a acompanhá-lo em suas visitas ao continente africano por exemplo (STOLTE, 2015). O engajamento do Brasil deveria, no entanto, ser entendido como se estendendo além dos interesses e ganhos imediatos. À medida que o país olhava para as relações com o Sul Global como uma estratégia para se posicionar no sistema internacional, e, até mesmo, para modificar alguns de seus elementos-chave, a África se destacava como um cenário frutífero para parcerias no contexto de um renascimento africano. Assim, o governo Lula afirmou um pacto simbólico com a África, destacando a dívida histórica, moral e política do Brasil para com a África, a partir das experiências do colonialismo, da escravidão e do tráfico transatlântico de escravos. Entre as potências econômicas globais que competem por investimentos e acordos de cooperação na África, o Brasil, através do carisma de Luiz Inácio Lula da Silva, é aquele que frequentemente imbuí sua retórica de afeto (ARENAS, 2019).

Com o desenrolar dos eventos internacionais, ficou claro que a África era de importância estratégica para o Brasil. Não à toa, a África foi um dos focos de atenção, recebendo 33 visitas de Lula durante seus dois mandatos como presidente. Sobre um assunto em particular, o da reforma da ONU, os discursos e comunicados conjuntos brasileiros refeririam um interesse comum de promover a melhor representação das nações em desenvolvimento dentro da organização, com destaque para o Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Isso é verdade tanto em relação a países africanos menores, quanto a jogadores maiores, como a Nigéria. O Brasil não apenas agradeceu o apoio e a simpatia que recebeu da África, mas prometeu apoiar as reivindicações da África. A reforma do CSNU, ao incluir os países em desenvolvimento como membros permanentes, permitiria um aumento da posição do Brasil e da África na tomada de decisões internacionais. Lógica semelhante se aplica às negociações comerciais no âmbito da OMC, onde a Rodada de Doha marcou a formação do G-20 (Grupo dos 20), grupo liderado principalmente por Brasil, Índia e África do Sul, mas também formado por outras nações africanas, que procurou integrar efetivamente a liberalização comercial e o desenvolvimento (VISENTINI, 2013).

Na década de 2000, o comércio bilateral entre o Brasil e o continente africano como um todo mais do que dobrou, chegando a US\$ 12,8 bilhões por ano até 2006, com centenas de empresas brasileiras investindo ou negociando com a África, segundo a Câmara de Comércio Afro-Brasileira. Enquanto isso, o volume do comércio bilateral entre o Brasil e Angola deveria crescer para aproximadamente US\$ 2 bilhões em 2008. De fato, Angola é o principal destino das empresas brasileiras que investem na África. Embora significativamente menor do que o

nível de investimento da China, o Brasil é, no entanto, um importante ator econômico na África. Os projetos econômicos brasileiros mais importantes na África foram liderados pela Companhia Vale do Rio Doce, maior produtora mundial de minério de ferro, Petrobras e Oderbrecht (BARBOSA; NARCISO; BIANCALANA, 2009; ARENAS, 2019).

A importância da África para o Brasil não se resumia, porém, a reivindicações pontuais. De fato, a declaração pública reforçou o papel mais amplo que a África viria a desempenhar na política externa do Brasil como cenário para a presença internacional do país e como parceira nas demandas internacionais. Por exemplo, foi o presidente nigeriano Olusegun Obasanjo quem, durante a visita do Presidente Lula ao seu país em abril de 2005, sugeriu o estabelecimento de um acordo mais formal entre o Brasil e a África. A ideia era aproximar África e América do Sul, após consultas feitas no âmbito da União Africana (UA) e da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente nomeada União de Nações Sul-Americanas em 2008 (UNASUL).

O potencial dessa reunião era muito grande, porque eram 66 países da América do Sul e da África, cerca de um terço dos membros das Nações Unidas. A I Cúpula América do Sul-África (ASA), na Nigéria, foi concretizada em 30 de novembro de 2006. Houve mais duas Cúpulas, a II Cúpula em Isla Margarita, na Venezuela em setembro de 2009, e a III em Malabo, na Guiné Equatorial, em fevereiro de 2013. Nessa aproximação, houve inúmeros foros, como o Foro América do Sul-África para o Desenvolvimento Econômico e Comercial, que contou com a participação de empresários, associações empresariais, autoridades governamentais e instituições internacionais voltadas para o financiamento e a implementação de projetos de desenvolvimento.

A dimensão solidária da política africana do Brasil também foi reforçada. O Brasil poderia contribuir para o desenvolvimento africano em muitos campos por meio da cooperação técnica, científica, cultural e educacional. Segundo declarações brasileiras, o país poderia ampliar seus conhecimentos para contribuir em áreas como o combate ao HIV/Aids, a produção de biocombustíveis e, mais uma vez, por meio de esforços conjuntos no combate à fome e à pobreza. À medida que o discurso brasileiro acentuava suas características humanísticas, o governo também parecia lançar as bases para uma ação efetiva, engajando-se com novos parceiros potenciais no âmbito da cooperação técnica e planejando a ampliação e reformulação de suas iniciativas.

Nos dois primeiros anos do governo Lula da Silva, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) enfrentou questões legais que prejudicaram sua capacidade de se envolver em atividades de cooperação técnica. Essas dificuldades foram superadas, pelo menos em parte, com a

chegada de novos funcionários e arranjos para garantir o financiamento das atividades internacionais planejadas (PUENTE, 2010).

Além disso, o ano de 2005 marcou o estabelecimento de uma nova fronteira nas potenciais parcerias africanas do Brasil, pois os acordos de cooperação técnica ultrapassaram os parceiros tradicionais para abranger novos, incluindo Gâmbia, Benin, Etiópia, Guiné Equatorial e Sudão. Coerente com o foco do Brasil na África, bem como na luta contra a fome e na promoção de biocombustíveis. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), por exemplo, ligada ao Ministério da Agricultura, abriu um escritório para a África em 2006, em Acra.

A importância da expansão da cooperação no governo Lula não deve ser subestimada: o orçamento do ABC para projetos de cooperação técnica com países em desenvolvimento aumentou 70 vezes entre 2001 e 2005. Uma pesquisa de 2010 realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou o valor da cooperação brasileira para o desenvolvimento no período 2005-2009 em US\$ 1,43 bilhão. A expansão dos recursos e do número de projetos foi acompanhada pelo aumento da presença no exterior de instituições públicas brasileiras envolvidas na prestação de cooperação técnica. Sob a presidência de Lula, o Brasil se envolveu em uma variedade de iniciativas inovadoras de cooperação. Por exemplo, em 2008, o Brasil criou o programa Cotton-4 para apoiar Benin, Burkina Faso, Chade e Mali na melhoria de suas indústrias de produção de algodão, expandindo o escopo de cooperação para parceiros além dos países africanos lusófonos (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; MENDONÇA JÚNIOR, 2015).

Em Angola, por exemplo, essas abrangem um amplo espectro que vai desde petróleo, telecomunicações, mídia, construção, bancos e indústria de armas até saúde, educação e indústrias de alimentos. Durante as viagens de Lula foram assinados vários acordos de cooperação, por exemplo, transferência de tecnologia para Moçambique e Angola na área da prevenção da AIDS e desenvolvimento de medicamentos genéricos contra a doença, bem como na área dos biocombustíveis. Também foram lançadas novas iniciativas, como a Casa de Cultura Brasil–Angola, e o reforço em projetos em andamento da Agência Brasileira de Cooperação em Angola. Outras arenas de cooperação envolvem a replicação do programa Bolsa Família em Moçambique e numerosos projetos relacionados à educação, cultura e esportes (BARBOSA; NARCISO; BIANCALANA, 2009).

Em Cabo Verde, por exemplo, o governo brasileiro estabeleceu um acordo de cooperação com o governo, juntamente com várias universidades portuguesas, a fim de criar a primeira universidade pública de Cabo Verde em 2006 com sede em Praia, a Universidade de

Cabo Verde (UNI-CV). Por meio de acordos bilaterais firmados com todos os países africanos lusófonos, muitos estudantes africanos receberam bolsas de estudo para fazer faculdade no Brasil (ARENAS, 2019).

A dimensão solidária continuou aliada ao discurso da dívida moral e histórica. De fato, esse discurso ganhou maior significado simbólico quando o presidente Lula da Silva pediu formalmente o perdão da África durante uma visita ao Senegal em abril de 2005. Sob a presidência de Lula e com Gilberto Gil como ministro da cultura, o Brasil também assumiu um papel de liderança no que diz respeito às relações africanas e da diáspora africana, conforme ilustrado por uma grande conferência política e acadêmica sobre a África e a diáspora, realizada na Bahia em 2006, com muitos chefes de Estado presentes (ARENAS, 2019).

Enquanto o governo brasileiro buscava reforçar sua nova abordagem para os assuntos africanos, também se esforçava para aumentar o número de possíveis parceiros em todo o continente africano e indicar o compromisso do Brasil com sua nova posição. Para tanto, utilizou não apenas os acordos de cooperação técnica mencionados acima, mas também investiu em reformas institucionais e na diplomacia presidencial. O Presidente Lula visitaria a África em diversas oportunidades durante esses primeiros anos, viajando para visitar parceiros tradicionais e novos, especialmente a partir de 2005.

Esses mecanismos seriam continuamente usados para garantir as posições do Brasil na África nos anos seguintes. Os foros Sul-Sul construídos na presença do Brasil na África servira para alçar o Brasil ao ator mais global dos Estados latino-americanos, apesar da crença que muitas dessas conquistas seriam irreversíveis ou duráveis (RICUPERO, 2017).

3.4 GOVERNO DILMA (2011-2016)

Durante os anos de governo de Dilma Rousseff (2011-2016), houve diferenças no engajamento pessoal da Presidente na política externa e na presença forte e afirmativa do Brasil no cenário internacional. Ainda assim, as principais orientações para a inserção internacional do Brasil, desenvolvidas no governo Lula, continuaram a ser seguidas no novo governo. A política externa de Dilma Rousseff combinou, assim, contenção e continuidade (CORNETET, 2014). Durante seus cinco anos de mandato, o Itamaraty foi chefiado por três Embaixadores diferentes, Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Machado (2013-2014) e Mauro Vieira (2015-2016).

A Presidente Dilma, a qual não demonstrou tanto interesse pelas relações internacionais, assumiu e enfrentou três grandes desafios no seu governo. O primeiro, mais importante, reside na eliminação da pobreza e da miséria, consolidando a ascensão da “nova classe média”,

impulsionada no governo anterior. O segundo desafio era a manutenção do crescimento econômico com geração de emprego e de renda, o qual não teve grande sucesso ao longo dos anos. Por fim, Dilma lidou com uma ampla sucessão de “malfeitos”, como ela se referia às denúncias de corrupção, na composição e administração de sua coalizão bastante heterogênea e do PT. Assim sendo, não é de todo absurdo que tenha dado pouca atenção à política externa. Ao deixar a condução da política externa nas mãos do Itamaraty, representado pelos três Chanceleres do período, viu-se uma sucessão de crises e de incompatibilidade entre a Presidente e o corpo burocrático (SILVA, 2014).

Ricupero (2017), em uma análise bastante ácida e longe do linguajar diplomático usual¹⁹, descreve a diplomacia do período como “desprestigiada e rotineira” (p. 681), dado o caráter de anticlímax do governo anterior e a desvalorização da diplomacia no período, não havendo espaço ou estímulo para política exterior digna de menção. “No máximo, o que se fez foi tocar no dia a dia a rotina da agenda diplomática ditada pelo calendário das reuniões periódicas de organismos internacionais, das visitas de personalidades estrangeiras e das viagens da Presidente e ministros (p.684). Haveria, para o Embaixador e autor, uma crise de identidade entre percepção e discurso.”²⁰

Milani (2017, p. 55), por exemplo, relata em entrevista do Embaixador Fernando Abreu, que a conjuntura política da segunda metade do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff influenciou aspectos organizacionais e financeiros da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Segundo o Embaixador Fernando Abreu, “a principal mudança que houve foi uma reversão de expectativas entre os governos Lula e Dilma quanto à política externa e à agenda da cooperação”. Além do que o Embaixador ter apontado como “ausência de sensibilidade em alto nível para temas de política externa”, também faltaram recursos, levando a ABC a ter de operar com “determinados impulsos que não necessariamente são os mais adequados” (MILANI, 2017).

¹⁹ Na página 682, o autor refere-se a Lula e Dilma como “criador” e “criatura”. Um dos trechos, na página 683, impressiona: “Dilma, ao contrário, escondia, debaixo da autossuficiência e da aspereza no trato com os diplomatas, insegurança mal disfarçada, nascida da falta de domínio linguístico e de graves deficiências de cultura internacional, sensibilidade e qualidades para o relacionamento interpessoal. Tem-se de recuar muito em nossa história para encontrar mandatários tão pouco vocacionados à dimensão internacional inseparável da função presidencial. Mesmo em momentos tumultuados da história brasileira, não há praticamente registro de comportamento comparável no deliberado desdém pelas regras básicas do convívio entre nações civilizadas”.

²⁰ Em entrevista a Amanda Rossi, no excelente livro “Moçambique, o Brasil é aqui” (2015), o Presidente Lula reconhece que os recursos para cooperação sul-sul caíram bastante com a Presidente Dilma. Afirma o Presidente (p. 333): “Caíram não... Praticamente acabaram! A ABC está quase que em um processo de estruturação. Porque eu sei que a Presidenta, já faz um ano e meio, criou uma equipe pra (sic) apresentar uma proposta de uma agência de cooperação mais ousada, mais forte. Precisa tomar uma atitude também, mas vai sair uma coisa mais forte. ”

Há, geralmente, dois argumentos para explicar a desaceleração relativa do governo Dilma em projetos de desenvolvimento na África. Primeiro, as diferenças entre as prioridades políticas e preferências pessoais da ex-presidente Dilma Rousseff e as de seu antecessor. Segundo, problemas econômicos no Brasil, que, em diferentes graus para diferentes analistas, refletem as reverberações da crise financeira global e/ou fraquezas estruturais da economia brasileira (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017).

Marcondes e Mawdsley (2017), no entanto, primeiro sugerem que o "recuo" não foi tão profundo quanto às vezes é sugerido. A cooperação para o desenvolvimento continua, embora articulada menos em termos nobres de solidariedade Sul-Sul e mais em termos "pragmáticos" linguagem dos interesses econômicos. Em segundo lugar, eles argumentam que a desaceleração pode, em parte, ser rastreada até a natureza fracamente ancorada e vulnerável do projeto brasileiro de cooperação para o desenvolvimento. Três questões a serem observadas em seu argumento. Primeiro, as dificuldades de alcançar mudanças legislativas e institucionais, reforma nas agências e ministérios encarregados da cooperação para o desenvolvimento. Segundo, o desafio de criar bases públicas e políticas para a Cooperação Sul-Sul no Brasil. Terceiro, os impactos da rivalidade interministerial.

Assim, mesmo que a presidente tenha viajado menos que seu antecessor, ela ainda visitou a África em diferentes ocasiões. Na primeira viagem, em 2011, passou pela África do Sul, Moçambique e Angola; em 2013, a Presidente passou pela Nigéria, Guiné Equatorial e Etiópia. Na Guiné Equatorial, participou do terceiro encontro da ASA; na Etiópia, as comemorações dos 50 anos da Organização da Unidade Africana (OUA), hoje União Africana (MRE, 2023). Ela também compareceu ao funeral de Nelson Mandela em 2013, acompanhada dos ex-Presidentes brasileiros Luiz Inácio Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Collor e José Sarney (RIBEIRO, 2013). Ao longo de tudo isso, as principais características do novo perfil do Brasil na África continuaram sob a presidência de Dilma Rousseff.

A estratégia econômica do Brasil continuou contando com o BNDES para garantir a expansão do comércio com a África. Em 2013, o banco abriu o seu primeiro escritório no continente africano. O escritório, localizado em Johannesburg, na África do Sul, buscou ser a ponte entre o Brasil e a África por meio do aumento de conhecimento do ambiente de negócios e fortalecer as interações com instituições locais e regionais (BNDES, 2013). Também em 2013, o governo brasileiro anunciou uma "agenda africana", destinada a melhorar o comércio e o investimento, bem como a cooperação para o desenvolvimento. No âmbito econômico, as ações incluem o desenvolvimento de melhores condições de financiamento e esforços para o

estabelecimento de novos acordos comerciais e de investimentos na África.²¹ Outras iniciativas envolvem perdão de dívidas, cerca de US\$ 900 milhões, e renegociações com diversos países africanos. Essa decisão foi anunciada pela Presidente durante a sua visita à Guiné Equatorial em maio de 2013 e, por exemplo, reportada no jornal sul-africano *Mail & Guardian* (ROSSI, 2013; ARENAS, 2019).

Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, o comércio entre o Brasil e a África continuou crescendo. De mais de 20,5 bilhões de dólares em 2010, aumentou acima da marca de 27,6 bilhões de dólares. Em 2013, atingiria um recorde de 28,5 bilhões de dólares. Em 2015, porém, o comércio entre o Brasil e a África fechou o ano abaixo de US\$ 17 bilhões, após uma queda considerável nas importações brasileiras. A participação da África nas exportações totais do Brasil foi de 4,5% no quinquênio; em relação às importações brasileiras, a participação da África foi de 6,68% entre 2011 e 2015 (MDIC, 2016).

Na sequência do comunicado estabelecendo a sua parceria estratégica, Angola e o Brasil têm procurado ativamente o reforço das suas relações. Em 2012, a Comissão Bilateral de Alto Nível realizou sua primeira reunião em Brasília, onde foi acordado o avanço de projetos bilaterais (CRUZ, 2012). Uma perspectiva de parceria estratégica com a Nigéria também foi vislumbrada quando, em 2013, os dois países emitiram uma declaração conjunta após a I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria (MRE, 2013).

A Presidente Dilma Rousseff seguiu os esforços de seu antecessor para consolidar os laços multilaterais do Brasil com a África. Já em 2011, os ministros das Relações Exteriores dos países membros da ASA reuniram-se em 2011 para uma reunião ministerial no âmbito do Fórum de Cooperação Brasil-África (ASACOF), em Malabo, Guiné Equatorial. O comunicado conjunto emitido na ocasião do evento fez recomendações para aprofundar o desenvolvimento institucional da iniciativa (MRE, 2011). A III Cúpula da ASA também foi realizada em Malabo, em fevereiro de 2013. Sua declaração final abordou, entre outras coisas, as preocupações prementes com a instabilidade política na África, bem como os desenvolvimentos internacionais sobre as mudanças climáticas. Também elogiou a revitalização da ZOPACAS e reafirmou sua posição sobre a reforma do CSNU para torná-lo mais eficiente e representar melhor as nações em desenvolvimento (MRE, 2013).

²¹ De toda sorte, ainda ficaram aquém da Diplomacia Presidencial do Presidente Lula. Rossi (2015) relata uma frase de Miguel Peres, da Odebrecht: “As missões brasileiras à África eram impressionantes! Tinha missão a cada três meses. Há países, como a República Centro-Africana e Burkina Faso, aonde a gente nunca iria se não fosse as missões que o governo brasileiro tinha naquela época. A gente só foi pra (sic) Gana porque o Presidente Lula foi lá primeiro. [Com Dilma,] isso acabou.”

A III Cúpula da ASPA ocorreu no Peru, em 2012. A Declaração de Lima abordou temas como mudanças climáticas e cooperação para o desenvolvimento. No que diz respeito aos seus membros africanos em particular, o documento denotou preocupações específicas com a situação política na Somália e na região de Darfur, por exemplo. Outros tópicos incluem a iniciativa de estabelecer uma Biblioteca ASPA na Argélia (MRE, 2012). A cúpula seguinte foi realizada na Arábia Saudita no final de 2015. Um dos desdobramentos interessantes da iniciativa são os fóruns de negócios que acontecem paralelamente ao encontro principal, como o de 2012 que reuniu cerca de 450 empresários.

Em 2011, a Presidenta Dilma Rousseff participou da V Cúpula do IBAS, na África do Sul. À semelhança de eventos anteriores, os governos do Brasil, Índia e África do Sul reafirmaram seus apelos para a reforma das Nações Unidas, ao mesmo tempo em que destacam a necessidade de prestar mais atenção aos países em desenvolvimento nas tomadas de decisões internacionais. Além disso, a declaração abordou uma série de questões, desde os direitos humanos à situação de crise política em Guiné-Bissau. Também reafirmaram seu compromisso com as iniciativas desenvolvidas no âmbito do Fundo IBAS (MRE, 2011). Em meio aos projetos que estão sendo desenvolvidos no âmbito do Fórum IBAS em benefício de seus próprios membros, encontram-se as negociações para a criação de um microsatélite conjunto. Mesmo que a ideia tenha sido introduzida pelo Brasil em 2008, suas negociações se estenderam até a presidência de Dilma Rousseff.

Outros desenvolvimentos incluem a maior revitalização da ZOPACAS por meio de sua IV Reunião Ministerial realizada no Uruguai em 2013, na qual os ministros da defesa também estiveram presentes. Na ocasião, os países presentes adotaram a Declaração de Montevideu, que incluía referências à reforma da ONU e à maior participação dos países em desenvolvimento no sistema financeiro internacional (ZOPACAS, 2013). A importância da zona nos últimos anos deve ser entendida no contexto da abordagem africana do Brasil e da importância estratégica do Atlântico Sul, onde são evidentes as oportunidades de exploração de minerais, mas também as ameaças latentes e explícitas à segurança. De fato, a África tem sido designada como parte do entorno estratégico do Brasil em sua Política de Defesa Nacional e Estratégia de Defesa Nacional. Além da ZOPACAS, a cooperação técnica do Brasil com a África em segurança e defesa tem sido importante nos últimos anos, com projetos sendo desenvolvidos desde 2011 com países como Nigéria, Senegal, Benin e Cabo Verde (ABDENUR; NETO, 2014).

Entre 2011 e 2014, contudo, os desembolsos do Brasil para cooperação técnica na África diminuíram em comparação com os últimos dois anos do governo Lula da Silva. Essa redução,

que perpassa todo o espectro de atuação do ABC, não passou despercebida pela mídia e mesmo por especialistas da área. Dito isso, um olhar mais atento à evolução dos projetos e desembolsos do Brasil na África evidencia a considerável diferença entre o cenário atual e os primeiros anos da década anterior. Assim, enquanto o Brasil contava com 16 iniciativas em 2002, elas somavam 161 em 2014 (o maior número foi alcançado em 2010, com 253 projetos e atividades) (ABC, 2023).

A queda nos investimentos, no entanto, não prejudicou o perfil do Brasil na África. A cooperação trilateral continuou a ser perseguida, com a Grã-Bretanha adicionada ao anfitrião ou parceiros desenvolvidos em esquemas de cooperação triangular na África (ABC, 2023). Os projetos estruturantes também tiveram novos desenvolvimentos. Entre eles, destaca-se a implementação e conclusão dos Programas de “Apoio Técnico a Nutrição e Segurança Alimentar”, um empreendimento conjunto entre Brasil, Estados Unidos e Moçambique. O projeto esteve ativo entre 2012 e 2015. Suas atividades abrangeram o treinamento de moradores e o teste de variedades de hortaliças americanas e brasileiras para garantir sua adequação ao clima local. A iniciativa Cotton-4, por exemplo, entrou em uma nova fase a partir de 2014 para incluir o Togo. A primeira fase, conforme visto acima, foi implementada em Mali, Chade, Benin e Burkina Faso. A instalação de infraestrutura para o desenvolvimento do algodão no Mali é um dos resultados do projeto (ABC, 2023a).

Há uma discussão se o mandato de Dilma Rousseff deve ser visto como um momento de descontinuidade da política externa, ou são os anos de Lula que deveriam ser vistos como exceção, com o governo Dilma vendo um retorno à "normalidade" na política externa brasileira para a África.

Dilma deu algum grau de continuidade ao envolvimento de longa data da política externa brasileira, incluindo o da era FHC, que enfatizava a busca da CSS por meio de relacionamentos com atores-chave, como Angola e Moçambique, em vez de uma série de iniciativas dispersas com vários parceiros. Lula pode ser visto como uma anomalia devido ao uso intensivo da Diplomacia Presidencial e à expansão de seu governo na CSS e da rede diplomática do Brasil no exterior, possibilitada por fatores internos e externos favoráveis. Como observam Barbosa, Narciso e Biancalana, em 2009, que a aproximação política brasileira com a África parecia consistente e estruturada, porém, economicamente, não existem instrumentos de política externa suficientes para sustentar esses interesses, principalmente no que diz respeito ao financiamento da internacionalização de empresas brasileiras em todo o continente africano (BARBOSA; NARCISO; BIANCALANA, 2009; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017). É, infelizmente, normal a pouca atenção dada ao papel do Brasil na África contemporânea. Da

mesma forma, a África contemporânea é amplamente desconhecida da maioria dos brasileiros, seja como um todo ou em suas heterogêneas particularidades regionais ou nacionais (ARENAS, 2019).

Foi um período, portanto, de conflitos gerenciais e institucionais. A Presidente Dilma afirmou, por exemplo, em Adis Abeba em 2013, que seria criada uma nova agência de cooperação e comércio, sem que o tema tivesse sido discutido previamente com a ABC ou o Itamaraty. Os anos de 2013 e 2014 tiveram alguma turbulência institucional na Agência, inclusive com a possibilidade de sua retirada da competência do Ministério das Relações Exteriores. O governo, todavia, não avançou nesse projeto (MILANI, 2017).

No fim, a expansão sem precedentes da atividade no governo Lula provou ser difícil de sustentar à luz de circunstâncias domésticas e internacionais mais hostis, falta de reforma legislativa e institucional do sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento, falta de apoio legislativo para o engajamento da CSS, desacordo interburocrático e limitações orçamentárias. Embora as iniciativas e os compromissos da CSS possam ser vulneráveis a reveses políticos e econômicos, eles, até certo ponto, vieram para ficar.

Caberá à oposição política, à academia, às organizações da sociedade civil e aos movimentos sociais pressionar o governo, especialmente o Itamaraty, a manter o compromisso brasileiro com a CSS, reforçando a ideia de que o engajamento do Brasil não decorre apenas de motivações ideológicas, mas também beneficia os interesses internacionais do país, o desenvolvimento nacional e de seus parceiros (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017).

4 REVISÃO DE LITERATURA: DIFUSÃO TRANSNACIONAL DE POLÍTICAS EM PROJETOS DE COOPERAÇÃO

4.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O desenvolvimento é um conceito que tenta abarcar uma vasta complexidade de processos de transformação social. Transmite significados de grande promessa e esperança para bilhões de seres humanos em relação à evolução humana e refere-se a um projeto de longo prazo de libertação de povos e nações dos vestígios do colonialismo, da pobreza, da opressão e do subdesenvolvimento. A cooperação Sul-Sul (CSS) tem sido um conceito organizador chave e um conjunto de práticas em busca dessas mudanças históricas por meio de uma visão de benefício mútuo e solidariedade entre os desfavorecidos do sistema mundial. Essa transmite a esperança de que o desenvolvimento possa ser alcançado pelos próprios pobres por meio de sua assistência mútua, e toda a ordem mundial transformada para refletir seus interesses mútuos vis-à-vis o Norte global dominante.

Desde o início, no entanto, o regime de desenvolvimento internacional foi dominado pelas ideologias, normas e práticas dos atores do Norte. O corolário desse domínio do Norte é o enquadramento convencional e o posicionamento do Sul como passivo, carente, indisciplinado ou até mesmo desviante. Os eixos "Norte-Sul" nas instituições, estruturas e imaginários do desenvolvimento internacional persistiram através de profundas mudanças paradigmáticas (WEISS, 2009). As ideologias mudaram da modernização estatal para vários tons de globalização neoliberal (HART, 2010), assim como os contextos, da Guerra Fria à “guerra ao terror”, por exemplo (DUFFIELD, 2007). Ideias progressistas e até mesmo radicais foram absorvidas e cooptadas pelo *mainstream*, necessidades básicas, mulheres, depois gênero, participação e sustentabilidade, e assim por diante (CORNWALL; EDWARDS, 2014). Apesar disso, mesmo quando as geografias da pobreza, riqueza e desigualdade se tornaram mais variadas ao longo das décadas, produzindo novos e muitas vezes mais complexos desafios de desenvolvimento (RIGG, 2015), o binário de desenvolvimento Norte-Sul permaneceu tenaz (MAWDSLEY, 2019).

Já se passaram 60 anos desde a histórica Conferência de Bandung de 1955, considerada um marco na formação do CSS como um movimento político global. O CSS como um movimento destinado a desafiar o sistema político e econômico dominado pelo Norte e, desde a década de 1950 até o presente, passou por uma série de começos e paradas, avanços esporádicos e recuos. Conforme expresso na Conferência Asiático-Africana realizada em Bandung em 1955, os países recém-descolonizados do Sul global enfatizaram a cooperação

econômica e cultural, os direitos humanos e a promoção da paz mundial. Este movimento emergente de solidariedade do Terceiro Mundo procurou, assim, desafiar as relações verticais entre colônia e metrópole que serviam para inibir as relações entre os países do Sul global. O “Espírito de Bandung” doravante passou a encapsular políticas de não-interferência e não-alinhamento, com o Movimento dos Não-Alinhados (MNA) desenvolvendo ainda mais essa solidariedade para desafiar o aprofundamento da desigualdade global enquanto diminui a dependência econômica e política do Terceiro Mundo no mundo global Norte. Enquanto Bandung e o MNA incorporavam as dimensões políticas de um CSS emergente, o Grupo dos 77, nomeado após o número de países presentes na fundação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), pediu o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI).

A NOEI deveria ser alcançada por meio do combate às trocas estruturais desiguais por meio de “uma relação justa e equitativa” entre os bens exportados pelos países em desenvolvimento e os bens importados, com ênfase na soberania sobre os recursos naturais e no direito de nacionalizar indústrias-chave. Essas demandas estavam enraizadas no fracasso da ordem internacional emergente do pós-guerra em enfrentar os legados do colonialismo e em fornecer espaço adequado para os estados pós-coloniais estabelecerem suas próprias abordagens nacionais para o desenvolvimento (GRAY; GILLS, 2016).

Por um tempo, as chamadas para o NOEI foram bem-sucedidas em provocar um grau considerável de debate no Norte global, produzindo uma vasta literatura debatendo os vários prós e contras das propostas do NOEI. Na década de 1980, no entanto, a crise da dívida do Terceiro Mundo e a ascensão do neoliberalismo serviram para eclipsar o projeto NOEI. O recuo da solidariedade do Terceiro Mundo não foi dado de forma mais clara do que na cúpula da UNCTAD de 1992 em Cartagena, quando a UNCTAD abandonou suas exigências para o ajuste do sistema internacional de patentes às necessidades de desenvolvimento do Sul global e adotou uma declaração expressando a crença de que a adoção de proteções de patentes internacionais adequadas e efetivas e esforços relacionados na Organização Mundial de Propriedade Intelectual e no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) facilitariam as transferências tecnológicas para os países em desenvolvimento. Daí em diante, a UNCTAD tornou-se cada vez mais eclipsada pelo GATT e sua sucessora, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Assim, embora a UNCTAD tenha agido anteriormente como uma organização contra-hegemônica resistindo ao domínio das instituições de Bretton Woods, a reestruturação da organização deu a ela um papel menos conflituoso no diálogo Norte-Sul (GRAY; GILLS, 2016).

Ao longo da última década, no entanto, as circunstâncias para a reprodução do eixo de desenvolvimento Norte-Sul e sua contestação e crítica mudaram substancialmente. Horner e Hulme (2018, p. 3, tradução nossa²²) sugerem que “o mapa global contemporâneo de desenvolvimento parece cada vez mais incomensurável com qualquer noção de uma clara demarcação espacial entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, ou ricos e pobres”. Embora ainda existam diferenças significativas de renda média per capita entre países de renda alta e média e baixa, bem como diferenciais de poder duradouros, há, definitivamente, um cenário de desenvolvimento mais policêntrico (VESTERGAARD; WADE, 2014; KRAGELUND, 2015; MILANOVIĆ, 2016).

Nas últimas décadas, a maior parte da assistência ao desenvolvimento recebida pelo Sul Global foi canalizada por meio de agências bilaterais de ajuda, bancos multilaterais de desenvolvimento, programas das Nações Unidas (ONU) e outras estruturas de doadores e instituições financeiras internacionais (IFIs). A cooperação dos doadores é importante, pois, na maioria dos casos, os recursos dos governos nacionais não são suficientes para atender às metas setoriais específicas acordadas pela comunidade internacional e ratificadas pelos países em desenvolvimento (HAGEN-ZANKER; MCCORD, 2013).

A cooperação para o desenvolvimento, além da discussão sobre resultados, passa por mudanças fundamentais. Em primeiro lugar, a sua narrativa é um fluxo constantemente contestado. Por muitas décadas, a abordagem da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) à assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) foi a narrativa predominante a esse respeito. No entanto, a ascensão da cooperação Sul-Sul (SSC) está introduzindo um conceito distinto de cooperação ao desenvolvimento, e vários locais de “cooperação contestada” tornaram-se uma característica fundamental do campo (MAWDSLEY, 2012; BRACHO, 2017; ESTEVES; KLINGEBIEL, 2020).

Nesse contexto, o debate sobre o “declínio do Ocidente” e a “ascensão do resto” e o que acompanha o papel histórico das “potências em ascensão” assume um novo significado (AMSDEN, 2001). As posições de acadêmicos e ativistas atualmente variam de uma recusa a agir como entusiastas acríticos para o novo capitalismo do Sul, que é denunciado como uma reprodução das práticas de desenvolvimento capitalista existentes do Norte global dominante, até aqueles que de fato apoiam os contínuos sucessos econômicos e políticos do Sul global e seu potencial para transformar a ordem mundial (ROBINSON, 2015). O campo está polarizado

²² No original: “the contemporary global map of development appears increasingly incommensurable with any notion of a clear spatial demarcation between First and Third Worlds, “developed” and “developing”, or rich and poor, countries”.

entre aqueles que mantêm uma esperança convencional no potencial de desenvolvimento econômico do Sul e no projeto de libertação da dominação do Norte, refletindo uma espécie de neoterceiro-mundismo contemporâneo, e aqueles críticos radicais que veem esse mesmo sucesso do Sul como estando muito profundamente subsumido dentro do paradigma de desenvolvimento capitalista global existente.

Muita controvérsia atualmente envolve a questão de saber se as elites do Sul global e as “potências em ascensão” têm genuinamente a intenção de desafiar as estruturas dominantes do desenvolvimento capitalista global, ou procuram apoiar e reproduzir essas estruturas, enquanto alteram sua posição global no sistema e aumentando sua influência dentro das estruturas existentes. A direção aqui é para a consolidação de um consenso da elite global sobre o desenvolvimento, fornecendo uma espécie de “unidade ficcional” em torno da ideia de uma economia mundial globalizada e “aberta”. Essa possibilidade levanta novamente a questão de saber se existe substância genuína para um “desafio” do Sul vis-à-vis o Norte global dominante e suas práticas de desenvolvimento predominantes, ou apenas superficialidade, o recurso das elites governantes à mera solidariedade retórica e simbólica.

Um conjunto-chave de atores e processos que perturbam esse binário de longa data são vários países do Sul, do Golfo e da Eurásia. Coletivamente, eles são provedores de uma parcela crescente de financiamento e recursos de desenvolvimento e de ideias e abordagens distintas; e sua presença é cada vez mais necessária para a credibilidade e legitimidade de fóruns de doadores antigos e novos e organizações de desenvolvimento. Várias colaborações estão crescendo e há sinais de convergência em torno de agendas e modalidades específicas entre alguns atores, em determinados locais e em torno de interesses particulares (MAWDSLEY, 2016; KRAGELUND, 2015). Criticamente, no entanto, à medida que os parceiros “não tradicionais” cresceram em visibilidade e estatura, eles conseguiram manter sua autonomia ideacional.

Esse apoio considerável e a estreita relação entre os dois lados levam a um estado em que os doadores internacionais podem exercer influência substancial nas políticas públicas dos países receptores. Os doadores muitas vezes têm oportunidades para consultar a concepção e implementação de políticas sociais, fornecer conhecimentos especializados para diferentes contextos, impactar as agendas políticas nacionais por meio de financiamento externo e direcionar suas prioridades para os formuladores de políticas nacionais. Além disso, há evidências de que a influência dos doadores pode ser forte na área de saúde, mesmo na ausência de financiamento considerável (GROVES; HINTON, 2013). Portanto, as IFIs não apenas

fornece fundos para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade, mas também podem moldar o curso de desenvolvimento de longo prazo.

No entanto, enquanto acadêmicos e profissionais reconhecem as diferenças contextuais na redução da pobreza e resultados de desenvolvimento entre os receptores, o papel específico dos doadores na formulação e implementação de políticas sociais que eles financiam e apoiam em países pobres permanece obscuro. Ao contrário de pesquisas anteriores sobre os efeitos das instituições dos países receptores, os padrões sistemáticos de política nas organizações doadoras foram pouco explorados.

Mawdsley (2012) apontava as reivindicações simbólicas de doadores ocidentais e parceiros de cooperação para o desenvolvimento do sul. Por um lado, os doadores ocidentais tinham como objetivos a caridade, a obrigação moral com os “desafortunados”, a *expertise* baseada em instituições de conhecimento superior, ciência e tecnologia, a simpatia por outros diferentes e distantes e a virtude da obrigação suspensa, a falta de reciprocidade. Por outro, os parceiros na cooperação para o desenvolvimento do Sul teriam o senso de oportunidade, a solidariedade com outros países do Terceiro Mundo, a *expertise* baseada na experiência direta de buscar o desenvolvimento em circunstâncias de países pobres, a empatia baseada numa identidade e experiência partilhadas e a virtude do benefício mútuo e o primeiro plano da reciprocidade.

Hoje, esse argumento requer algumas ressalvas sérias e aponta para cautela em pelo menos dois registros. O primeiro diz respeito aos perigos do essencialismo e da simplificação grosseira no uso de “Norte” e do “Sul”. A diversidade e o dinamismo de ambas as categorias as tornam extremamente problemáticas como construtos analíticos (LANCASTER, 2007; MAWDSLEY, 2012). O segundo, que é consequente, é que boa parte da análise de “convergência” no campo da cooperação para o desenvolvimento toma como ponto de partida as mudanças que ocorrem, ou não, dentro e entre vários atores de desenvolvimento do Sul. Muitos doadores do Norte se mudaram mais para o “Sul” do que os parceiros do Sul se mudaram para o “Norte”.

A cooperação, seja de doadores ou parceiros tradicionais ou emergentes, está se tornando mais controversa do que antes. E comparar a convergência ou divergência de doadores tradicionais e não tradicionais tornou-se uma tendência na literatura (BRAUTIGAM, 2011; ZEITZ, 2021). Por exemplo, espera-se que a diferença entre os doadores ocidentais e a China tenha impactos distintos nas consequências socioeconômicas locais (BRAUTIGAM, 2011; DREHER *et al.*, 2021). Uma parte da literatura afirma que a cooperação chinesa está associada à corrupção local, enquanto a ajuda do Banco Mundial não está (ISAKSSON; KOTSADAM,

2018). Conforme discutido no segundo capítulo, os projetos chineses na África estão correlacionados com as preferências locais por liderança econômica, mas os projetos do Banco Mundial não compartilham um padrão semelhante (HUANG; CAO, 2019).

Esse trabalho é uma das primeiras tentativas de investigar quantitativamente os padrões sistemáticos do impacto dos doadores, no caso o Brasil, em influenciar as agendas dos países receptores por meio da difusão de projetos de cooperação brasileiros na África. Apesar da ampla pesquisa sobre a eficácia da ajuda externa e as razões por trás da pobreza persistente nos países em desenvolvimento, pouco se sabe sobre os fatores do lado dos doadores que afetam o desenvolvimento de longo prazo, especificamente, no caso do Brasil com a África, no período entre 1995 a 2014. Dado o poder dos doadores em moldar os objetivos, a implementação e a eficácia dos programas de cooperação, uma investigação sistemática de seus interesses estratégicos, capacidades e modelos de política perseguidos torna-se vital para entender as falhas e ineficiência da ajuda nos países em desenvolvimento. A qualidade dos doadores pode influenciar significativamente tanto os volumes de assistência ao desenvolvimento quanto sua eficácia.

Por exemplo, Minasyan, Nunnenkamp e Richert (2017) demonstraram que apenas a ajuda ajustada à qualidade leva ao aumento do PIB per capita nos países receptores. Os autores baseiam suas descobertas no índice de desempenho de doadores do *Center for Global Development*. No entanto, tais classificações gerais de doadores de ajuda, mesmo entre setores, podem ser enganosas devido a erros de medição e vieses de construção. Uma análise mais detalhada dos componentes da relação doador-beneficiário ajuda a obter uma melhor compreensão de como as características e políticas dos doadores influenciam os resultados do desenvolvimento. Algumas evidências sobre os impactos das qualidades dos doadores estão disponíveis na literatura com foco na economia política da ajuda externa. Fuchs e Richert (2018) mostram que as personalidades dos ministros de um país doador podem afetar a doação de ajuda externa. Ministros do sexo feminino com experiência anterior em cooperação para o desenvolvimento fornecem assistência ao desenvolvimento de maior qualidade. Além disso, Hicks, Hicks e Maldonado (2016) apresentaram evidências de que a representação política feminina em países doadores aumenta a ajuda externa.

Além disso, a ideologia política e as plataformas partidárias dominantes nos países doadores são importantes para a alocação da ajuda (DREHER; NUNNENKAMP; SCHMALLJOHANN, 2015). Dreher, Nunnenkamp e Schmaljohann (2015), por exemplo, analisam as mudanças na orientação política dominante dos governos alemães, de conservador para socialista, entre 1973 a 2010, e descobrem que a liderança socialista diminui os

compromissos de ajuda. Por outro lado, Brech e Potrafke (2014) mostram que os governos de esquerda aumentam a ajuda bilateral, especialmente se for alocada aos países menos desenvolvidos. Milner e Tingley (2010) também demonstram que a alocação da ajuda dos EUA depende, entre outras coisas, da predisposição ideológica esquerda-direita dos legisladores que votam pela distribuição da ajuda. Fuchs, Dreher e Nunnenkamp (2014) concluem que os interesses econômicos, o passado colonial, os incidentes terroristas e a inércia da ajuda determinam a generosidade dos doadores. Harrigan *et al.* (2006) argumentam que as alocações de ajuda ao Oriente Médio e Norte da África (MENA) provavelmente serão influenciadas pelos interesses dos EUA na região. A ideologia dos doadores também pode influenciar as estratégias de distribuição de ajuda. Em particular, Allen e Flynn (2018) constataam que os governos mais liberais tendem a canalizar a ajuda por meio de organizações não governamentais (ONGs), provavelmente com o objetivo de induzir um efeito direto no alívio da pobreza nos países receptores, enquanto os governos mais conservadores preferem por meio do governo, em canais governamentais que levem em consideração os interesses econômicos e geopolíticos.

Muitos outros estudos exploraram como os interesses dos doadores moldam o influxo de ajuda estrangeira nas nações receptoras, bem como a eficácia dessa ajuda (ALESINA; DOLLAR, 2000; BERTHÉLEMY, 2006; DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008). Em particular, Faye e Niehaus (2012) mostram que os países que estão mais alinhados politicamente com os doadores recebem mais ajuda durante os anos eleitorais, ao passo que não há tal efeito em países receptores menos alinhados. Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008) concluíram que o tipo de ajuda prestada pelos EUA depende da sua capacidade de induzir apoio político por parte dos destinatários. Vários outros estudos apresentam evidências de que a ajuda “política” é alocada para atingir objetivos políticos ou para agradar aliados políticos. Vreeland e Dreher (2014) demonstram que a adesão ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é um fator crítico para a distribuição da ajuda externa. Em particular, os países desenvolvidos podem direcionar fluxos financeiros para membros do CSNU que, em troca, fornecem apoio político. Dreher, Sturm e Vreeland (2009) encontraram uma relação positiva entre a adesão temporária ao CSNU e o número de projetos de desenvolvimento do Banco Mundial implementados em um país, embora o orçamento total de ajuda para esses projetos não mude significativamente. Dreher, Eichenauer e Gehring (2018) demonstram que a ajuda aos países que servem temporariamente no CSNU é menos eficaz em comparação com a ajuda recebida em outros momentos. Além disso, Dreher *et al.* (2019) apresentam evidências de que a quantidade de assistência ao desenvolvimento fornecida pelo governo chinês é determinada pela co-etnia e favoritismo com base nas regiões de nascimento dos líderes africanos. Portanto, é óbvio que o

argumento sobre a influência das qualidades dos receptores e dos interesses dos doadores na alocação da ajuda encontrou grande apoio na literatura sobre ajuda externa.

Além disso, a literatura elabora mais sobre as políticas seguidas pelos doadores internacionais. Por exemplo, Bodenstein e Kemmerling (2015) detalham que os doadores enfrentam um dilema ao escolher entre o volume total de ajuda e a quantidade de ajuda dada a países pobres individualmente. Isso corresponde a um *trade-off* entre cobertura e custo de redistribuição nos países mais ricos. A segmentação eficiente torna-se crítica em tais contextos. Fuchs e Öhler (2019) mostram que os doadores privados seguem o mesmo padrão de alocação de ajuda de seus respectivos países de origem. Esse resultado destaca a coordenação dos doadores dentro dos países doadores. Acht, Mahmoud e Thiele (2015) apresentam evidências de que, se confrontados com alta corrupção e baixa qualidade de governança nos países receptores, os doadores internacionais podem mudar suas estratégias e decidir contornar atores estatais corruptos, prestando assistência social por meio de ONGs e outros atores não estatais.

Essas constatações, no entanto, baseiam-se apenas nos volumes totais e nos componentes setoriais da ajuda externa. Existem apenas evidências escassas sobre o impacto dos doadores na adoção e difusão de esquemas de transferência social nos países em desenvolvimento. Por exemplo, Maclure (1995) fornece uma análise de dois programas de saúde em Burkina Faso que induzem novos laços de dependência de doadores. Takala (1998) revela a consistência entre os documentos de política nacional do setor educacional em quatro países africanos e a agenda de política educacional do Banco Mundial.

Esses resultados, embora esclarecedores, são baseados em pesquisas qualitativas. A pesquisa quantitativa é muito mais escassa e geralmente diz respeito aos determinantes relacionados à política e à governança, dada a disponibilidade fácil de dados, como o tipo de regime (DODLOVA; GIOLBAS; LAY, 2017) ou *rent-seeking* (DODLOVA; GIOLBAS; LAY, 2018). Tanto quanto esse trabalho tem ideia, há uma lacuna sobre os aspectos quantitativos de difusão em projetos de cooperação do Brasil na África. Há excelentes trabalhos qualitativos e de estudo de caso, mas faltam análises mais padronizadas.

A perspectiva do institucionalismo sociológico da Sociedade Mundial (*World Society*) pode ajudar, haja vista que visa explicar o isomorfismo que vemos entre Estados e sociedades (MEYER, 2007), o qual pode ser aplicado em conjunto a fenômenos como o contágio, *bandwagoning*, a adição (*herding*). Centrada no trabalho de John Meyer, essa perspectiva explica o isomorfismo como decorrente da promulgação de modelos, normas e políticas comuns por Estados e outras organizações em um esforço para alcançar a legitimidade (MEYER *et al.*, 1997). Esses modelos, políticas e normas compõem uma cultura mundial que é promulgada e

refinada por meio dos esforços dos “atores racionalizados” da Sociedade Mundial: organizações internacionais, redes, profissionais, cientistas e assim por diante.

A pesquisa nessa perspectiva tem se concentrado, na maioria das vezes, em explicar, portanto, a difusão desses modelos e a conexão dos Estados aos atores e redes da Sociedade Mundial. A conclusão geral de grande parte dessa pesquisa foi que quanto mais laços ou conexões um Estado tem com os atores e redes que compõem a Sociedade Mundial, mais provável é que eles adotem e definam vários modelos e práticas culturais mundiais.

No geral, existem diferentes fases de pesquisa sobre normatividade e comportamento internacional (ROBERT, 2012; ESTEVES; KLINGEBIEL, 2021). Como apontam Esteves e Klingebiel (2021), no início dos debates sobre normas de RI, havia um foco claro na evidência de que as normas existiam e importavam. Em uma segunda fase dos debates acadêmicos, o foco estava em como as normas influenciavam e impactavam as políticas. Uma terceira dimensão cobriu principalmente a questão do porquê das normas terem consequências diferentes em diferentes atores ou em diferentes configurações de contexto. Para a fase atual, há um forte interesse na difusão de normas e na relação entre normas concorrentes. Assim, a difusão transnacional de normas, ideias e políticas tem um forte vínculo com a capacidade dos atores de moldar agendas globais. A capacidade de difundir normas é, portanto, um elemento de poder.

Swiss (2016a) argumenta que o papel da ajuda na Sociedade Mundial é tanto a difusão de modelos e normas quanto o aumento da inserção dos Estados em redes globais que os promovem. Ao intermediar conexões entre governos e organizações dos países receptores, os fundos de ajuda auxiliam a pagar pela transferência de conhecimento e ideias que ocorrem em iniciativas de assistência ao desenvolvimento e também podem trabalhar para estreitar ou fechar lacunas de dissociação. Grande parte da pesquisa dessa literatura examinou o papel da ajuda no nível macro e ainda há uma lacuna no conhecimento sobre como a ajuda em setores específicos influencia os processos de difusão da Sociedade Mundial.

Esteves e Klingebiel (2021), por meio de Winston (2018), referem-se a um debate emergente sobre “conjuntos de normas” (*norm clusters*). Os autores identificam inconsistências entre a estrutura aceita das normas internacionais contemporâneas e a variedade de resultados em difusão de normas no mundo real. Um agrupamento de normas consiste em uma coleção limitada de problemas, valores e comportamentos específicos e inter-relacionados.

Assim, o papel da cooperação no financiamento da difusão e institucionalização das normas da Sociedade Mundial só recentemente se tornou um foco de pesquisa (SWISS, 2016a; 2016b; 2017; VELASCO, 2020). Quanto mais laços com doadores bilaterais os Estados tiverem, por exemplo, maior a probabilidade de um país aderir às normas de direitos humanos

da sociedade mundial e ingressar em organizações internacionais (SWISS, 2016a). Por exemplo, Velasco (2020) mostra que os países que recebem ajuda de muitos países doadores e aqueles que recebem mais ajuda em geral oferecem mais proteção aos direitos LGBT. Da mesma forma, os doadores de ajuda bilateral são mais propensos a fornecer ajuda a países que já estão mais inseridos em redes internacionais (SWISS, 2017) ou com quem compartilham mais participações em organizações internacionais (SWISS; LONGHOFER, 2016). Outra pesquisa examinou a dinâmica de como os doadores de ajuda estão sujeitos e promulgam normas e modelos da Sociedade Mundial (ENGBERG-PEDERSEN, 2016; 2018; SWISS, 2011; 2012; 2018).

Como aponta Mawdsley (2019), uma nova fase da CSS está emergindo. Há massa crítica suficiente nas mudanças de narrativas e práticas dentro e por meio da CSS para apoiar a ideia de uma terceira fase emergente²³. Dessa forma, a autora indica três tendências. A primeira é uma virada mais pragmática no discurso da CSS, com menos do enquadramento afetivo tão característico das narrativas anteriores e existentes, e mais foco discursivo nos resultados e eficácia para o provedor, bem como para o parceiro. A segunda é uma maior atenção às dificuldades e desafios de trabalhar nos países parceiros, por vezes de forma que possa comprometer claramente as reivindicações de não-interferência. Finalmente, parceiros do Sul de todos os tipos podem achar mais difícil projetar diferenças ideacionais e operacionais em termos de um binário Norte-Sul, dadas as crescentes formas de cooperação e a convergência de algumas agendas e interesses.

Embora os doadores emergentes continuem recebendo ajuda e lutem para enfrentar com eficácia a pobreza doméstica, o subdesenvolvimento, a degradação ambiental, a privação, as desigualdades e as injustiças sociopolíticas, sua ajuda internacional a outros Estados é significativa o suficiente para que não seja mais possível entender a arquitetura da ajuda internacional simplesmente em termos da dinâmica Norte-Sul. Permanecem, no entanto, questões-chave sobre se os doadores emergentes devem ser entendidos em termos de uma forma mutuamente benéfica de CSS ou se isso é simplesmente uma manifestação da busca de seu interesse nacional.

²³ Como toda delimitação historiográfica tem algumas arbitrariedades, Mawdsley (2019, p.1) identifica três fases da Cooperação Sul-Sul. A primeira, a “CSS 1.0” nos termos da autora, refere-se às décadas desde o início dos anos 1950 até o final dos anos 1990/início dos anos 2000, período durante o qual, quaisquer que sejam as variações temporais e espaciais da CSS, essa tendia a ser expressa em reivindicações do Terceiro Mundo, era relativamente menos poderosa como estratégia geoestratégica e foi largamente negligenciada pelos teóricos críticos do desenvolvimento internacional. A “CSS 2.0” refere-se ao final dos anos 1990/início dos anos 2000 até cerca de 2015, um período em que, por qualquer métrica, pode-se dizer que a CSS cresceu em recursos, visibilidade, legitimidade ideacional e assim por diante.

Para alguns, os programas emergentes de ajuda de doadores devem ser celebrados por se afastarem das normas neoliberais da OCDE e por fornecerem uma forma mutuamente benéfica de assistência ao desenvolvimento como uma alternativa ao paradigma de ajuda dominante. Outros, inversamente, criticaram as potências em ascensão, como a China, como doadores desonestos e usando ajuda para obter direitos para a extração de recursos. No entanto, embora as ideologias empregadas possam ser diferentes das do Ocidente, ambos usam a retórica política para ocultar seus próprios interesses. Ao mesmo tempo, tal como acontece com as intervenções das potências emergentes em outros domínios da CSS, permanecem questões-chave sobre se os doadores emergentes são capazes de desafiar a arquitetura de ajuda dominante baseada na condicionalidade e se pode ser estabelecido um novo paradigma de ajuda que mova além da busca do interesse nacional e se concentrar realmente nas necessidades de desenvolvimento dos destinatários. Como tal, o ativismo global das potências em ascensão e suas práticas de CSS não devem ser entendidas como uma força unitária não problemática, mas como constituídas por prerrogativas e interesses nacionais complexos e muitas vezes contraditórios.

4.2 DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS

A difusão de políticas é um processo no qual a formulação de políticas e os resultados de uma política influenciam a formulação de políticas e os resultados de outras políticas. No centro da pesquisa de difusão está o conceito de tomada de decisão interdependente. Nesse processo, uma decisão em um local é condicionada até certo ponto por escolhas semelhantes feitas em outros locais. No que diz respeito à política pública, incluindo a política externa, tais processos normalmente envolvem a transferência de conhecimento de um local para outro, o que molda o curso do desenvolvimento de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 1996; MAGGETTI; GILARDI, 2016).

Existe uma longa tradição de pesquisa sobre difusão de políticas no campo da política e da administração, que pode ser rastreada até a década de 1960 (WALKER, 1969). A difusão de políticas pode ser abstratamente conceituada como consequência de inovações interdependentes ou adaptações de políticas. As inúmeras publicações que agora podem ser encontradas sob a palavra-chave "difusão de políticas", no entanto, não têm uma fundamentação teórica uniforme, uma vez que ainda está em desenvolvimento uma tentativa de uniformizar a "difusão de políticas". Em vez disso, as semelhanças tornam-se aparentes por meio do foco temático, com "difusão" e, às vezes, "transferência" como palavras-chave de conteúdo, bem como por meio de abordagens empíricas frequentemente semelhantes. Via de regra, entidades

mais abstratas como organizações, estados, cidades, etc. atuam como unidades de investigação, e a modelagem metodológica dos processos de difusão é baseada na maioria das investigações empírico-quantitativas na abordagem de Berry e Berry (2007).

Um ponto de partida útil no esforço para conceituar a difusão internacional é a definição parcimoniosa de difusão de Strang (1991, p. 325) como qualquer processo no qual a adoção prévia de uma característica ou prática altera a probabilidade de adoção pelos não-adotantes remanescentes. Uma conceituação mais completa da política de difusão transnacional, no entanto, requer a identificação e caracterização de quatro ingredientes principais que ajudam a transcender as formulações puramente estruturais ou puramente baseadas em agentes desse processo:

1. Um estímulo inicial, gatilho, evento, modelo, arquétipo ou inovação.
2. Um meio, contexto, estrutura, meio ou ambiente através do qual a informação sobre o evento inicial pode ou não viajar para um determinado destino.
3. Agentes sociais afetados pelas externalidades positivas ou negativas do estímulo inicial, que auxiliam ou bloqueiam a jornada do estímulo para outros destinos.
4. Resultados que permitem a discriminação adequada entre diferentes graus de difusão e equilíbrios resultantes.

Rogers (1995) aponta que é “o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. É um tipo especial de comunicação em que as mensagens se preocupam com novas ideias”. (Rogers, 1995, p. 5, tradução nossa²⁴). Como observa Faria (2022), adaptado de Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2004), a difusão é metodologicamente quantitativa, os principais termos e conceitos usados são o contágio, *bandwagoning*, a adição (*herding*) e o isomorfismo. A sua suposição principal é de um processo de mudança a qual ocorre em redes sociais (*social networks*). Seus mecanismos são o isomorfismo, a cultura, as normas e as melhores práticas internacionais. Por fim, seu resultado teria um forte viés para convergência.

Há uma distinção a outros termos como transferência e circulação de políticas. A primeira é definida como “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente

²⁴ No original: “The process by which an innovation is communicated through certain channels over time among members of social system. It is a special type of communication in that the messages are concerned with new ideas”

político” (DOLOWITZ; MARSH; 2000, p.5, tradução nossa²⁵). O movimento de transferência muitas vezes se refere a um deslocamento de uma política de um governo para outro, sendo um processo considerado, ao menos por razões analíticas, como um fenômeno limitado (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A segunda, inspirada bastante pela literatura francesa, pode ser vista como um vasto e contínuo movimento de produção de modelos, emissão, apropriação e tradução de seus conteúdos por múltiplos atores, individuais ou coletivos, governamentais ou não governamentais, que possuem diferentes recursos de poder. Esse movimento se perpetua por meio de novas emissões dos instrumentos de ação pública com significados distintos para outras partes do mundo. Geralmente é um processo circular que também envolve aprendizado mútuo e pode ir para frente e para trás de um lugar para outro, em uma espécie de longa espiral (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A abordagem da circulação de políticas enfatiza a dimensão abstrata desses processos, o papel das ideias e o significado subjacente das políticas. A necessidade de entender a transmissão do modelo como um movimento transnacional é outra questão central na discussão, assim como a ação de indivíduos ou grupos, que adaptam e recodificam informações políticas ao longo dos processos de difusão (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Waisbich, Luiz e Faria (2022), inclusive, identificaram que a internacionalização das políticas brasileiras seguiu um caminho independente dos esforços diretos dos principais atores e burocracias da política externa brasileira, quando houve uma “normalização” da circulação de políticas do e pelo Brasil de 2011 a 2016. Embora aparentemente paradoxal, a ideia de circulação política sob a normalização da política externa, ou apesar de um recuo agudo da política externa durante os anos Dilma Rousseff, não desconsidera a importância do “marketing” proativo do Brasil de suas políticas bem-sucedidas no exterior, por meio da diplomacia presidencial, por exemplo. Pelo contrário, acrescenta um fator adicional a este panorama complexo, nomeadamente que “as políticas não circulam como um tijolo compacto” e que diferentes instrumentos, ou mesmo uma combinação de instrumentos, estão inseridos nesses movimentos de circulação global e de recomendação de políticas (OLIVEIRA, 2017, p. 24). Consequentemente, as políticas e os modelos brasileiros continuaram a viajar, apesar das mudanças na política externa oficial, não mais dependendo do papel ativo de promoção do Estado.

²⁵ No original: “a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting”.

Os primeiros estudos no campo da difusão de políticas examinaram a difusão de inovações políticas (*policies*) em estados e condados dos EUA, os quais foram capazes de mostrar uma tendência à formação de *clusters* de inovação geográfica espacial (KARCH, 2007). Um viés regional relacionado aos EUA é claramente evidente nos estudos empíricos por meio de um projeto de pesquisa quantitativa avançada, o que certamente se deve, por um lado, à origem de muitos dos autores e a certas tradições de pesquisa bem estabelecidas e, por outro, à boa disponibilidade de dados.

O ponto de partida para o trabalho no campo da pesquisa de difusão é a observação de que, dentro dos grupos de casos analisados, há uma tendência de adotar políticas públicas em janelas de tempo definidas temporalmente em cascata. Além dessas cascatas temporais relacionadas, se desenvolvem frequentemente aglomerados espaciais, cuja ocorrência necessita de explicação na mesma medida.

Quatro tipos de fatores causais são considerados responsáveis por essa possível causalidade. Assim, um dos pilares da literatura de difusão é a distinção entre emulação (*emulation*), competição (*competition*), aprendizagem (*learning*) e coerção (*coercion*). Esses mecanismos resumem as principais forças de difusão, pois os formuladores de políticas são influenciados pelo sucesso ou fracasso de políticas em outros lugares (aprendizado); por políticas de outras unidades com as quais competem por recursos (competição); por a pressão de organizações internacionais ou países poderosos (coerção); e pela percepção de adequação das políticas (emulação) (GILARDI, 2012; GILARDI; WASSERFALLEN, 2019).

A característica dos estudos de difusão de "terceira geração" é a especificação desses mecanismos causais subjacentes ao processo de difusão. Ainda há um intenso debate científico sobre o que exatamente deve ser entendido pelo termo "mecanismo causal"²⁶. Este trabalho, haja vista o escopo apresentado, segue a definição de mecanismo de Renate Mayntz: "os mecanismos indicam como, por meio de quais etapas intermediárias, um determinado resultado decorre de um conjunto de condições iniciais" (MAYNTZ, 2004, p. 241, tradução nossa)²⁷. Para a perspectiva baseada em mecanismos, a apresentação explícita dessa cadeia causal de efeitos é de fundamental importância (ibid., p. 241; GERRING, 2010). Além disso, o processo de difusão recebe uma base no nível micro, por exemplo, por meio da identificação de atores relevantes, bem como contexto e fatores desencadeadores (HEDSTRÖM; SWEDBERG, 1996;

²⁶ Mahoney (2001) identifica retrospectivamente 24 definições diferentes do termo "mecanismo causal" em um artigo de visão geral sobre o assunto.

²⁷ No original: "mechanisms state how, by what intermediate steps, a certain outcome follows from a set of initial conditions".

GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012). Para não cair na mesma armadilha de complexidade de algumas teorias superordenadas sobre difusão, e por razões de verificabilidade empírica prática, nem todos os fatores de influência potenciais são levados em consideração em abordagens baseadas em mecanismos. Todo mecanismo de certa forma, ainda tem um caráter de “caixa preta” que precisa ser analisado (FALLETI; LYNCH, 2009; GERRING, 2010).

É característico da emulação como um mecanismo de difusão que os atores simplesmente copiem certas ideias, modelos ou conceitos que existem em outros lugares, para assim fortalecer sua própria legitimidade e reputação. Nos diferentes níveis, tal comportamento decorre de uma pressão normativa de adaptação, que, por sua vez, advém da discrepância entre a difusão de determinadas normas e sua implementação concreta em um determinado local. Os atores temem que possam incorrer em custos de reputação se ficarem muito para trás ao não introduzir as inovações relevantes (KURAN, 1998). Em termos de um modelo de limite (*threshold models*), também pode-se supor que a aceitação social de uma inovação é inicialmente baixa, mas aumenta rapidamente após um certo número de adotantes, por meio de um possível “ponto de inflexão”. Uma vez que esse limite foi excedido, os não adotantes anteriores são expostos a uma pressão crescente, para se justificar e o mecanismo de emulação atinge seu maior efeito.

A fundamentação teórica do mecanismo de emulação baseia-se em partes essenciais do institucionalismo sociológico (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Os atores, portanto, se esforçam para se adaptar às condições normativas de seu ambiente organizacional, independentemente de as ideias ou conceitos correspondentes terem se mostrado bem-sucedidos (MAGGETTI; GILARDI, 2016). O foco não está na orientação para as abordagens de solução mais eficazes possíveis, mas sim na política puramente simbólica, resultante do comportamento de “evitar a culpa” (BENNETT, 1991).

No caso da difusão por emulação em particular, entretanto, pode-se atribuir à liderança política um papel proeminente. Uma vez que as organizações públicas, ao contrário de muitas empresas, operam em um ambiente comparativamente incerto e produzem resultados que muitas vezes não são totalmente passíveis de avaliação direta, elas estão sujeitas a uma pressão crescente, para agir em relação às partes interessadas relevantes, como cidadãos, empresas e altas autoridades políticas.

O processo de imitação trata de estabelecer ou manter uma legitimidade administrativa, que é essencialmente uma questão política. Normas como orientação ao cliente e transparência por meio do governo são propagadas publicamente por associações comerciais e pela mídia e requerem pressão política para se adaptar. À medida que mais e mais organizações

implementam serviços apropriados, a inovação se tornará cada vez mais um padrão de legitimidade.

Ao contrário da imitação, a difusão por meio da competição segue uma “lógica de consequências”. Os tomadores de decisão na política e na administração antecipam ou reagem ao comportamento dos concorrentes, para maximizar seu próprio benefício. O modelo de competição mais conhecido é o chamado "*race to the bottom*" ou “corrida até o final”, segundo o qual os atores subestatais querem obter vantagens locais através da subcotação contínua de padrões, por exemplo, em termos de tributação ou regulamentação nas áreas trabalhista e ambiental²⁸. Há também o chamado "efeito Califórnia", o qual descreve um mecanismo segundo um ator influente pode usar seu poder de mercado, para impor padrões mais elevados do que aqueles geralmente aplicáveis até aquele momento (VOGEL, 1997).

A aprendizagem pode ser entendida como um processo no qual os tomadores de decisão da política e da administração usam a experiência de outras regiões para estimar os prováveis efeitos de uma determinada política. Assumindo que os atores da aprendizagem são guiados apenas por aspectos de eficiência, esse processo pode ser descrito como racional no sentido mais estrito (MESEGUER, 2006). Assim, a aprendizagem racional exigiria uma análise precisa dos resultados nas comunidades que já introduziram uma política específica e uma comparação sistemática desses resultados de avaliação com os resultados de comunidades não adotantes (GILARDI, 2012).

Essa aprendizagem racional, no entanto, pressupõe a existência de amplas capacidades de aquisição e processamento de informações. Essa suposição está sujeita a críticas constantes, principalmente devido a descobertas experimentais contrárias no campo da psicologia cognitiva. A teoria da "aprendizagem limitada" (*bounded learning*) ou "aprendizagem racional limitada" (*limited rational learning*) (WEYLAND, 2005; 2006; MESEGUER, 2006) representa um ponto de vista diferente. Assim, as pessoas tendem a tomar decisões com base em certas regras práticas ou heurísticas em situações caracterizadas por alta complexidade e incerteza. Na difusão, a chamada “heurística da disponibilidade” pode ser assumida como de grande importância.²⁹ Isso significa que os tomadores de decisão formam sua opinião sobre os benefícios de uma determinada política com base em informações que estão particularmente presentes e acessíveis a eles.

²⁸ Do ponto de vista da teoria dos jogos, a "*race to the bottom*" é uma versão do conhecido dilema do prisioneiro. Isso significa que a corrida para o final, em última análise, leva a recompensas de utilidade abaixo do ideal para os envolvidos (GILARDI, 2012).

²⁹ Outras heurísticas importantes de julgamento são, por exemplo, a da representatividade e do chamado "efeito de ancoragem".

Vale salientar que, durante muito tempo, a concorrência no setor público recebeu pouca atenção em comparação com a concorrência no setor privado. Hoje, cidades e regiões estão cada vez mais competindo em termos de percepção como locais atraentes para trabalhar, viver ou passar férias (BERRY; BERRY, 2007). Essa tendência de maior competição no setor público continuará. Face a essa evolução, políticos e administradores há muito descobriram a importância de um serviço de administração completo e de qualidade como vantagem competitiva. Por último, mas não menos importante, contribui para isso a crescente importância do *benchmarking* e de outras abordagens de medição de desempenho, que tornam cada vez mais áreas de ação administrativa acessíveis à avaliação comparativa (FOLZ, 2004).

A coerção é o mecanismo de difusão mais contestado. Alguns autores chegam a argumentar que não capta a difusão, pois envolve pressão direta, posição que esse trabalho concorda (MAGGETTI; GILARDI, 2016). No entanto, mesmo em uma relação entre países que, à primeira vista, parece assimétrica, o ator “subordinado” em situação de poder e pressão não é um ator passivo que se limita a implementar políticas impostas por outro país, potência colonial ou organização internacional (OI). Em vez disso, as unidades sujeitas à coerção ainda fazem escolhas, muitas vezes sob pressão, sobre como implementar políticas externas. Além disso, o que à primeira vista pode parecer uma adoção passiva e coercitiva de políticas por um país a partir de uma organização internacional pode, na verdade, ser ativamente apoiado por atores nacionais. Por exemplo, acordos de empréstimo entre uma OI e um país, já que “os atores domésticos frequentemente solicitam...condicionalidade para aumentar seu próprio poder de barganha em disputas políticas internas” (WEYLAND, 2006, p. 14, tradução nossa³⁰). A pressão econômica, o exercício do poder político por um ator hegemônico global e a violência direta de uma guerra são cenários muito distintos, mas fundidos na categoria coerção. Se, por um lado, tudo se enquadra em coerção, que não é voluntária, e, por outro lado, três formas dificilmente distinguíveis de adoção voluntária de políticas são mencionadas, então o contraste entre a difusão voluntária e a política imposta torna-se o tema central da pesquisa de difusão (KUHLMANN *et al.*, 2020).

Além desses mecanismos, a literatura de difusão geralmente se concentra em duas considerações. Primeiro, conceitos, ideias e programas são desenvolvidos por organizações internacionais e difundidos na esfera política de um determinado país. Segundo, conceitos e programas se difundem de um Estado para outro. O primeiro caso é chamado de difusão

³⁰ No original “domestic experts often request IFI conditionality to boost their own bargaining power in internal policy disputes.”

vertical, o segundo de horizontal (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013), sendo esse último mais analisado do que o primeiro (MOTTA, 2018).

Embora essa tipologia tenha estimulado toda uma pletora de pesquisas, ela é criticada por uma série de razões. Primeiro, argumenta-se que os mecanismos permanecem muito abstratos, negligenciando os processos que estão realmente ocorrendo, bem como os atores centrais envolvidos (GILARDI; WASSERFALLEN, 2019; JAHN, 2015). Em segundo lugar, e de alguma forma ligado ao primeiro aspecto, os mecanismos são muito difíceis de distinguir para fornecer explicações causais profundas (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013; STARKE, 2013). A esse respeito, especialmente a distinção entre emulação e aprendizagem é dificilmente administrável (JAHN, 2015), porque em estudos empíricos é difícil demonstrar se ocorreu uma mudança nas crenças entre os dois.

Também é difícil decidir se a adoção de uma política é uma expressão de competição econômica ou um processo de aprendizado, porque uma unidade pode aprender qual proposta de política oferece as melhores oportunidades para sobreviver ou ter sucesso na competição do mercado internacional. O mecanismo de competição também pode significar que é mais fácil se adaptar a políticas que são preferidas e moldadas por outros atores de mercado bem-sucedidos do que adotar políticas potencialmente melhores que desfrutam de uma posição externa. A competição é determinada por questões de imagem e aceitação social. Portanto, competição e emulação podem se tornar indistinguíveis.

Elkins e Simmons (2005, p. 38) identificaram mais de 30 mecanismos diferentes ao revisar a literatura sobre difusão de políticas; em 2012, Graham, Shipan e Volden, em um exercício hercúleo, 104 (2012, p. 690). No entanto, muitos desses mecanismos são puros rótulos que exibem um alto grau de sobreposição mútua ou podem ser vistos como combinações uns dos outros.

Como já mencionado, na literatura atual sobre difusão, essa riqueza esmagadora de conceitos é dividida em três mecanismos centrais e, às vezes, é atribuído à coerção um status especial de mecanismo de difusão (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007; GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012). Neste trabalho, no entanto, toma-se como base um entendimento mais restrito de difusão, que vê o critério de inibição da adoção voluntária ser violado no caso de coerção (HOLZINGER; JÖRGENS; KNILL, 2007, p.15)³¹.

A cooperação é um veículo para a difusão internacional, em parte devido ao fato de que os doadores usam a ajuda como um instrumento para influenciar indiretamente políticas

³¹ A coerção é entendida aqui como um mecanismo de "coordenação superior". A comunicação nessa área ocorre em uma constelação de relacionamentos que se caracteriza pela dependência e não pela interdependência.

públicas, normas sociais e valores nos países do Sul Global (HUANG; PASCUAL, 2017; RESNICK, 2018). Hoje, todavia, o número de proponentes e destinatários aumentou muito e, junto com eles, a frequência e os canais de difusão e a variedade de objetos de transferência. No entanto, um aspecto interessante a destacar é que, não obstante o caráter internacional ou mesmo global desses fenômenos, a literatura tem negligenciado o papel da difusão de políticas como instrumentos de política externa ou como componentes de estratégias nacionais de relações internacionais. Tal lacuna provavelmente decorre do fato de que a maioria desses estudos se desenvolveu no contexto da análise de políticas públicas com foco doméstico. Se os estudos sobre cooperação internacional para o desenvolvimento e sobre *soft power* são exceções parciais (MILHORANCE, 2013; 2019; MILANI; DUARTE, 2015), eles geralmente não conseguem captar o significado pleno de difusão de políticas como uma ferramenta de política externa e não enfatizam adequadamente o papel desempenhado pela política externa como um motor para esses fenômenos (FARIA; ROMANO; TAUBE, 2022).

Os governos frequentemente buscam legitimação no exterior para suas opções de política doméstica, ou inspiração e exemplos para enfrentar seus problemas locais, mas geralmente não é entendido como a difusão de políticas pode ser conectada aos objetivos de política externa. Ou seja, questões do porquê de alguns países decidirem promover suas políticas e modelos em outros países ou em organizações internacionais, e como eles realmente o fazem, têm sido ignoradas pelos estudos de difusão de políticas (FARIA; ROMANO; TAUBE, 2022). Não é de admirar que a pesquisa de difusão de políticas tenha se tornado uma indústria em crescimento, particularmente na ciência política. Em seu estudo bibliométrico, Graham, Shipan e Volden (2013) descobriram um “aumento dramático no interesse pela difusão”, já que mais da metade dos quase 800 artigos sobre difusão de políticas, que apareceram nos principais periódicos de ciência política entre 1958 e 2008, foram publicados na última década desse período. O fato de esses autores terem afirmado que, apesar desse “surto dramático” “não estamos nem perto de ter um entendimento sistemático e geral de como funciona a difusão” mostra que ainda há muito trabalho analítico para ser feito (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Os estudos sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, cooperação Sul-Sul e *soft power* são exceções parciais, pois é comum que se dê ênfase ao compartilhamento, exportação ou importação de experiências políticas, mesmo que nem sempre em diálogo com a literatura de difusão política (FARIA, 2022). Seja como for, esses estudos geralmente falham em compreender o significado completo da difusão de políticas como uma ferramenta de política externa e em enfatizar o papel desempenhado pela política externa como um direcionador para a difusão de políticas.

As evidências que Faria e Oliveira (2017) conseguiram reunir em um estudo bibliométrico semelhante ao de Graham, Shipan e Volden (2013) mostram claramente o quão incipiente ainda é o campo da difusão de políticas no Brasil, mas também mostram sua constituição multidisciplinar e a recente ascensão. Entre os limites mais urgentes do campo hoje está o fato de que a grande maioria dos estudos foi produzida por autores de instituições do Norte que investigam a difusão de políticas dentro desses países ou deles para os estados do Sul. Apesar do surto de inovação política nos países do Sul e sua circulação tanto para os países do Sul quanto para os do Norte, o Brasil ainda carece de conceitos adequados, estratégias analíticas e abordagens capazes de captar e explicar melhor esses fenômenos (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

4.3 UM AMBIENTE TOTALMENTE ANÔMICO? UMA CONTRIBUIÇÃO AO PROBLEMA DE GALTON

As contribuições de Francis Galton às análises estatísticas cresceram no seu desejo de entender a diversidade humana (BULMER, 2003). Galton era um mensurador obsessivo, comprometido em desenvolver melhores maneiras de extrair significado dos dados e constantemente buscando maneiras inteligentes de fazer quase tudo³². Foi Galton quem desenvolveu o conceito moderno de correlação estatística.

Seu objetivo era entender os padrões de hereditariedade em humanos, mas, por praticidade, Galton usou ervilhas-de-cheiro (*lathyrus odoratus*) como um substituto uniparental (STANTON, 2001). Ele descobriu que plotar o peso da semente parental contra o peso da semente de sua prole dava uma linha reta. Uma linha horizontal não sugere nenhuma relação particular entre as características dos pais e dos filhos, mas uma inclinação menor que um mostra uma correlação entre os pais e os filhos, porque o peso da semente dos pais fornece algumas informações sobre o valor provável do peso da semente dos filhos. Esses resultados forneceram evidências de que o tamanho da semente era herdado de uma geração para a outra.

Francis Galton adotou o termo “correlação” para expressar a maneira como as partes do corpo variam juntas, por exemplo, pessoas com pernas longas também tendem a ter braços longos, então o coeficiente de correlação que descreve a relação entre as medidas será entre um, completa associação entre valores, e zero, sem associação em valores.

O mantra “correlação não prova causalidade” pode ser verdadeiro, mas é um tanto ilusório, porque descobrir conexões causais é exatamente para o que a análise de correlação foi

³² Até mesmo uma descrição na Revista *Nature* de uma maneira cientificamente fundamentada de cortar um bolo (GALTON, 1906).

projetada, identificando casos em que a associação entre duas ou mais variáveis é maior do que seria esperado por acaso e, portanto, indicativo de uma ligação entre os dois. A análise de correlação não revela, assim sendo, a natureza da conexão causal entre as variáveis. Galton apontou que a correlação entre variáveis poderia ser causada por herança de um ancestral comum, um ambiente compartilhado ou até mesmo uma história comum, um efeito agora conhecido por “Problema de Galton”. Esse nome surgiu após uma resposta que ele deu a uma apresentação no *Royal Anthropological Institute* em Londres em 1888 (NAROLL, 1965).

Todos os testes estatísticos padrão assumem a independência dos *data points*, ou uma unidade de informação. Para um conjunto de observações, testes estatísticos como análises de correlação e testes-t perguntam se uma análise pode prever o valor de uma observação quando há o conhecimento do valor de uma variável. Para um teste estatístico da relação entre as variáveis, é importante que as observações feitas sejam independentes umas das outras, ou seja, a independência estatística é um requisito dos *data points*, para que seja possível testar adequadamente a dependência entre as variáveis.

Como simples ilustração do problema da não independência das observações, considere a associação entre consumo de chocolate e prêmios Nobéis. Uma correlação significativa foi relatada entre o consumo per capita de chocolate por país e o número de prêmios Nobéis que seus cidadãos receberam (MESSERLI, 2012). Essa afirma que altos valores de consumo de chocolate tendem a ser encontrados em países que também apresentam sucesso no prêmio Nobel, mas o que está causando essa associação? Pode ser que os flavonóis do cacau resultem em aprimoramento cognitivo e, assim, acelerem a inovação e a criatividade (SOKOLOV *et al.*, 2013). Ou pode ser que os países com alto consumo de chocolate, incidentalmente, compartilhem alguma outra característica que torne os prêmios Nobéis mais prováveis. A maioria dos países que mais consomem chocolate está no norte da Europa. Esses países também compartilham uma proporção acima da média de todos os prêmios Nobéis concedidos: o norte da Europa tem dez vezes mais prêmios Nobel per capita do que a média mundial. Por exemplo, a Suécia e a Suíça ganharam 58 prêmios Nobéis entre si, enquanto a China e a Índia tiveram apenas 20 prêmios Nobéis entre si, apesar de terem 150 vezes mais pessoas. Talvez seja porque os europeus do norte comam mais chocolate, estimulando sua proeza intelectual. Mas também pode ser porque eles gastam mais em pesquisa per capita: a Suíça e a Suécia ocuparam o segundo e o quinto maiores gastos com pesquisa per capita, a China e a Índia em 37º e 73º. A correlação entre o consumo de chocolate e os prêmios Nobéis é verdadeira, essas variáveis estão associadas entre si quando comparadas entre os países, mas o nexos causal pode ser devido à semelhança de culturas relacionadas, e não a uma conexão direta entre o chocolate e o trabalho

de vida digno do Nobel. Na verdade, quase todas as características dos países do norte da Europa também podem ser correlacionadas com o consumo de chocolate e o prêmio Nobel. Por exemplo, o número de lojas IKEA per capita está correlacionado com o sucesso do prêmio Nobel (MAURAGE; HEEREN; PESENTI, 2013).

As abordagens comparativas de políticas públicas sofrem cada vez mais com o problema de Galton, o que significa que as unidades que consideram não são observações independentes. Esse problema é melhor discutido ao longo dos próximos parágrafos, mas, em essência, representa um dilema metodológico no estabelecimento do equilíbrio entre variáveis internacionais e domésticas na explicação da formulação de políticas públicas. Como destacado por Braun e Gilardi (2006), a tipologia de mecanismos em difusão também sofre de “teoria fraca e incoerente” (BRAUN; GILARDI, 2006, p. 300), pois os mecanismos estão enraizados em abordagens teóricas muito diferentes.

Um exemplo para este problema são os diferentes microfundamentos dos mecanismos: enquanto, por exemplo, na emulação, bem como em algumas variantes de aprendizagem, os formuladores de políticas são considerados limitadamente racionais, o que afeta a forma como as opções políticas são percebidas e, conseqüentemente, como o processo de formulação de políticas a transferência e a difusão de políticas ocorrem, a competição e outras variantes de aprendizado conceituam os atores políticos como perfeitamente racionais.

Na pesquisa empírica, essa justaposição de diferentes microfundamentos apresenta desafios consideráveis, ainda mais se os mecanismos forem estudados lado a lado, o que costuma acontecer. Embora alguém possa argumentar que tal incoerência teórica pode ser tratada desde que seja adequadamente refletida pelos estudiosos que estudam esses processos, a maioria dos estudiosos usa os mecanismos lado a lado sem afirmar e diferenciar claramente as diferentes suposições teóricas subjacentes (KUHLMANN, 2021).

Assim, a razão pela qual isso é importante é que as análises de dados observacionais transculturais se aproximem ao máximo de um experimento bem planejado³³. Para que esse teste funcione, é necessário saber que os traços de interesse variem livremente, de modo que cada incidência observada de coocorrência seja evidência de uma mudança em uma variável causando uma mudança na outra. Assim, se o fator cultural que interessa é hereditário, geralmente semelhante ao seu ancestral imediato, esse também tenderá a ser semelhante entre

³³ Sartori (1994, p. 34) identifica quatro técnicas de verificação de dados e as coloca em ordem pela possibilidade de controle de variáveis. Afirma que “*Conservo firmemente la opinión de que las ciencias del hombre se valen de cuatro (...) técnicas de verificación. Siguiendo un orden de “fuerza de control” decreciente (...) son: 1) el método experimental, 2) el método estadístico, 3) el método comparado y 4) el método histórico. La duda que tengo es si el método estadístico, cuando es posible aplicarlo, se deba preferir a métodos no estadísticos.*”

os parentes. Nesse caso, o valor da variável entre os *data points* não é independente, porque saber o valor de um fornece informações sobre o valor provável de seus parentes próximos.

Quando se observa que muitas culturas relacionadas têm a mesma combinação de características, pode-se estar registrando o resultado de um único evento evolutivo, não de uma tentativa repetida. Nos termos de Galton, fazer observações sobre culturas relacionadas é como fazer cópias duplicadas do mesmo original. Enumerar os casos em que certas características co-ocorrem pode resultar essencialmente em contar a mesma observação repetidas vezes. Essa “pseudoreplicação” aumenta a aparência de uma associação significativa entre os traços, mesmo que não estejam funcionalmente conectados. Se os parentes tendem a ter valores semelhantes para traços culturais herdados, então será frequente que eles compartilhem valores semelhantes para muitas variáveis diferentes: eles tenderão a ter práticas de casamento e padrões de residência semelhantes, mesmo que não haja conexão entre os dois (NAROLL, 1965).

O ponto central do argumento é que a análise política comparada, para continuar a ser significativa, deve tentar refletir o ambiente "real" do qual deve extrair suas observações e a quem deve dedicar suas descobertas. Dessa forma, modelos claros para os atores e suas preferências, interações estratégicas e endogeneização das variáveis constituem um triunvirato capaz de produzir resultados significativos e originais sobre a política do mundo realmente existente. O que acontece quando é necessário perceber modelos difusos e pouco detalhados de vários tipos de atores com preferências que mudam com a evolução política, interações estratégicas entre um grande número de atores estando em diferentes níveis de agregação com ganhos voláteis, permanentes, comunicação e múltiplas interdependências e uma endogeneização não de variáveis distintas, mas de conjuntos de diversas variáveis no mesmo período de tempo? A simples transposição de um mundo simplificado cheio de clareza conceitual e causalidades sucessivas não corre o risco de produzir resultados que nada têm a ver com a complexidade do mundo político real? Caso os conceitos, pressupostos e hipóteses falhem em apreender não tudo, o que é impossível, mas pelo menos parte das principais características do objeto de análise, então os comparatistas não o fazem, pelo menos melhor do que apresentar resultados também que já são conhecidos, ou que não têm relação com o assunto. Eles resolverão problemas e darão respostas a questões que dizem respeito apenas ao seu próprio paradigma, sem provavelmente responder os problemas enfrentados pelos cidadãos e seus líderes, nem as respostas que eles esperam da pesquisa de política comparada (SCHMITTER, 2007).

Os comparatistas se distinguem, por um lado, de seus colegas que estudam apenas uma comunidade política ou um sistema internacional por uma maior sensibilidade a fatores contextuais, fatores que estão tão profundamente enraizados e que muitas vezes são tomados como garantidos ou excepcionais. Por outro, eles devem estar preparados para identificar e entender os padrões que afetam, em graus variados, praticamente todas as comunidades políticas do mundo (SCHMITTER, 2007). Isso implica em diferentes possibilidades teóricas e empíricas em estudos de difusão.

Um exemplo é a abordagem de Weyland, seguindo seu trabalho sobre racionalidade limitada (2006), o qual examina os fenômenos causais por trás de vários processos de difusão em uma perspectiva histórica. A abordagem de Weyland também faz parte de modelos de longo prazo e comparativos. No entanto, o autor opta por analisar três períodos de contenção por meio de fontes qualitativas primárias e secundárias em prol da promoção da democracia na Europa Ocidental e na América Latina. Ele examina primeiro as mobilizações da "Primavera dos Povos" de 1848, depois as consequências da Revolução Russa de 1917, antes de questionar a "terceira onda" de democratização na América Latina entre o final dos anos 1970 e os anos 1980. Uma simples observação estrutura toda a discussão: há uma correlação negativa entre a velocidade de difusão dos processos de protesto e seu sucesso final. Weyland está, portanto, interessado no processo de desaceleração da difusão da democracia, observando, aliás, o quanto esse movimento está em desacordo com a visão convencional dos processos de difusão, que gostaria de avanços em termos de meios de comunicação e transporte e a existência de redes.

É uma análise substancialmente diferente, e de certa forma implícita, da abordagem de escolha racional estilizada de Acemoglu e Robinson (2006), que não trata de difusão, mas sobre democracia. O pressuposto subjacente da Acemoglu e Robinson é que os cidadãos, assim como as elites, estão plenamente conscientes de uma ampla gama de fenômenos sociais e econômicos complexos, que influenciam fortemente suas ações. O de Weyland, ao contrário, reconhece que os cidadãos, e em menor grau as elites, nem sempre seguem uma lógica totalmente racional quando decidem se juntar aos protestos. O argumento de Weyland, que se baseia em microfundamentos cognitivo-psicológicos, além da ideia de racionalidade limitada, sugere que o surgimento de partidos políticos de massa e outras organizações da sociedade civil, a partir da segunda metade do século XIX, afrouxou os limites da racionalidade, permitindo que cidadãos antes mal informados passem a contar com líderes representativos. Esses líderes tinham “melhor acesso às informações e maior experiência na tomada de decisões” (p. 37,

tradução nossa)³⁴. Consequentemente, devido à maior influência de líderes representativos mais informados, as ondas de democratização desaceleraram notoriamente, pois esses líderes eram muito mais estratégicos e seletivos do que os cidadãos comuns em meados do século XIX.

Finalmente, a teoria de Weyland em *Making Waves* sugere que a abordagem olsoniana frequentemente subestima a extensão da ação política e da cooperação dos cidadãos. Seus microfundamentos racionalmente limitados sugeririam que não é possível entender o envolvimento dos cidadãos em um movimento social ou protestos pró-democráticos através das lentes de uma estrutura de escolha puramente racional. Mais especificamente, ele identifica incentivos de solidariedade, motivações simbólicas ou mesmo emoções como forças motrizes do ativismo político (Weyland, 2014, p.13). No entanto, mesmo que seu livro se preocupasse menos explicitamente com os problemas de ação coletiva, a ascensão de partidos políticos de massa, juntamente com o surgimento resultante de uma lógica mais dirigida pela elite na difusão da contenção do regime político, reduz a relevância teórica dos problemas de ação coletiva no nível dos cidadãos, principalmente porque esses, segundo a teoria de Weyland, passam a agir mais frequentemente sob a influência de seus líderes representativos.

Duas tendências estão no cerne de qualquer pesquisa em política comparada. Essas são complexidade e interdependência. Qualquer que seja a independência a priori, logicamente uma comunidade política pode se tornar mais complexa sem aumentar sua interdependência em relação a outras comunidades políticas e uma comunidade pode entrar em relações cada vez mais interdependentes com outras enquanto reduz sua complexidade intrínseca por meio da especialização. Essas duas tendências parecem estar ligadas e produzem o que Nye e Keohane (1988) chamaram de "interdependência complexa".

A chamada resolução paralela de problemas (*parallel problem solving*) é outra explicação para o fenômeno das aquisições em *clusters*. O que se entende por isso é uma reação comparável, mas independente, dos municípios a mudanças análogas em seu ambiente, por exemplo, crises econômicas ou desenvolvimentos tecnológicos. A situação inicial semelhante significa que os municípios em lugares diferentes recorrem às mesmas medidas (HOLZINGER; JÖRGENS; KNILL, 2007, p.25). As decisões sobre a adoção de inovações são tomadas de forma autônoma pelos municípios, não sendo baseadas em decisões de outros municípios. Assim, os fatores explicativos internos estão em primeiro plano quando se procuram as causas dos *clusters*. Por outro lado, outra explicação segue a perspectiva da difusão, que tem em conta a interdependência dos processos de decisão.

³⁴ No original: "These leaders had better access to information and greater experience in making decisions."

Vale salientar que, conceitualmente, os termos difusão e interdependência parecem sutilmente distintos em algumas literaturas e sinônimos em outras. Os conceitos se sobrepõem e o cuidado em fazer e manter distinções nem sempre é evidente. Para o presente trabalho, a interdependência refere-se a contextos nos quais os resultados de interesse, ou seja, variáveis dependentes, em algumas unidades de análise afetam diretamente os resultados em outras. Tal interdependência pode surgir por uma miríade de mecanismos, alguns dos quais devem envolver o contato direto entre as unidades envolvidas e outros que não precisam necessariamente disso. A competição econômica, por exemplo, não requer troca direta entre unidades para induzir a interdependência.

A difusão aqui se refere aos padrões e caminhos através do espaço, e geralmente do tempo, pelos quais os resultados se espalham pelas unidades. Também pode ocorrer por muitos mecanismos, mas os padrões de difusão espacial podem aparecer sem qualquer efeito direto dos resultados em algumas unidades para aqueles em outras, talvez via correlação espacial em condições domésticas ou exógenas-externas que afetam as unidades. Distinguir essas possibilidades é a essência do Problema de Galton e do presente trabalho.

A característica de interdependência também mostra como a difusão pode ser distinguida a outro conceito relacionado, o de convergência. A convergência, ou seja, a crescente harmonização de uma população de casos ao longo do tempo em relação a certas propriedades, pode, portanto, ser entendida como um possível resultado da interdependência ou difusão (DREZNER, 2001). A convergência também pode ocorrer sem interdependência, no entanto, como resultado de pressões problemáticas paralelas. Em contraste com a convergência, a difusão pode ser conceituada de um ponto de vista causal como um processo causal ou como um fator explicativo. Em pesquisas mais recentes, esse conceito processual de difusão prevaleceu (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 37). O termo difusão descreve, portanto, qualquer forma voluntária de transmissão de inovações, conceitos, ideias, tecnologias ou políticas dentro de um grupo de casos, comunidades, estados, organizações ou pessoas ao longo do tempo. Em um entendimento ainda mais específico, a difusão refere-se ao grau dessa, bem como à velocidade e sequência das adaptações (HOLZINGER; JÖRGENS; KNILL, 2007, p. 14-17; LÜTZ, 2007, p. 134).

A teoria de Economia Política Internacional existente, baseada em grande parte na lógica da estrutura da em economias abertas, ajuda a entender o que os agentes desejam e como eles interagem dentro dos parâmetros de um determinado sistema. No entanto, esses modelos teóricos dominantes não são muito úteis para entender a interdependência complexa contemporânea porque não oferecem suporte analítico sobre o comportamento dos sistemas ou

sobre questões sobre mudança. A literatura de difusão, que explora como ideias e regimes políticos que se originam em uma economia política nacional se espalham para outros locais dentro do sistema, constitui uma importante exceção (OATLEY, 2019).

Assim, para o problema específico do trabalho, em um mundo cada vez mais interdependente, onde o fluxo de comunicações é mais intenso e os países não podem ser considerados como economicamente, quiçá politicamente, independentes, a reconstrução das condições, das causas próprias e originais e dos efeitos de certos fenômenos torna-se cada vez mais difícil. Historicamente, os estudos internacionais sobre economia política conceituaram a interdependência como conectividade crescente com consequências dispendiosas entre as economias nacionais geradas pelo aumento dos fluxos transfronteiriços de bens, serviços, dinheiro e pessoas (KEOHANE; NYE, 1988). No entanto, embora a conectividade com consequências dispendiosas constitua um elemento importante da interdependência, a conectividade por si só não caracteriza adequadamente a interdependência. A conectividade também tem estrutura. Considere a interdependência financeira global. Como mencionado no segundo capítulo, haja vista a posição da África no Sistema Internacional, a interdependência financeira global contemporânea tem uma estrutura fortemente hierárquica (OATLEY *et al.*, 2013).

O Sistema mencionado é aquele em que um número muito pequeno de economias nacionais ocupa papéis como centros financeiros globais, atraindo capital e intermediando fluxos de capital entre contrapartes em todo o mundo. Em contraste, a maioria dos outros países está conectada ao centro, mas apenas vagamente conectada diretamente uns aos outros. Além disso, essa estrutura hierárquica é persistente; a distribuição global do estoque de ativos e passivos da carteira internacional é estável de um período para o outro e é ainda reforçada por fluxos adicionais. Finalmente, a estrutura hierárquica persistente exibe crescente heterogeneidade em uma variedade de escalas. Alguns países emergiram como centros financeiros globais ou regionais, enquanto a maioria não. A interdependência complexa no sistema financeiro global é, portanto, caracterizada por uma estrutura persistente de conectividade e crescente heterogeneidade. E mesmo quando se lida com um objeto singular, não é possível deixar de avaliar o impacto que os eventos externos têm sobre esse objeto de estudo (OATLEY, 2019).

Essa é a formulação macropolítica do problema de Galton, qual seja, a explicação de um fenômeno torna-se cada vez mais difícil devido à presença de fenômenos de difusão, imitação, importação e outros, decorrentes de sua interdependência política. Isso é particularmente evidente se houver a explicação como uma busca de generalizações ou leis

(MORLINO, 2013). Vale salientar que a internacionalização da política é também um instrumento de política externa quando, por exemplo, os Estados querem criar uma “marca” doméstica de serem reconhecidos pelo seu sucesso numa determinada área.

Outro aspecto a considerar, relacionado ao anterior, é conhecido como processo de aprendizagem. É uma causa de dificuldades adicionais para o controle de hipóteses. Há um fenômeno de aprendizado positivo quando, de eventos passados ou contemporâneos ocorridos em outros países, são tiradas lições que se apliquem à ação presente. Um bom exemplo para ilustrar esse ponto é a experiência da derrocada da República de Weimar. A partir dessa lição, a Alemanha federal pensou em instituições para a estabilização do governo. Também é possível estar perante um processo de aprendizagem negativa, quando a lição a tirar de determinados acontecimentos é, pelo contrário, com o propósito de “não replicar”. Por exemplo, a morte de Allende, no Chile, em 1973, representou uma lição muito importante para a esquerda europeia e, em particular, para a esquerda italiana (MORLINO, 2013).

A complexidade introduzida pelo processo de aprendizagem vem do fato de que esse processo indica a importância de certos fatores culturais que são empiricamente elusivos ou imprecisos. O problema de Galton e o processo de aprendizagem mostram as complicações presentes em um desenho de pesquisa que, visando generalizações a todo custo, não pode ser ingênuo demais nem ignorar os aspectos de difusão ou aprendizagem.

Bastará construir, nesse sentido, um desenho de pesquisa mais cuidadoso para superar os problemas colocados por esses dois fenômenos. Assim, ainda há a necessidade de superar uma terceira limitação, a comparação, que seria uma operação conceitual “forçada”, a qual, no melhor dos casos, dá resultados insignificantes ou demasiadamente gerais e, no pior dos casos, superficiais. Antes de verificar as limitações de comparação, as duas parecem objeções substantivas que devem ser superadas antes de prosseguir.

O argumento de que a comparação é uma operação conceitual forçada decorre da convicção de que os conceitos empíricos utilizados são simbolicamente incomensuráveis. Em essência, todo conceito empírico bem formulado estaria assim tão profunda e indissociavelmente ligado ao contexto e ao objeto para o qual é elaborado que seria impossível exportá-lo, ou seja, aplicá-lo a outros países (FEYERABEND, 1975). Seriam outras realidades que, portanto, seriam semelhantes apenas na aparência. Por exemplo, comparar um Partido Socialista de um determinado país, e a noção teórica que o concerne, com o de outro país é “forçar”. São conceitos tão impregnados de contexto, tão enraizados em sua respectiva cultura,

história, localidade e realidades que resulta incomensurável. Quando, apesar de tudo, a comparação é feita, o resultado é superficial ou completamente banal.³⁵

A resposta à objeção da incomensurabilidade dos conceitos só pode vir de um bom uso da "escala de abstração" e de outros mecanismos básicos de comparação. A utilização desse instrumento de lógica permite ir além da incomensurabilidade na macropolítica, independente do porvir dos resultados. Depende mais das limitações do pesquisador do que do método utilizado, sendo bastante evidente que, como afirma Sartori, “a investigação comparativa sacrifica a compreensão no contexto, e o contexto, pela inclusividade e pelas proporções, com tendência a generalizar” (SARTORI, 1994, p. 43, tradução nossa³⁶). Será necessário, portanto, tentar usar a comparação sem ilusões e com muita atenção e uma percepção clara dos problemas, dificuldades e objetivos que surgem.

Um último problema de comparação é colocado pela causalidade cíclica. Essa expressão indica o fato de que um mesmo problema pode ter diferentes causas, o que remete à dificuldade de ter uma explicação satisfatória, ainda que, como foi observado ao longo deste trabalho, o pesquisador possa recorrer a diferentes estratégias para superar esse problema. Em suma, comparar exige cautela, moderação e senso de limite, mas é um instrumento que oferece em troca grandes possibilidades de conhecimento a quem queira entender a complexidade do mundo ao seu redor (MORLINO, 2013).

A complexa interdependência tem uma influência crescente não só na substância da política, mas também nas suas formas. Essa muda as unidades que devem ser usadas, para refinar as teorias e coletar dados, bem como os níveis nos quais deve-se analisar esses dados. A interdependência põe em causa o mais importante dos postulados epistemológicos de quase todas as pesquisas comparativas, a saber, que as unidades escolhidas para comparação são suficientemente independentes umas das outras no que diz respeito à relação causal em estudo.

A literatura em difusão de políticas, no entanto, se concentra mais nas características e consequências das interdependências dos países. Nesta literatura, como já foi referido, a difusão é definida como um processo onde as escolhas são interdependentes, ou seja, onde a escolha de um governo influencia as escolhas feitas por outros e, inversamente, a escolha de um governo é influenciada pelas escolhas feitas pelos demais (BRAUN; GILARDI, 2006). A diferença

³⁵ Sartori (1994), com quem esse trabalho concorda mais do que Feyerabend: “*Pero como Feyerabend no me provoca ninguna impresión especial, tampoco me impresiona la “incommensurabilidad” extrema inspirada por él. Resulta más verdadera la tesis contraria de que los conceptos son generalizaciones camufladas, contenedores mentales que mezclan el fluir incesante de percepciones siempre diferentes y discretas.*”

³⁶ O livro original é a edição de 1991 em italiano “*La comparazione nelle scienze sociali*”. O trecho traduzido, no entanto, é da edição em espanhol de 1994 da Alianza Editorial: “*...la investigación comparativa sacrifica la comprensión-en-contexto -- y del contexto -- a la inclusividad y en proporciones generalizantes*”.

fundamental entre esse esquema e a situação contemporânea é constituída pela existência de muitas organizações transnacionais, governamentais ou não governamentais, que promovem intercâmbios transnacionais em todos os níveis da sociedade, bem como a existência, por vezes, de organizações regionais ou globais que pode apoiar esses esforços por meio de poder coercitivo ou de condicionalidade efetiva.

Um dos pilares da literatura de difusão de políticas é o interesse nos mecanismos que impulsionam os processos de difusão. Nos processos de difusão de políticas, o comportamento do governo A influencia o do governo B. Um mecanismo de difusão é, portanto, um conjunto sistemático de declarações que fornecem uma explicação plausível para o comportamento de A influenciar B. Como não há apenas uma explicação plausível do porquê de as escolhas serem interdependentes, vários mecanismos de difusão podem ser identificados. O principal problema com os mecanismos de difusão é que eles são baseados em literaturas muito diferentes e, portanto, não apenas não existe uma teoria de difusão, mas também as explicações tendem a ser internamente incoerentes. Um relato típico dos processos de difusão sugere que a mudança política é impulsionada não apenas por fatores específicos do país, mas também pela competição econômica internacional, bem como pelo aprendizado (SIMMONS; ELKINS, 2004; BRAUN; GILARDI, 2006). O estado atual desse campo em Relações Internacionais é caracterizado por uma teoria fraca e incoerente.

A natureza e o momento do estímulo inicial influenciam a probabilidade de difusão, assim como a natureza do meio, que pode aumentar ou desacelerar o movimento do estímulo. O meio, por exemplo, pode ser condições socioeconômicas maduras para estimular a difusão. March e Olsen (1998, pp. 952–954) identificaram quatro circunstâncias principais que poderiam ser adaptadas para entender a operação das lógicas instrumental e normativa na difusão. Primeiro, a lógica A domina a lógica B quando as implicações de A são precisas enquanto as de B são ambíguas. Segundo, a lógica A estabelece as restrições fundamentais das principais decisões, enquanto a lógica B explica apenas pequenos refinamentos. Terceiro, a lógica A pode explicar os padrões iniciais de difusão enquanto a lógica B assume a primazia subsequentemente (a primeira lógica é autolimitante, a segunda auto-reforçadora). Por fim, na quarta lógica, A domina axiomáticamente, de acordo com as visões fundamentais do observador sobre os fundamentos da vida como instrumentais ou baseados em regras, enquanto a lógica B é um caso especial ou derivado de A. Entendimento quando essas condições de escopo estão subjacentes à não difusão é outra fronteira de pesquisa vital.

Os esforços para entender as fontes dos movimentos de difusão fornecem uma janela útil para as interações mútuas, ou a falta delas, nos níveis doméstico, regional e global,

levantando pelo menos quatro possibilidades. O primeiro é um caso de não difusão: os movimentos podem ser respostas independentes a gatilhos domésticos semelhantes ou diferentes. Mesmo quando agrupados regionalmente, uma “difusão espúria” potencialmente pode estar em ação em um agrupamento regional que compartilha uma distribuição semelhante de características domésticas, fundamentos comuns ou isomorfismo estrutural (BRAUN; GILARDI, 2006; BRINKS; COPPEDGE, 2006). Em segundo lugar, os movimentos podem ser reações independentes a uma fonte global comum. Podem ser respostas de equilíbrio não difusas ou dirigidas domesticamente a um estímulo comum. Outros podem classificá-los como “difusionistas”, como quando as instituições internacionais coagem, ensinam ou socializam os estados em normas comuns. Em terceiro lugar, os protestos podem resultar de um contágio regional interdependente, por meio de instituições. E quarto, os protestos podem resultar de imitadores globalmente interdependentes ou outros mecanismos.

Até o momento, não existe uma teoria abrangente da difusão, sendo teorias de médio alcance, apesar de algumas abordagens promissoras (BRAUN; GILARDI, 2006; VOLDEN; TING; CARPENTER, 2008; BOUSHEY, 2012). Por um lado, isso certamente se deve à complexidade dos processos subjacentes (MOONEY, 2001, p. 106). Por outro lado, deve ser feita referência à pesquisa muito fragmentada sobre o assunto, com várias tradições de pesquisa desenvolvidas na literatura, principalmente ao longo dos limites das subdisciplinas individuais das ciências sociais (ROGERS, 2003).

O conceito de difusão delineado no tópico anterior vem em grande parte da pesquisa de difusão da Ciência Política. Essa linha de pesquisa ganhou importância recentemente em relação às abordagens alternativas, pois é teórica e metodologicamente bem desenvolvida e tem produzido um grande número de trabalhos empíricos (quantitativos). Em conexão com esses estudos, a chamada "terceira geração de pesquisa de difusão" foi mencionada recentemente (HOWLETT; RAYNER, 2008, p. 385).

Os fenômenos se difundem em taxas diferentes, por meio de mecanismos diferentes e com efeitos diversos. De fato, alguns não se difundem, alertando contra o viés de seleção comum. Mesmo em um mundo cada vez mais interdependente, algumas coisas não se difundem. Compreender o que não se difunde deve ser tão central quanto o que se difunde, implicando a capacidade de reconhecer, como alguns diriam, por que um evento ou estímulo responde ao lema “o que acontece lá, fica lá”. A não difusão envolve contrafactuais, levantando difíceis desafios analíticos dignos de atenção (TETLOCK; LEBOW, 2001). Prever quais estímulos desencadearão difusão significativa e quais não o farão é excepcionalmente difícil, principalmente devido à incerteza dos agentes sobre externalidades e caronas. Uma tentativa

será feita no sexto e último capítulo. A tentativa, assim sendo, é de encontrar um ambiente que não seja totalmente anômico.

No passado, muitas vezes foram feitas tentativas de categorizar ou fazer tipologias dos mecanismos de difusão usando vários esquemas (DREZNER, 2001; ELKINS; SIMMONS, 2005; DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Tais tipologias têm principalmente uma função estruturante e redutora de complexidade, o que é compreensível na construção teórica. Assim, esses autores tornam explícita a respectiva lógica causal que os vários mecanismos seguem (ELKINS; SIMMONS, 2005).

O objetivo dos dois capítulos seguintes, por meio das indicações de Braun e Gilardi (2006), é superar esse problema e dar um passo em direção a uma teoria mais abrangente da difusão em cooperação internacional, haja vista o desenho de pesquisa desse trabalho, que possa aplicar os vários mecanismos de difusão discutidos na literatura sob uma estrutura comum, já que a "difusão da pesquisa sobre difusão de políticas em Ciência Política" (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012, p. 673, tradução nossa³⁷) ocorreu muito mais no campo empírico do que teórico, e comparativamente poucos estudiosos deram passos em direção a uma teoria abrangente de difusão de políticas. A solução mais óbvia é considerar a difusão inconsciente e a imitação consciente entre as unidades como possíveis variáveis explicativas, algo que todos deveriam testar para verificar a falseabilidade de qualquer relação entre duas variáveis. A primeira será feita no próximo capítulo, por meio da análise padronizada de dados, e a segunda no capítulo final.

³⁷ No original: "diffusion of policy diffusion research in Political Science".

5 EXIBIÇÃO DE DADOS DA DIFUSÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO DO BRASIL NA ÁFRICA: EM BUSCA DE REGULARIDADE DE CAUSALIDADE

5.1 RECAPITULAÇÃO DAS DISCUSSÕES ANTERIORES

O presente capítulo busca verificar os aspectos estruturais da inserção brasileira na África, por meio da relação dos países africanos de língua não-portuguesa e dos países africanos de Língua Portuguesa (PALOP) referentes à difusão dos projetos de cooperação brasileiros no continente. Questiona-se o que explicaria uma maior velocidade de adesão dos Estados africanos a demandar os projetos de cooperação do Brasil? Quais fatores são capazes de influenciar um país a aderir a um projeto de cooperação com o Brasil?

Conforme foi observado nos capítulos anteriores, a progressiva intensidade da globalização nos anos 90 abriu uma troca sem precedentes de idéias, conhecimentos e modelos de políticas entre governos de todo o mundo. A cooperação internacional, inserida nesse fenômeno, é uma consequência da política internacional contemporânea. Diferentes tradições de pesquisa em ciências sociais seguiram esse movimento, fornecendo explicações importantes para esses fenômenos. Uma nova geopolítica foi estruturada no início do século XXI, por meio do multilateralismo e do desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul (CSS), como estratégias de inserção internacional dos Estados.

A oscilação da política externa brasileira à África nas últimas décadas influenciou na construção de objetivos entre o Brasil e a África. 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. A busca, nesse sentido, por uma característica comum, a língua portuguesa, por meio da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), demonstra uma escolha pragmática de reinserção no continente (ALBUQUERQUE, 2018).

A distribuição temporal e geográfica dos projetos de cooperação no continente africano verifica uma recepção vizinha e posterior dos países africanos de língua não- portuguesa em relação aos PALOP. A percepção tardia dos benefícios dos projetos de cooperação resulta da compreensão das lideranças africanas na interação com os seus vizinhos.

A interdependência e o aumento das redes de informação por meio da difusão pertencem diretamente à definição, causas e consequências do processo de globalização (GARRETT, 1998). A difusão de projetos cooperativos brasileiros na África, nesse sentido, faz parte de um processo da política externa brasileira, por meio de suas limitadas capacidades, que visa ao estabelecimento de relações maduras com os Estados do continente.

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 estratégia de inserção brasileira no continente africano por meio dos Países Africanos de Língua Portuguesa, respectivamente, Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, todos membros da CPLP, corresponde à adequação do comportamento da política externa à interpretação em dois níveis. A criação da CPLP, em 1996, representou a oportunidade do Brasil em se reaproximar, por meio de um mecanismo institucional, desses países. O interesse brasileiro na África é, a princípio, extremamente concentrado nos Estados de língua portuguesa, representado pelo caráter histórico e cultural, o que poderia gerar dúvidas 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; ALBUQUERQUE, 2018).

A estratégia do Brasil, no entanto, repercutiu nos Estados vizinhos aos PALOP. Pode-se observar, conforme a figura 01, a concentração de projetos nos Estados de língua portuguesa. A difusão temporal e geográfica, no entanto, é um fenômeno contemporâneo, o que pode ser observado por meio do cinturão existente em volta dos PALOP.

O que explica, portanto, uma maior velocidade de adesão dos Estados africanos a demandar os projetos de cooperação do Brasil? Quais fatores são capazes de influenciar um país a aderir a um projeto de cooperação com o Brasil?

A literatura em Ciência Política recentemente se desenvolveu nos estudos sobre difusão (OLIVEIRA; FARIA, 2017), por meio de pesquisas robustas sobre os diferentes processos de difusão e de transferência de políticas. Esses estudos permitiram conhecer mais sobre os objetos de difusão ou transferência; os atores envolvidos, quais sejam, organizações internacionais, governos nacionais, autoridades federais e locais, acadêmicos, empresários, políticos, entre outros; os diferentes níveis, nacionais ou regionais; os canais bilaterais ou multilaterais de circulação de políticas; os diferentes mecanismos, por exemplo, aprendizado, emulação ou coerção, que caracterizaram a difusão e a transferência de políticas.

Fenômenos complexos como a cooperação entre o Brasil e a África não podem ficar resumidos a esquemas pré-concebidos. Na década recente, os estudos de difusão e de transferência de políticas foram além da fronteira clássica desse campo de estudos, Europa e América do Norte, para analisar esse fenômeno em outros locais. Esses desenvolvimentos não apenas forneceram informações valiosas, mas também sugeriram expandir questionamentos para explorar melhor características específicas desses fenômenos. Essas questões são relevantes à prática da cooperação Sul-Sul, haja vista a necessidade de observação de novas categorias não condicionadas às estruturas de poder hegemônicas da cooperação internacional implementadas pelo Norte, mas forjadas a partir de conceitos alternativos que se aproximem a contextos, estatísticas históricas e políticas coletivas locais.

O conceito básico da difusão transnacional de políticas (*policies*) é a influência, em um Estado, de políticas desenvolvidas por outros Estados. A compreensão teórica brasileira de cooperação internacional, no entanto, é incipiente em análises de políticas de difusão. A compreensão de que a política externa, enquanto política pública, é caracterizada pelo processo entre atores, instituições, interesses e ideias (*politics*) limita a abordagem das demandas sobre os projetos de cooperação pelos Estados africanos e sua respectiva difusão (*policies*) (MILANI; PINHEIRO, 2013). Milani (2018) a considera uma política *sui generis*, haja vista ter elementos de política pública com políticas de Estado.

O desenvolvimento dessa ideia, por meio da interdependência, dá-se pela sistematização dos mecanismos de difusão possíveis. A literatura sobre a circulação internacional de políticas públicas (STONE; OLIVEIRA; PAL, 2019) nos informa que hoje em dia esses processos ocorrem de muitas maneiras diferentes (HADJIISKY; PAL; WALKER, 2017).

São quatro modalidades de difusão. A primeira é a aprendizagem, que é o processo em

que as políticas em uma unidade são influenciadas pelas consequências de políticas similares em outras unidades; A segunda é a emulação, que significa copiar, de forma normativa, políticas “apropriadas”; A terceira é a concorrência, a qual significa seguir as políticas dos concorrentes. A coerção, apesar de ser apontada como uma quarta modalidade para a difusão transnacional, não será considerada nesse trabalho, haja vista não se tratar de uma forma autônoma do Estado em adotar uma política cooperativa com outro Estado (GILARDI, 2012; MAGGETTI; GILARDI, 2016).

Essas modalidades podem estar presentes concomitantemente no processo de difusão de políticas. Os fatores se manifestam por meio dos impactos simultâneos de características políticas, econômicas e 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, 2007).

O modelo de difusão regional postula, inicialmente, que os Estados são influenciados por Estados geograficamente próximos. Os modelos de pesquisa assumem que o efeito de vizinhança exerce uma influência positiva na adoção de uma política. Esses modelos levantam, especificamente, a hipótese de que a probabilidade de um Estado adotar uma política é positivamente relacionada ao número (ou proporção) dos Estados que o limitam que já o adotaram. Há de se tomar cuidado, todavia, para não simplesmente aceitar a adoção de políticas similares pelos vizinhos como evidência de difusão de políticas. É necessário, portanto, a adoção de outras variáveis independentes (BERRY; BERRY, 2007; VOLDEN; TING; CARPENTER, 2008; GILARDI, 2016).

O comércio bilateral e a prévia adoção dos projetos, nesse sentido, são possibilidades para complementar a análise de vizinhança. Como o presente estudo aborda um continente marcado por conflitos entre Estados vizinhos ao longo da história, onde há sérios problemas fronteiriços não resolvidos, essas medidas possibilitariam, enquanto *proxies*, analisar os padrões de comércio e adoções anteriores de uma política, conseqüentemente, o que daria maior peso onde há melhores relações bilaterais e, portanto, indicariam uma conexão mais forte entre os países (MAGGETTI; GILARDI, 2016).

O sucesso de aplicação de uma política, a qual tenta identificar se uma política foi ou não bem sucedida, seria um dos mecanismos possíveis na observação de difusão de políticas (MAGGETTI; GILARDI, 2016). Apesar de ser identificado com a aprendizagem, e bastante forte teoricamente, não poderá ser aplicada no presente trabalho. Os relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) não observam a eficácia dos projetos de cooperação em suas análises. A observação, dessa forma, deverá ser feita de forma indireta. Por fim, será abordado

nesse projeto o mecanismo de associação conjunta (*joint membership*) em vários tipos de instituições, organizações ou grupos, por meio do pressuposto de que a co-participação está associada ao contato ou interação direta. Há, na África, um conjunto de organizações internacionais regionais que possibilitam a aproximação entre os seus membros (MAGGETTI; GILARDI, 2016).

Os Estados definitivamente 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.

O trabalho inicial da teoria neoliberal institucionalista é representado pelo trabalho *After Hegemony* de Keohane (1984). O objetivo dessa obra é tentar explicar a 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. PP. 8-9; 57-64. Tradução nossa).

Conforme observado no capítulo de revisão de literatura, um problema dessas abordagens é não considerar o momento e a natureza da CSS (LEITE, 2011). Além de Keohane, outras estruturas teóricas usadas para estudar as relações Sul-Sul, como a teoria dos sistemas mundiais (WALLERSTEIN, 2011), regionalismo e globalização (NYE, 1968; HUNTINGTON, 1996), nova ordem econômica internacional (COX; SINCLAIR, 1996), política comparativa (IKENBERRY, 1990) também são inadequadas para explorar a multidimensionalidade das relações Sul-Sul e sua configuração em contextos particulares, pois essa exige uma escala múltipla interdisciplinar de abordagens que devem levar em consideração as interações que vinculam o cotidiano a dinâmicas institucionais, nacionais e geopolíticas mais

amplas.

A Cooperação brasileira coaduna-se, em geral, às instituições típicas de cooperações sul-sul. Emma Mawdsley (2012), na teoria da dádiva (*gift theory*) nesse sentido, identifica cinco características fundamentais para classificar esse regime: a 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.

É importante observar que esses processos não são estáticos, mas estão inseridos em relações, normalmente desiguais, de poder. Dolowitz, Plugaru e Saurugger (2019) verificam isso quando questionam o que é considerado geralmente como um processo direto, onde os atores são a favor ou contra um projeto de cooperação e todo o processo segue alguma forma de racionalidade. Raramente um único ator pode dominar todo o processo de transferência. Não é suficiente, assim sendo, examinar a transferência como um evento pontual. A difusão deve ser vista como um processo que se desenvolve à medida que há uma interpenetração na formulação de políticas domésticas entre os atores. Algumas situações permitem que os atores dominantes controlem a maior parte do tempo; em outras, os atores domésticos conseguem o poder de reformar soluções importadas.

Essas diferentes experiências no processo de difusão, com narrativas diversas (CABRAL *et al*, 2013), com relações desiguais de poder (DOLOWITZ; PLUGARU; SAURUGGER, 2019), dentro da dinâmica da competição e da cooperação (MAWDSLEY, 2016), seguindo diferentes direções (GONNET, 2019) e geografias (MILHORANCE, 2018) sugerem a proficuidade da área de difusão e cooperação internacional.

5.2 DADOS E METODOLOGIA

O Brasil possuiu projeto com 42 dos 54 Estados africanos no período entre 1995 até 2014. A seção anterior, retomando a discussão proposta na revisão de literatura, identifica que a medição válida dos mecanismos de difusão geralmente não pode ser alcançada simplesmente no nível do indicador. Deve-se, portanto, tomar cuidado na apreciação das variáveis utilizadas. A validade da medida, em vez disso, pode depender do desenho de pesquisa como um todo, não apenas na seleção de indicadores apropriados.

De acordo com Maggetti e Gilardi (2016) e a fim de contribuir ao problema de Galton relatado no capítulo anterior, este trabalho tenta abordar uma discussão mais sistemática do conceito de difusão de políticas, no caso, aplicado para política externa por meio dos projetos de cooperação do Brasil no exterior.

Assim sendo, as variáveis independentes, ou condições posteriormente para o QCA, são Proximidade geográfica entre países africanos de língua portuguesa e países africanos de língua não-portuguesa; Comércio exterior entre os países africanos; Associação Conjunta em Instituições (*joint membership*) em países africanos³⁸; Associação Conjunta em Instituições com membros do PALOP; Qualidade das instituições nos países africanos; e Número de adesões anteriores aos projetos por região. Essas variáveis são “os níveis de indicadores” dos três mecanismos de difusão adotados nesse trabalho, para denotar a relação ontológica, ou seja, que existe difusão de política quando pelo menos um dos três mecanismos esteja presente. Finalmente, o nível do indicador é onde há a operacionalização dos dados, de forma que determine se uma instância específica pertence ou não ao conceito. Decorre diretamente das definições anteriores de difusão de políticas e mecanismos de difusão, discutidas no capítulo anterior, as quais “aprendizagem” significa ser influenciado por políticas bem-sucedidas; “emulação” significa copiar políticas “apropriadas”; e “concorrência” significa seguir as políticas dos concorrentes (MAGGETTI; GILARDI, 2016, p. 6-7).

A variável dependente será a velocidade de adesão aos Projetos de Cooperação brasileiros ao longo do período proposto. A observação no número de adesões permitirá observar a expansão da estratégia brasileira de inserção no continente africano. Os Estados africanos de língua não-portuguesa, à medida que os aderirem aos projetos, serão retirados da análise, como acontece nos Modelos de Análise de Sobrevivência (LINS; FIGUEIREDO; ROCHA, 2017). A velocidade, desta forma, será mensurada como a quantidade de anos que o respectivo Estado levou para receber algum projeto.

O desenho de pesquisa proposto sofreu mudanças de acordo com o perfil dos dados encontrados e a disponibilidade desses. A única variável não construída integralmente foi “comércio bilateral entre os países africanos”. É necessário saber, para construí-la, qual foi o valor da troca comercial entre cada um dos países com todos os outros, para saber qual teve mais comércio bilateral e ver quantos projetos ocorreram nesse país, repetindo esse processo para todos os países em cada um dos anos. Nesse sentido, não foi encontrada uma fonte de dados que tenha essas informações na faixa temporal utilizada ou que os dados dos comércios

³⁸ Brevemente mencionadas no capítulo 2.4, optou-se pelas principais instituições regionais africanas. Assim, foram incluídas na variável a União Africana (AU), que todos participam; a União do Magrebe Árabe (AMU); Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD); Comunidade da África Oriental (EAC); Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS); Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC); Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS); Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD); Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC); e União Aduaneira Africana (SACU). As respectivas siglas estão em inglês para fins de uniformização, haja vista essas comunidades terem várias línguas oficiais.

bilaterais estejam completos. Será realizado na seção 5.2.3. do presente capítulo, assim sendo, um estudo de caso com essa variável entre os países do PALOP e um número limitado de países africanos.

Os dados sobre os projetos de cooperação brasileiros nos países africanos, relacionados à variável dependente, vieram dos relatórios da Agência brasileira de Cooperação. A sistematização dos dados foi realizada na dissertação de João Antônio dos Santos Lima (2014) e complementadas por Albuquerque (2018). A Tabela 01 demonstra a base de dados com as variáveis e o *codebook* informando o nome das variáveis.

Tabela 01 – Codebook com as variáveis e fonte

Informação	Variável	Fonte
Tempo (anos) até o primeiro projeto	anos_contagem	Dissertação de Albuquerque (2018) - Projetos de Cooperação
Proximidade geográfica entre países africanos de língua portuguesa e países africanos de língua não-portuguesa	distancia_2palop	Distância calculada por meio de algoritmo com base na latitude longitude de cada país
Comércio exterior entre os países africanos	-	-
Associação Conjunta em Instituições (<i>joint membership</i>) em países africanos	instituicoes_proj_noano instituicoes_proj_acumulados	Comissão Econômica para África da ONU e sites oficiais das instituições
Qualidade das instituições nos países africanos	icrg_qog (<u>descrição da variável</u>)	Quality of Government- Indicador de qualidade do governo
Velocidade de adesão aos Projetos de Cooperação Brasileiros nos países africanos	inicio_projeto	Dissertação de Albuquerque (2018) - Projetos de Cooperação
Número de adesões anteriores aos projetos por região	regiao_proj_noano regiao_proj_acumulados	Dissertação de Albuquerque (2018) - Projetos de Cooperação
Número de Instituições Regionais compartilhadas com os PALOP	instituicoes_com_palop	Sites das Instituições Regionais

Fonte: Elaboração própria

5.2.1 Modelo de análise de sobrevivência

A análise de sobrevivência é uma coleção de métodos estatísticos usados para descrever, explicar ou prever a ocorrência e o tempo de eventos. O nome análise de sobrevivência decorre

do fato de que esses métodos foram originalmente desenvolvidos por bioestatísticos para analisar a ocorrência de mortes. No entanto, esses mesmos métodos são perfeitamente apropriados para uma vasta gama de fenômenos sociais, incluindo nascimentos, casamentos, divórcios, demissões, promoções, prisões, migrações e revoluções. Na verdade, há autores que preferem o nome análise histórica de eventos (*Event History Analysis*), amplamente utilizado nas ciências sociais, porque capta com mais precisão a ampla aplicabilidade desses métodos. Outros nomes incluem análise de tempo de falha (*Failure Time Analysis*), análise de perigo (*Hazard Analysis*), análise de transição (*Transition Analysis*) e análise de duração (*Duration Analysis*) (ALLISON, 2019).

Embora alguns métodos de análise de sobrevivência sejam puramente descritivos, por exemplo, a estimativa de funções de sobrevivência de Kaplan-Meier, a maioria das aplicações envolve a estimativa de modelos de regressão, que vêm em uma ampla variedade de formas. Esses modelos são geralmente muito semelhantes aos modelos de regressão linear ou logística, exceto que a variável dependente é uma medida do tempo ou taxa de ocorrência do evento (ALLISON, 2019).

Os modelos de sobrevivência relacionam o tempo que passa antes que algum evento ocorra em uma ou mais covariáveis que possam estar associadas a essa quantidade de tempo. A principal variável de interesse na análise de sobrevivência é o tempo em relação a uma origem para o tipo de evento que está sendo observado para uma unidade experimental. Como consequência da estrutura do problema, a variável será uma variável aleatória não negativa e a será denotada por T ao longo do texto. Por definição, temos $T \geq 0$. Nesta breve seção, serão considerados três conceitos básicos de função de sobrevivência (*Survival Function*), taxa de risco (*Hazard Rate*) ou taxa de falha instantânea (*Instantaneous Failure Rate*) e função de risco cumulativo (*Cumulative Hazard Function*) (ALLISON, 2019; TATTAR; VAMAN, 2023).

A função de sobrevivência é a probabilidade de que o tempo para o evento de interesse não seja anterior a um tempo especificado t : $S(t) = \Pr(T \geq t)$. Como uma função, $S(t)$ decresce monotonicamente com t com $S(0) = 1$. Isso significa que, no início da observação, nenhum dos eventos de interesse já ocorreu. Com o passar do tempo, a proporção de unidades sobreviventes deve diminuir à medida que as unidades no estudo falham ou permanecem inalteradas se nenhuma unidade falhar. Portanto, $S(t)$ é uma função estritamente decrescente. Teoricamente, se o estudo continuasse indefinidamente, todas as observações falhariam, então a curva de sobrevivência no último ponto de observação seria igual a 0. Se não houver observações censuradas, então $S(t)=0$ neste ponto. Empiricamente, uma estimativa da função de sobrevivência se assemelhará a uma função degrau porque, com dados observados, os casos

falham em momentos especificamente registrados. O tempo entre as falhas observadas é, portanto, “plano”, produzindo assim a função degrau. Definida a função de sobrevivência e a densidade dos tempos de falha (*Density of Failure Times*), é possível ter uma ideia de como a “sobrevivência” e a “morte” são contabilizadas no quadro da história de eventos.

A maneira como as noções de falha e sobrevivência se relacionam é capturada por uma faceta importante da análise de duração: a taxa de risco. A taxa de perigo, ao contrário da função de densidade ou da função de sobrevivência, descreve o risco que uma unidade incorre de ter um efeito terminado em algum período, dado que esse durou até ou além de algum período de tempo. O “fracasso” está condicionado à “sobrevivência”: o evento está condicionado à sua história. (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004; TATTAR; VAMAN, 2023)

A taxa de risco dá a taxa na qual as unidades falham, ou as durações terminam, por tempo T dado que a unidade sobreviveu até T . Assim, a taxa de risco é uma taxa de falha condicional. Essa taxa pode aumentar de forma que a probabilidade de falha aumenta com o passar do tempo, ou a taxa pode diminuir, de modo que a probabilidade de falha diminui com o passar do tempo. A taxa também pode assumir uma variedade de formas, como aumentar e depois diminuir, ou diminuir e depois aumentar, ao longo do tempo. A taxa de risco, a função de sobrevivência e as funções de distribuição e densidade estão matematicamente ligadas. Se qualquer um deles for especificado, os outros serão totalmente determinados (ALHAJJAR; BRADLEY, 2021).

Por fim, a chamada taxa de risco integrada ou, de forma equivalente, a taxa de risco cumulativa. Essa função de risco cumulativo pode ser considerada como fornecendo o risco acumulado total de experimentar o evento de interesse que foi obtido ao progredir para o tempo T . Enquanto a taxa de risco instantânea ($h(t)$) pode aumentar ou diminuir com o tempo, a taxa de risco cumulativa só pode aumentar ou permanecer a mesma (ALHAJJAR; BRADLEY, 2021).

O primeiro passo em qualquer aplicação de análise de sobrevivência é definir, operacionalmente, o evento a ser modelado. Idealmente, um evento é uma mudança qualitativa que ocorre em algum ponto específico observado no tempo. Exemplos clássicos incluem uma morte ou um casamento. Nesses casos, onde há pouca ambiguidade, pode não haver necessidade de definir explicitamente o evento. Outras aplicações podem não ser tão claras, no entanto. Também é possível definir eventos com relação a variáveis quantitativas, especialmente se elas sofrerem mudanças bruscas e repentinas. Claramente, esta definição envolve algumas escolhas arbitrárias que devem ser cuidadosamente consideradas e justificadas (ALLISON, 2019). No problema aqui apresentado, é a primeira vez que um Estado recebe um projeto de cooperação

do Brasil de acordo com os documentos oficiais do governo brasileiro.

Outra decisão que deve ser tomada é tratar todos os eventos da mesma forma ou distinguir diferentes tipos de eventos. Se o evento for uma prisão, por exemplo, pode-se tratar todas as prisões da mesma forma ou distinguir entre prisões por contravenções e prisões por crimes. Todas as mortes podem ser tratadas da mesma forma, ou pode-se distinguir entre diferentes tipos de mortes de acordo com as causas relatadas. Claro, tais distinções só são possíveis se houver dados disponíveis para diferenciar os tipos de eventos (ALLISON, 2019).

A análise de sobrevivência requer que cada caso seja observado durante algum intervalo de tempo definido; se eventos ocorreram durante esse intervalo, seus tempos são registrados. Se os eventos não forem repetíveis, a observação geralmente é encerrada na ocorrência de um evento. As decisões sobre os horários de início e término do período de observação devem ser relatadas e justificadas (ALLISON, 2019).

A maioria dos métodos de análise de sobrevivência, por exemplo, regressão de Cox, exige que o tempo do evento seja medido em relação a algum tempo de origem. A escolha do tempo de origem é substancialmente importante porque implica que o risco do evento varia em função do tempo desde aquela origem. Em muitos casos, a escolha da origem é óbvia. Se o evento for um divórcio, o tempo de origem natural é a data do casamento. Em outros casos, a escolha não é tão clara (ALLISON, 2019).

Idealmente, o tempo de origem é o mesmo que o momento em que a observação começa. Frequentemente, entretanto, a observação não começa até algum tempo depois do tempo de origem. Por exemplo, embora é possível usar a data do casamento como hora de origem em um estudo sobre divórcio, os casais podem não ser recrutados para o estudo até anos depois. Isso é chamado de entrada tardia ou truncamento à esquerda (*left truncation*). Esse fenômeno pode ter acontecido com alguns Estados africanos com o Brasil, especialmente em relação ao estabelecimento de relações bilaterais entre os países. Aqui, o início dos eventos para análise é em 1995, haja vista a disponibilidade dos dados (ALLISON, 2019).

A análise de sobrevivência é, portanto, definida como uma coleção de métodos estatísticos que contém o tempo de um determinado evento de interesse como a variável de resultado a ser estimada. É útil não apenas na frequência de ocorrência de um determinado tipo de evento, mas também em estimar o tempo de ocorrência de tal evento. Durante o estudo de um problema de análise de sobrevivência, é possível que os eventos de interesse não sejam observados para algumas instâncias. Isso pode ser devido à janela de tempo de observação limitada ou à falta de traços causados por outros eventos, um conceito conhecido como censura (*Censoring*).

Em geral, a censura é categorizada em três grupos: (i) censura à direita, onde o tempo de sobrevivência observado é menor ou igual ao tempo de sobrevivência real, (ii) censura à esquerda, onde o tempo de sobrevivência observado é maior ou igual ao verdadeiro tempo de sobrevivência, e (iii) censura intervalar, onde o evento ocorre durante um determinado intervalo de tempo. Não obstante, uma característica fundamental de todos os métodos de análise de sobrevivência é a capacidade de lidar com a censura à direita, um fenômeno quase sempre presente em dados de eventos longitudinais. A censura à direita ocorre quando alguns indivíduos não experimentam nenhum evento, o que implica que o tempo de um evento não pode ser medido (ALLISON, 2019; TATTAR; VAMAN, 2023).

Os modelos de riscos proporcionais de Cox (*Cox Proportional Hazard Models*) são uma classe de modelos de sobrevivência nas análises estatísticas. Esse é o modelo mais comum na análise de sobrevivência devido ao fato de que não requer conhecimento da distribuição subjacente. O modelo de Cox fornece uma maneira útil e fácil de interpretar informações sobre a relação da função de risco com os preditores. Nesse modelo de riscos proporcionais, o efeito único de um aumento de unidade em uma covariável é multiplicativo em relação à taxa de risco. A suposição de riscos proporcionais diz, em essência, que a dependência do perigo no tempo tem a mesma forma básica para todos, mesmo que a magnitude do perigo varie entre os indivíduos em função de seus valores preditores. Uma implicação crucial dessa suposição é que as variáveis preditoras têm os mesmos efeitos em todos os pontos no tempo, ou seja, não há interações com o tempo (ALLISON, 2019).

De longe, o método mais popular para análise de regressão de dados de sobrevivência é a regressão de Cox, na qual um modelo conhecido como modelo de riscos proporcionais é estimado com o método de verossimilhança parcial. A regressão de Cox às vezes é descrita como semiparamétrica porque, embora seja baseada em um modelo de regressão paramétrico, não faz suposições específicas sobre a distribuição de probabilidade dos tempos dos eventos. (ALLISON, 2019).

O cálculo das variáveis, portanto, será realizado por meio do Modelo de riscos proporcionais de Cox, para que se possa entender os efeitos das covariáveis de interesse na adesão dos Estados africanos de língua não-portuguesa aos projetos de cooperação brasileiros nos modelos de difusão a partir dos PALOP.

A regressão de Cox também é conhecida por sua capacidade de lidar com covariáveis dependentes do tempo. Os analistas estão frequentemente interessados em entender como a taxa de risco varia em relação às covariáveis de interesse. A interpretação dada às covariáveis tem um apelo natural: dadas as diferenças nos valores das covariáveis, como aumenta ou diminui o

risco de um evento ocorrer, ou analogamente, em um romance de fantasia, um final de feitiço? É útil observar que a interpretação substantiva das covariáveis na análise do histórico de eventos pode ser interpretada diretamente em termos de risco. Para a análise de ciências sociais, onde muitas questões levam implicitamente a uma consideração de risco, a modelagem da taxa de risco segue naturalmente a questão da pesquisa. As variáveis podem ser chamadas covariáveis, pois funcionam em conjunto, ou seja, variáveis internas e externas para explicar um determinado fato.

5.2.1.1 Análise da difusão dos PALOP para os não-PALOP

Figura 04 – Modelo de sobrevivência

	Coefficient (1)	Exp(Coef) (2)
<i>distancia_2palop</i>	−0.0001 (0.0001)	1.000 (0.0001)
<i>icrg_qog</i>	−1.048 (2.390)	0.351 (2.390)
<i>regiao_proj_noano</i>	0.001 (0.023)	1.001 (0.023)
<i>instituicoes_internacionais_proj_noano</i>	0.002 (0.027)	1.002 (0.027)
N	219	219
R ²	0.005	0.005
Log Likelihood	−63.993	−63.993
LR Test (df = 4)	1.128	1.128
Score (Logrank) Test (df = 4)	1.142	1.142

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fonte: Elaboração própria

No primeiro modelo testado, observado na tabela 02, temos as seguintes variáveis, quais sejam, *distancia_2palop* = distância entre o país e o dois países de língua portuguesa mais próximos a ele; *icrg_qog* = qualidade Institucional do país; *regiao_proj_noano* = número de projetos realizados na região do país em cada ano; *instituicoes_internacionais_proj_noano* = número de projetos realizados nas instituições internacionais ao qual o país pertence em cada ano.

Os resultados da regressão de Cox podem ser relatados como coeficientes beta (β) ou razão de risco, que são apenas os coeficientes beta exponenciados. Há autores que defendem que os coeficientes betas são mais facilmente interpretados em relação ao sinal, qual seja, positivo, negativo ou zero. No entanto, suas magnitudes numéricas são difíceis de interpretar. Nos modelos estendidos de Cox, nesse trabalho, os coeficientes exponenciados serão

interpretados como razão de risco (ou risco relativo). As taxas de risco, que são sempre positivas, podem confundir alguns leitores porque o valor de 1 significa nenhum efeito.

Assim, valores acima de 1 indicam variáveis que aumentam a chance de que o evento ocorra. Neste trabalho, indicariam maior possibilidade de iniciação de um novo projeto. Valores entre 0 e 1 indicam “defesa” contra o evento. Isto é, são variáveis que dificultariam a iniciação do projeto. Isso indicaria que as variáveis de *qualidade do governo e localização geográfica* atuariam “contra” a adoção do projeto; enquanto as variáveis de *projeto por região e por instituições internacionais* atuariam de forma favorável.

No entanto, é importante ressaltar, nenhuma das variáveis apresentam significância estatística. Os p-valores variam entre 0.661 e 0.967. Apesar disso, vale salientar que não se deve tomar o baixo do p-valor como uma panaceia. Estudos recentes demonstram que nenhum p-valor pode revelar a plausibilidade, presença, verdade ou importância de uma associação ou efeito. Portanto, um rótulo de significância estatística não significa ou implica que uma associação ou efeito seja altamente provável, real, verdadeiro ou importante. Um rótulo de não-significância estatística também não leva à associação ou efeito improvável, ausente, falso ou sem importância. No entanto, a dicotomização em “significativo” e “não significativo” é tomada como um argumento de autoridade sobre essas características. Em um mundo complexo, por outro lado, torna-se insustentável afirmar diferenças dramáticas na interpretação das diferenças inconsequentes nas estimativas (ALTMAN; BLAND, 1995; WASSERSTEIN; SCHIRM; LAZAR, 2019).

Uma verificação rápida da suposição de riscos proporcionais pode ser obtida calculando as correlações entre o tempo, ou alguma função do tempo, e os “resíduos de Schoenfeld” que são calculados separadamente para cada preditor. Correlações diferentes de zero são evidências contra a suposição de proporcionalidade. A análise dos resíduos de Schoenfeld serve para observar se a proporcionalidade dos riscos do modelo de Cox foi respeitada. A forma mais simples de analisar isso é executando uma correlação entre os parâmetros e o tempo. A tabela 03 apresenta os resultados.

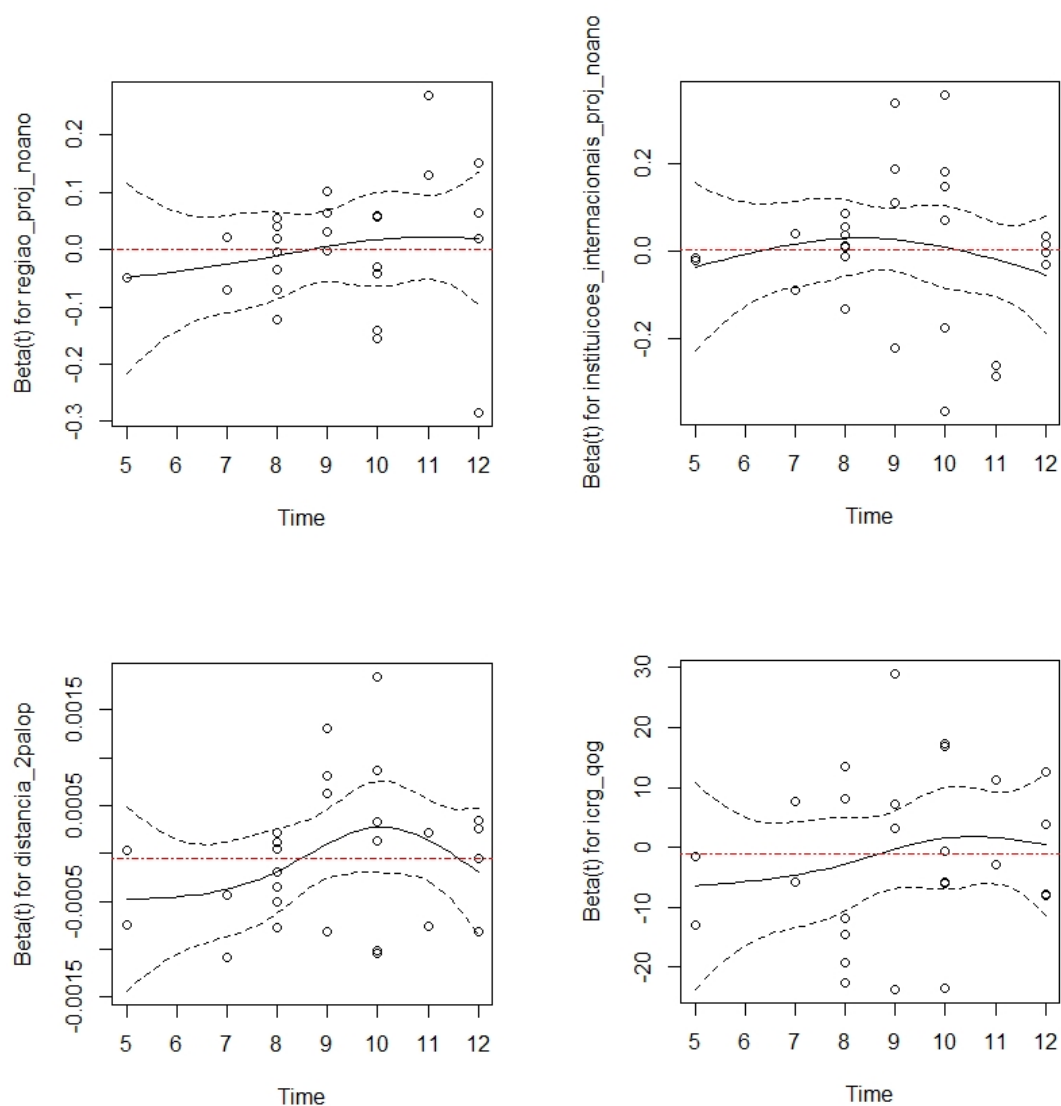
Tabela 02 – Correlação

	rho	chisq	p
distancia_2palop	0.1808	0.963	0.326
Icrg_qog	0.1663	0.878	0.349
Projeto por região	0.1848	0.721	0.396
Projeto por instituição	-0.0769	0.233	0.629
Global	NA	3.945	0.413

Fonte: Elaboração própria

Como é possível ver pelo p-valor, nenhuma das covariáveis é dependente do tempo. Isto implica dizer que a proporcionalidade foi observada. Essa mesma proporcionalidade pode ser vista visualmente. Na figura abaixo, as linhas vermelhas indicam o coeficiente de cada uma das variáveis independentes. Se ela estiver dentro do intervalo de confiança, assim como a linha suavizada, é possível afirmar que o pressuposto foi respeitado.

Figura 05 – Resíduos de Schoenfeld



Fonte: Elaboração própria

A análise gráfica da figura 03 corrobora aquilo que já havia sido visto na tabela anterior: existe proporcionalidade do risco no modelo.

Figura 06 – Modelo de sobrevivência (ver. 2)

	Coefficient (1)	Exp(Coef) (2)
<i>distancia_2palop</i>	−0.00004 (0.0001)	1.000 (0.0001)
<i>semelhanca_quali_institucional_icrg</i>	0.419 (0.388)	1.521 (0.388)
<i>instituicoes_com_palop</i>	0.169 (0.309)	1.184 (0.309)
<i>regiao_proj_acumulados</i>	0.002 (0.005)	1.002 (0.005)
N	291	291
R ²	0.009	0.009
Log Likelihood	−83.695	−83.695
LR Test (df = 4)	2.719	2.719
Score (Logrank) Test (df = 4)	2.791	2.791

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fonte: Elaboração própria

A versão 2, como mostra a tabela 04, utilizou a mesma ferramenta metodológica da versão anterior, modelo de Cox estendido, mas com variáveis independentes diferentes. Essa, nesse sentido, utilizou como variáveis *distancia_2palop* = distância entre o país e o dois países de língua portuguesa mais próximos a ele; *semelhana_quali_institucional_icrg* = semelhança entre o nível de qualidade das instituições do país com o nível de qualidade das instituições dos PALOP; *regiao_proj_acumulados* = número de projetos realizados na região do país, acumulados ao longo dos anos; *instituicoes_com_palop* = número de instituições internacionais que o país compartilha com os PALOP.

Aqui, a distância geográfica atuaria novamente contra o evento. Esse é um resultado contraintuitivo e, de certa forma, é contrário ao que a teoria observou até agora no processo de difusão e cooperação brasileira na África, conforme observado no tópico anterior. As outras três variáveis, quais sejam, *Semelhança entre o nível de qualidade das instituições do país com o nível de qualidade das instituições dos PALOP*, *Número de projetos realizados na região do país* e *número de instituições internacionais que o país compartilha com os PALOP*, foram favoráveis ao evento. Isso quer dizer que a teoria estaria confirmada para essas.

Nenhuma das variáveis explicativas se mostraram estatisticamente significativas, mas, como salientado anteriormente, isso não quer dizer que não haja potencial explicativo de causalidade.

Assim como no modelo anterior, também foi realizada a análise do resíduo de Schoenfeld. A correlação entre os parâmetros e o tempo segue:

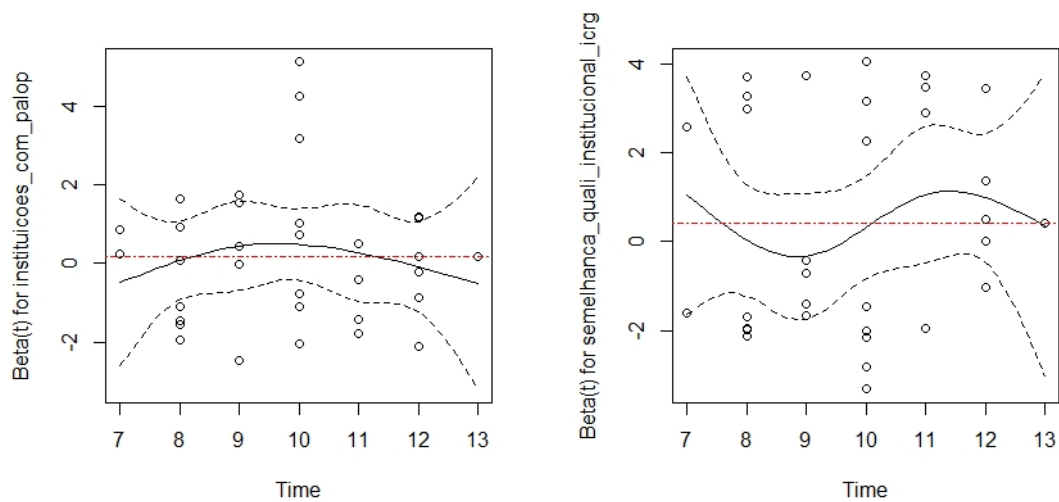
Tabela 03 – Correlação

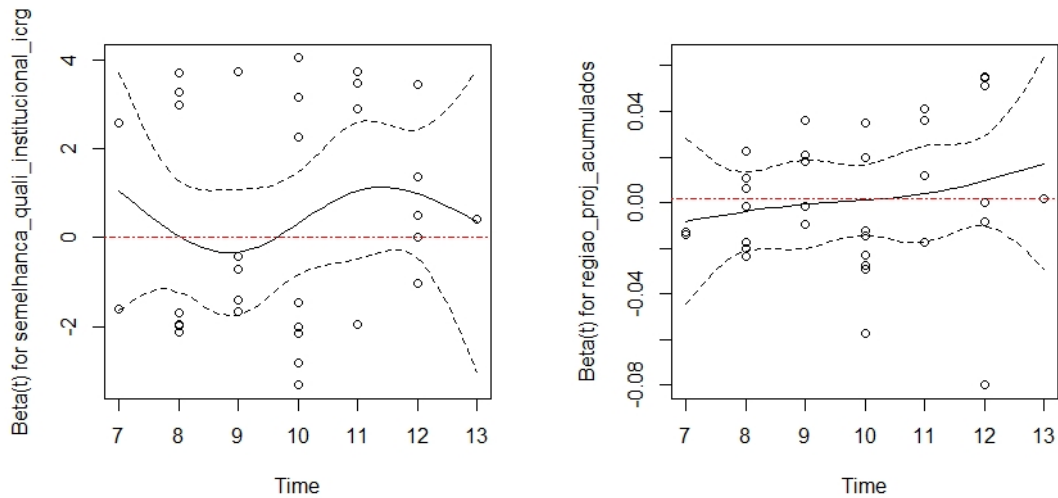
	rho	chisq	p
distancia_2palop	0.166	1.101	0.294
Icrg	0.115	0.496	0.481
Inst.Palop	-0.007	0.002	0.969
Projetos acumulados	0.182	1.082	0.298
Global	NA	1.824	0.768

Fonte: Elaboração própria

Como é possível ver pelo p-valor da tabela 05, nenhuma das covariáveis é dependente do tempo. Isto implica dizer que a proporcionalidade foi observada. A análise visual segue:

Figura 07 – Resíduos de Schoenfeld





Fonte: Elaboração própria

5.2.1.2 Análise da difusão dos PALOP para os não-PALOP e demais PALOP's

Figura 08 – Modelo de sobrevivência

	Coefficient (1)	Exp(Coef) (2)
distancia_2palop	-0.0001 (0.0001)	1.000 (0.0001)
semelhanca_quali_institucional_icrg	0.620* (0.344)	1.859* (0.344)
regiao_proj_acumulados	0.002 (0.005)	1.002 (0.005)
instituicoes_com_palop	-0.036 (0.301)	0.964 (0.301)
N	322	322
R ²	0.017	0.017
Log Likelihood	-103.946	-103.946
LR Test (df = 4)	5.371	5.371
Score (Logrank) Test (df = 4)	5.414	5.414

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fonte: Elaboração própria

Nos modelos estendidos de Cox, novamente, os coeficientes exponenciados devem ser interpretados como razão de risco (ou risco relativo). Valores acima de 1 indicam variáveis que aumentam a chance de que o evento ocorra. Neste trabalho, indicariam maior possibilidade de iniciação de um novo projeto. Valores entre 0 e 1 indicam “defesa” contra o evento. Isto é, são variáveis que dificultariam a iniciação do projeto. Isso indicaria que a variável *instituições*

compartilhadas com países palop e *distância geográfica* atuam “contra” a adoção do projeto; enquanto as demais variáveis, *semelhança de qualidade institucional* e *número de projetos realizados na região do país acumulados* atuam de forma favorável. Entretanto vale destacar que nenhuma das variáveis apresentam significância estatística a um p-valor menor que 0,05.

A análise dos resíduos de Schoenfeld serve para observar se a proporcionalidade dos riscos do modelo de Cox foi respeitada. A forma mais simples de analisar isso é executando uma correlação entre os parâmetros e o tempo. A figura 05 apresenta os resultados.

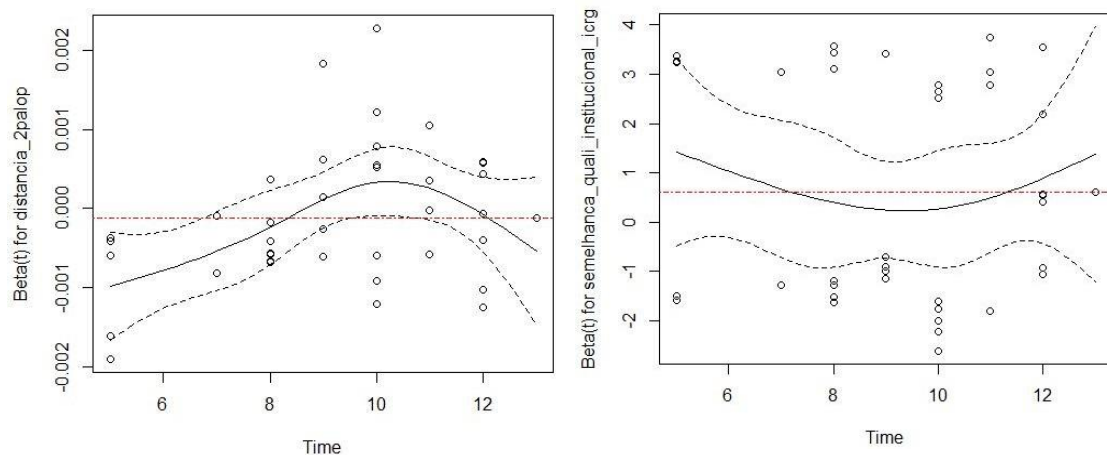
Tabela 04 – Correlação

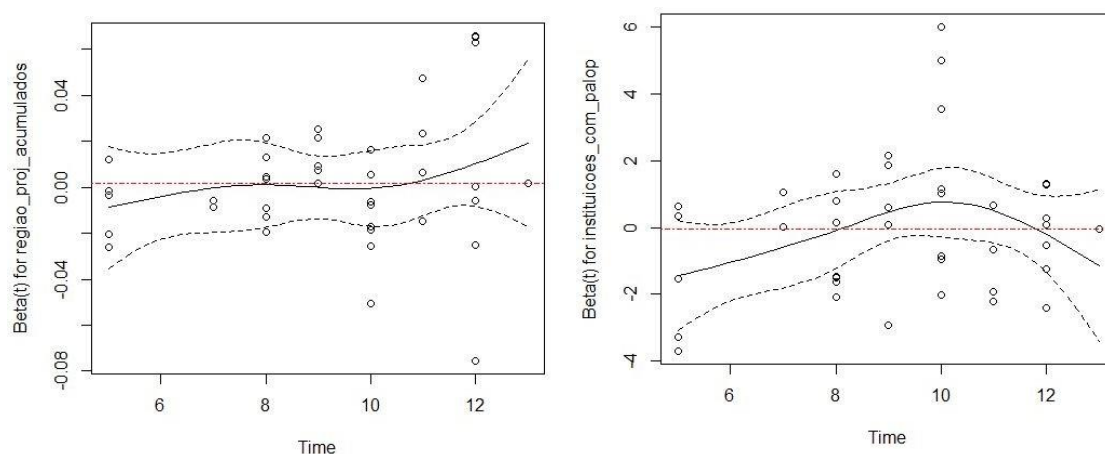
	rho	chisq	p
<i>distancia_2palop</i>	0.3417	5.625	0.0177
<i>semelhanca_quali_institucional_i</i> <i>crg</i>	-0.0514	0.107	0.7431
<i>regiao_proj_acumulados</i>	0.1917	1.228	0.2678
<i>instituicoes_com_palop</i>	0.1871	1.617	0.2036
Global	NA	6.003	0.1989

Fonte: Elaboração própria

Como é possível ver pelo p-valor da tabela 07, apenas a variável *distancia_2palop* é dependente do tempo. Isto implica dizer que a proporcionalidade foi observada em 3 das 4 variáveis independentes. Essa mesma proporcionalidade pode ser vista visualmente. Na figura abaixo, as linhas vermelhas indicam o coeficiente de cada uma das variáveis independentes. Se ela estiver dentro do intervalo de confiança, assim como a linha suavizada, é possível afirmar que o pressuposto foi respeitado.

Figura 09 – Resíduos de Schoenfeld





Fonte: Elaboração própria

A análise gráfica corrobora aquilo que já havia sido visto na tabela anterior: existe proporcionalidade do risco no modelo para as variáveis *semelhanca_quali_institucional_icrg*, *regiao_proj_acumulados* e *instituicoes_com_palop*, porém não para a variável *distancia_2palop*.

Há uma necessidade de investigar o porquê dos resultados diferentes na separação dos PALOPs para os Não-PALOPs, incluindo ou excluindo os demais PALOPs, conforme os modelos apresentados nos tópicos 3.1.1 e 3.1.2. Os resultados, como se pode perceber, foram distintos.

No primeiro modelo (3.1.1), nas duas versões, a variável *localização geográfica* atuaria contra a adoção do projeto. O resultado é diferente, todavia, para *Qualidade institucional* nas duas versões, levando em consideração que são variáveis semelhantes, mas diferentes. Há também uma diferença sutil entre as duas variáveis de instituições internacionais, dando os valores das duas versões favoráveis ao evento.

No segundo modelo (3.1.2), a variável *instituições compartilhadas com países palop* e *localização geográfica* atuariam contra a adoção do projeto. Há, portanto, uma diferença com a Versão 02 do 3.1.1.

As variáveis *projetos acumulados na região do país ao longo dos anos* e *semelhança entre o nível de qualidade das instituições do país com os dos PALOP* atuariam de forma favorável. Uma possível explicação para *semelhança de qualidade institucional*, por exemplo, pode relacionar-se à mudança de perspectiva dos Estados africanos, por meio de reformas modernizantes no âmbito interno e regional.

5.2.2 QCA como meta-análise

A intenção de aplicar a QCA como meta-análise é observar a possibilidade de utilizar as variáveis independentes, ou condições na terminologia desse método, como uma análise geral. A meta-análise envolve um conjunto de técnicas analíticas projetadas para sintetizar descobertas de estudos que investigam questões de pesquisa semelhantes, o que acontece nas descobertas aqui feitas com diferentes variáveis. Embora a meta-análise inclua a integração narrativa dos resultados, ela também permite o resumo dos resultados dos estudos e é até projetada para cenários nos quais os dados brutos dos estudos primários não estão disponíveis.

O processo meta-analítico em geral envolve resumir os resultados de cada estudo usando um tamanho de efeito (*Effect Size*) (ES), calculando uma média geral entre os estudos dos ESs resultantes e explorando fontes relacionadas ao estudo e à amostra de possível heterogeneidade nos ESs. O ES médio geral fornece uma única melhor estimativa do efeito geral de interesse para o meta-analista. A meta-análise pode ser usada para explorar possíveis diferenças nos ESs em função do estudo e das características da amostra. Assim, os resultados da eficácia do tratamento forneceram o primeiro tipo de ES a ser sintetizado usando meta-análise. Desde a década de 1970, o campo da meta-análise cresceu para incluir métodos para conduzir a síntese de outros tipos de ESs, incluindo correlações, transformações de *odds-ratios*, coeficientes de validade, coeficientes de confiabilidade e assim por diante (BERETVAS, 2019).

O QCA não se limita ao teste de hipóteses, mas também pode servir a outros propósitos, dentre eles, a meta-análise. Esse método visa identificar as configurações dos participantes, as condições e as características contextuais que podem estar associadas a um determinado resultado. Há um diálogo necessário entre dados, teoria e contexto. Isso é muito importante em uma configuração complexa como as relações do Brasil na África. No entanto, a intenção deste capítulo é descrever os indícios do QCA e interpretá-los brevemente. O capítulo posterior analisará a plausibilidade dos resultados, em uma primeira impressão dos presentes nesse capítulo.

O QCA é adequado para esse tipo de meta-análise, pois identifica regularidades parcimoniosas, por meio da identificação de condições necessárias e suficientes para que o resultado seja obtido. Ele pode ser usado para descrever brevemente casos, verificar a consistência dos dados e obter conhecimento sobre casos individuais, explorar dados e desenvolver novas ideias e teorias. O QCA será usado, portanto, como uma ferramenta heurística para explorar, mapear e encontrar padrões sistemáticos de como os mecanismos de difusão são operacionalizados entre Estados africanos lusófonos para não lusófonos nos projetos de cooperação do Brasil no continente (MAGGETTI; GILARDI, 2016).

O trabalho de Thomas, O'Mara e Brunton verificou o potencial do método como ferramenta para meta-análise. Este trabalho demonstrou que os métodos atuais de síntese estatística funcionam bem para conjuntos de dados homogêneos, mas mal onde há poucas repetições e onde as intervenções são complexas. A QCA, como dito, é um método promissor que deve ser considerado quando a síntese quantitativa não consegue explicar a heterogeneidade observada entre os estudos; nessas situações, pode substituir de maneira útil o retorno padrão de uma síntese narrativa e sugerir maneiras pelas quais combinações específicas de características de intervenção podem ser associadas a melhores resultados. Como o QCA assume que vários caminhos podem levar ao mesmo resultado e não assume um modelo linear aditivo em termos de alterações a uma condição específica, não parece sofrer algumas das limitações dos métodos estatísticos frequentemente utilizados na meta-análise (THOMAS; O'MARA-EVES; BRUNTON, 2014).

Ao usar o QCA, a prática compara os casos de acordo com sua pertinência em teorias de conjuntos. Por exemplo, um pesquisador quer explicar o porquê de alguns alunos terem um desempenho bom. Assim, há uma comparação entre os alunos de acordo com sua participação no conjunto de “bons alunos”. Um conjunto é uma coleção de objetos ou casos, no caso, alunos, que compartilham uma propriedade comum, no caso, bom desempenho. Para alocar os alunos a determinado conjunto, é necessário definir critérios claros para distinguir os alunos “bons” dos “não bons”. Assim que houver mais de um desses critérios, também é preciso pensar em como esses critérios se combinam para indicar que um aluno é “bom” (OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021).

Para tanto, há diferentes modelos de QCA. No QCA *crisp-set* (csQCA), somente existem os valores de pertinência de 1 e 0, indicando pertinência perfeita e não pertinência perfeita em um conjunto, respectivamente, para serem usados. No QCA *fuzzy-set* ou conjuntos *fuzzy* (fsQCA), que esse trabalho usa, podem ser feitas diferenciações entre 0 e 1, expressando o grau de presença ou ausência do conceito em um caso específico. Os conjuntos *fuzzy* levam em consideração o fato de que a maioria dos conceitos das ciências sociais estabelece diferenças qualitativas entre os casos em princípio, mas que os casos manifestam adesão a esses critérios em vários graus. Há também o QCA multivalor (mvQCA), que lida com condições multinomiais, e o QCA temporal (tQCA), que visa incluir a ordem temporal em que as condições ocorrem como causalmente relevantes. Esses últimos dois, no entanto, compartilham muitos aspectos com as duas variantes principais, csQCA e fsQCA. Quando o QCA foi discutido pela primeira vez nas décadas de 1980 e 1990, ele era o limitado csQCA. Isso exigia uma decisão radical se um caso é membro de um conjunto ou não. Tal não refletia a

complexidade da vida social e estava longe do aceitável para as ciências sociais (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Para avaliar quais casos devem estar inclusos ou não na análise, a calibragem é o primeiro passo para avaliar as variáveis. É um exercício conceitual que envolve várias etapas: a definição de um conceito, a escolha dos dados brutos para mensuração do conceito e a atribuição de casos ao conjunto por meio de âncoras qualitativas de inclusão ou exclusão dos dados brutos. No caso, as condições foram escolhidas a partir dos resultados relevantes da análise de sobrevivência do tópico anterior. Os *fuzzy sets* permitem que os casos tenham vários graus de pertinência nos conjuntos e, portanto, capturam tanto as diferenças de tipo quanto as diferenças de grau entre os casos.

A calibragem de condições para conjuntos *fuzzy* requer pelo menos três âncoras qualitativas: 0 (não pertencimento), 0,5 (*cross-over*) e 1 (presença total). A âncora em 0,5 estabelece a diferença em espécie. Há vários métodos pelos quais as condições podem ser calibradas e, dependendo do método, dados qualitativos e quantitativos podem ser usados para calibragem. O método direto de calibragem é usado para calibrar condições que repercutem diferenças contínuas e refinadas em grau. Esse método requer dados brutos na forma de pontuações numéricas refinadas que são ajustadas entre três âncoras qualitativas (0; 0,5; 1) escolhidas com base em conhecimento conceitual, conhecimento de caso ou ambos. A calibragem é uma das fases analíticas mais exigentes de um QCA. Durante e após a calibração, pode-se inadvertidamente deparar-se com armadilhas: uma ou mais condições podem exibir pontuações de associação distorcidas (*Skewness*) ou pode haver casos com exatamente 0,5 de associação e o pesquisador deverá decidir, com base no seu conhecimento, se deverá entrar ou não na análise (OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021).³⁹

Aqui, conforme as Tabelas 05 e 06⁴⁰, foi optado por estabelecer a calibragem seguindo recomendações metodológicas (*back-and-forth*) para o modelo, combinando teoria e método,

³⁹ Há uma versão anterior com dados preliminares deste trabalho, a qual foi inicialmente desenhada há três anos (ALBUQUERQUE, 2021). Nesse, as calibrações seguiram a média, verificando depois os casos limítrofes dessa. Não obstante a possibilidade de fazê-lo, essa não é a melhor abordagem. Conforme Oana, Schneider e Thomann (2021, p. 42-43), se possível, deve ser escolhido um ponto de cruzamento de modo que nenhum caso empírico no conjunto de dados acabe tendo um valor definido de exatamente 0,5. Atribuir uma pertinência de exatamente 0,5 a um caso equivale a dizer que não se sabe se o caso é membro ou não de um conjunto. Trata-se basicamente de admitir que não há conhecimento conclusivo daquele caso quanto ao conceito a ser calibrado. Isso colocaria problemas para a análise. Por exemplo, casos com exatamente 0,5 conjunto de membros não podem ser atribuídos de forma conclusiva a uma linha da tabela verdade. Dessa forma, a fim, de não haver distorções, as calibrações foram alteradas de acordo com o diálogo entre literatura e dados e descritas ao longo do texto.

⁴⁰ Foi utilizada a versão 4.3.0 do RStudio para realizar todos os dados de QCA. Os pacotes utilizados foram o SetMethods (4.0), o QCA (3.19) e o Stargazer, para regressões bem formatadas e tabelas estatísticas resumidas (versão do pacote R 5.2.3) (HLAVAC, 2022; OANA; SCHNEIDER, 2018). Todos esses foram revisados no dia 01 de jun. de 2023.

para definir os casos que entram, *threshold* de inclusão, e os excluídos, *threshold* de exclusão. Em geral, a calibragem das condições seguiu valores acima da média e da mediana. Para o *threshold* de inclusão, foi considerado o terceiro quartil. Para o de exclusão, no entanto, foram consideradas a mediana e a média de cada condição. Ao mesmo tempo, foi observado caso a caso para definir o que entrava ou não na análise. Além disso, a exceção é a condição “*semelhanca_quali_institucional_icrg*”, de qualidade institucional, a qual será verificada em nos testes de condições e na tabela da verdade, foi estabelecida por meio de um modelo *crisp* de 00 ou 01, sendo uma variável binária. A variável dependente, novamente, é a velocidade de adesão aos Projetos de Cooperação Brasileiros ao longo do período proposto dos PALOP para outros países africanos (*velocidade_adexao_projects*).

Tabela 05 – Resumo dos dados das variáveis

Variável	Mínimo	Primeiro Quartil	Mediana	Média	Terceiro Quartil	Máximo
velocidade_adexao_projetos	3	6	8	7.256	9	11
distancia_2palop	455.8	1425.8	2534.5	2953.4	4054.9	7952.8
regiao_proj_acumulados	1	10	35	49.82	63	200
instituicoes_com_palop	1	2	2	2.359	3	4

Fonte: Elaboração própria

Tabela 06 - Calibragem das variáveis

Variável	Calibragem	Threshold de Exclusão	Threshold de Inclusão
velocidade_adexao_projetos	8	7,5	9
distancia_2palop	3513	2534	4054
regiao_proj_acumulados	50	35	63
instituicoes_com_palop	2,5	2	3

Fonte: Elaboração própria

Após a calibragem, uma “análise de necessidade” é realizada para verificar se alguma das condições isoladas é necessária para o resultado. Necessidade significa que o resultado ocorrerá se, e somente se, a condição estiver presente. Também foi feita uma análise de necessidade para a negação das condições. O valor limite aqui para determiná-lo é 1,0. Após essas duas análises, foi realizada uma análise de necessidade das condições, e suas negações,

em conjuntos (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; PAGLIARIN; VERWEIJ; TRELL, 2019; HERSPERGER; RIHOUX, 2020; OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021).

Existem quatro categorias de condições, formadas a partir da presença ou ausência de suficiência em relação à presença ou ausência de necessidade. Necessidade e suficiência são geralmente consideradas juntas porque todas as combinações das duas são significativas. Uma causa é necessária e suficiente se for a única causa que produz o resultado e for única, ou seja, não é uma combinação de causas. Uma causa é suficiente, mas não 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 é capaz de produzir um resultado em combinação com outras causas e aparece em todas essas combinações. Em última análise, uma causa não é necessária nem suficiente se aparece apenas em um subconjunto das combinações de condições que produzem um resultado. (RAGIN, 2014).

A análise das condições necessárias deve ser separada e preceder a análise das condições suficientes. Declarações sobre a necessidade devem ser feitas apenas se testes específicos de necessidade tiverem sido realizados; a necessidade não deve ser inferida automaticamente dos resultados de uma análise de suficiência. Os valores de consistência para condições necessárias devem ser maiores que os de suficiência. Um limite de 0,9 ou até mais alto é recomendado (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 278).

Antes de apresentar os resultados, há alguns critérios que devem ser observados nas próximas tabelas. O primeiro critério é a consistência. A maneira mais proeminente de expressar numericamente desvios de relações perfeitas de subconjuntos é por meio do parâmetro de "consistência" de ajuste, às vezes também chamado de pontuação de inclusão. A suficiência de consistência funciona de maneira semelhante. De fato, sua fórmula é quase idêntica à da necessidade de consistência. O numerador é o mesmo. A única diferença é que o denominador consiste na soma das pontuações de associação de todos os casos na condição X e não no resultado Y. A consistência pode variar entre 0 e 1, e quanto maior o valor, mais consistente é o padrão empírico com a declaração de suficiência. Quanto mais casos caírem abaixo da diagonal e quanto mais abaixo da diagonal estiverem, menor será a pontuação de consistência. A pontuação de consistência, portanto, expressa o quanto a evidência empírica disponível está alinhada com a afirmação lógica formal. Na literatura, um valor de 0,8 ou 0,75 foi estabelecido como limite inferior para suficiência de consistência (RAGIN, 2008; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021).

Antes, no entanto, de saltar diretamente para a conclusão de que X deve ser considerado suficiente para Y porque ultrapassou o limiar de consistência, é necessário escrutinar mais três

aspectos adicionais do padrão empírico: Existem casos desviantes de consistência em espécie? E existe uma relação de subconjunto simultânea? Além disso, é necessário expressar a importância empírica daqueles subconjuntos que passaram no teste decisivo de serem considerados condições suficientes. Assim, o segundo critério é a consistência de casos desviantes em espécie. Eles vêm, no entanto, em dois tipos distintos: alguns casos desviam apenas em grau, enquanto outros também desviam em espécie (SCHNEIDER; ROHLFING, 2013; OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021).

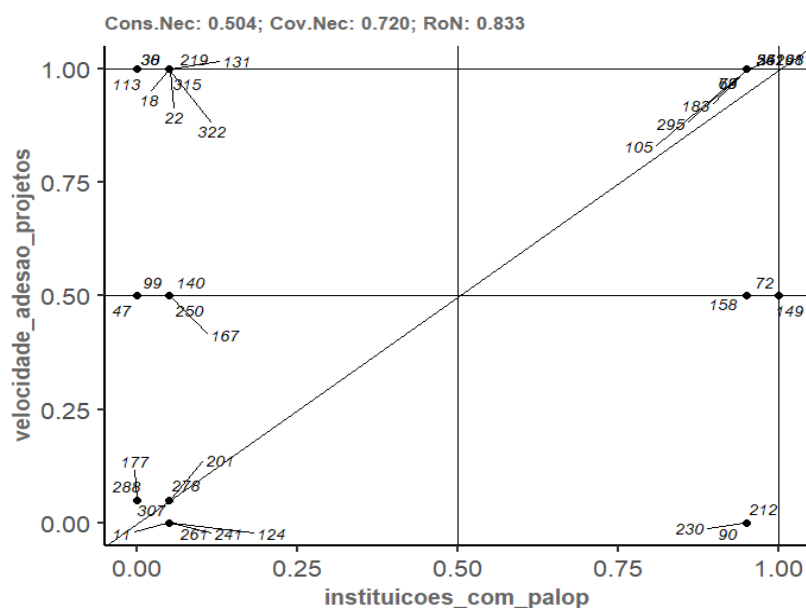
O terceiro critério são as Relações Simultâneas de Subconjuntos ou Redução Proporcional na Inconsistência (PRI). A segunda questão potencial a ser examinada é a chamada relação simultânea de subconjuntos. Esse problema só pode ocorrer com conjuntos *Fuzzy*. Como o nome pode sugerir, as relações simultâneas de subconjunto denotam uma situação em que uma e a mesma condição X é um subconjunto suficientemente consistente tanto do resultado Y quanto de sua negação lógica $\sim Y$ (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 237). À primeira vista, o pesquisador pode ser tentado a declarar a mesma condição X como suficiente para ambos os resultados Y e $\sim Y$ porque exibe uma pontuação de consistência alta o suficiente para ambos os resultados. Isso, claramente, equivaleria a uma afirmação totalmente sem sentido. Relações simultâneas de subconjuntos podem ocorrer porque, com conjuntos difusos, um e o mesmo caso pode ter pertencimento parcial tanto em um conjunto quanto em sua negação.

O quarto critério é a relevância empírica. Depois que uma relação de subconjunto passou pelos obstáculos de consistência, não são muitos os casos desviantes de consistência em espécie e PRI alto o suficiente, queremos avaliar a importância empírica da condição suficiente. Quanto do resultado pode ser explicado com uma dada condição suficiente? Na linguagem QCA, isso é chamado de cobertura. A mesma noção básica de cobertura se aplica a conjuntos *fuzzy*. Aqui, é a quantidade de sobreposição nas pontuações de pertinência do conjunto *fuzzy* em X e Y vis-à-vis o tamanho das pontuações de pertinência em Y . Graficamente, em um gráfico XY a cobertura se expressa pela proximidade dos casos à diagonal. Quanto mais os casos estiverem localizados muito acima da diagonal, mais eles reduzem a cobertura da condição. As figuras 10 e 11 mostram as relações de necessidade e cobertura dos casos, respectivamente, entre a variável dependente e as condições isoladas “instituiçoes_com_palop” e “regiao_proj_acumulados”. As tabelas 07, 08 e 09 descrevem o teste de necessidade das condições individualmente e em conjunto.

Tabela 07 - Teste de necessidade com condições individualmente

Condições	Consistência (InclN)	Cobertura (CovN)	Relevância (RoN)
distancia_2palop	0.213	0.408	0.789
regiao_proj_acumulados	0.222	0.319	0.674
instituicoes_com_palop	0.504	0.720	0.833
semelhanca_quali_institucional_icrg	0.416	0.603	0.784

Fonte: Elaboração própria

Figura 10 - XY plot instituicoes_com_palop e velocidade_adesao_projetos para necessidade da condição⁴¹

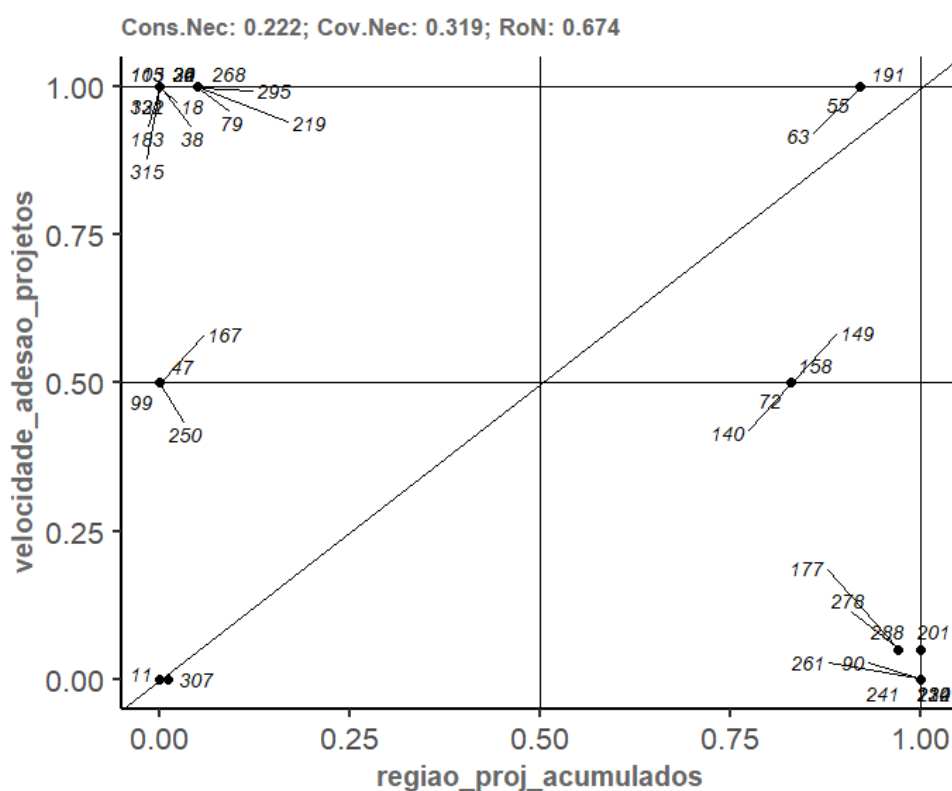
Fonte: Elaboração própria

⁴¹ Código dos países: [11] "África do Sul", [18] "Namíbia", [22] "Moçambique", [26] "Angola", [30] "Cape Verde", [34] "Guiné-Bissau", [38] "São Tomé e Príncipe", [47] "Argélia", [55] "Benin", [63] "Burquina Fasso", [72] "Chade", [79] "Mali", [90] "Togo", [99] "Botsuana", [105] "Gana", [113] "Quênia", [124] "Tanzânia", [131] "Zâmbia", [140] "República Democrática do Congo", [149] "República do Congo", [158] "Camarões", [167] "Egito", [177] "Etiópia", [183] "Gabão", [191] "Gâmbia", [201] "Guiné (Conacri)", [212] "Guiné Equatorial", [219] "Libéria", [230] "Serra Leoa", [241] "Malawi", [250] "Marrocos", [261] "Mauritânia", [268] "Nigéria", [278] "Ruanda", [288] "Uganda", [295] "Senegal", [307] "Sudão", [315] "Tunísia", [322] "Zimbábue".

Tabela 08 - Teste de necessidade da negação das condições individualmente⁴²

Condições	Consistência (InclN)	Cobertura (CovN)	Relevância (RoN)
~ distancia_2palop	0.797	0.688	0.591
~ regio_proj_acumulados	0.811	0.825	0.802
~ instituicoes_com_palop	0.511	0.521	0.599
~ semelhanca_quali_institucional_icrg	0.584	0.589	0.629

Fonte: Elaboração própria

Figura 11 - XY plot regio_proj_acumulados e velocidade_adesao_projetos para necessidade da condição

Fonte: Elaboração própria

⁴² O símbolo “~” e a palavra “não” significam a negação da condição.

Tabela 09 - Teste de necessidade de conjuntos de condições

Condições	Consistência (InclN)	Cobertura (CovN)	Relevância (RoN)
~regiao_proj_acumulados+~distancia_2palop	0.985	0.672	0.309
~regiao_proj_acumulados+~semelhanca_quali_institucional_icrg	0.978	0.665	0.3298
~regiao_proj_acumulados+instituicoes_com_palop	0.969	0.727	0.489
~distancia_2palop + semelhanca_quali_institucional_icrg	0.903	0.634	0.329
distancia_2palop + ~semelhanca_quali_institucional_icrg + instituicoes_com_palop	0.916	0.610	0.233

Fonte: Elaboração própria

Em primeiro lugar, os resultados dos testes de necessidade, nas tabelas 08, 09 e 10, indicam, à primeira vista, que a condição de baixo número de projetos acumulados na região é necessária para uma maior velocidade de adesão aos projetos de cooperação. Deve-se ter cuidado nessa análise, pois há um efeito temporal sobre essa variável: a velocidade de adesão aos projetos em um país está relacionada ao tempo de outros países adotarem os projetos, portanto, se a velocidade de adesão de um país for alta, o número de projetos acumulados na região pode ser baixo em relação a esse fator tempo. Não obstante, além disso, é preciso ter muito cuidado em dizer que combinação de condições são necessárias, para não cair na trivialidade, é preciso que a combinação seja muito bem fundamentada teoricamente para dar sentido. Já que se o pesquisador adiciona condições, é muito fácil dizer incontinenti que são necessárias. Da mesma forma, a coluna “relevância”, o mínimo que se deseja é acima de 0.5, de preferência um pouco mais acima, 0.6 ou mais, no caso todos estão abaixo de 0.5, então não configuram relevância.

Em segundo lugar, o Teste de Necessidade de Conjuntos, conforme apresentado na Tabela 09, indica o conjunto de variáveis, quais sejam, a ausência da variável geográfica, a ausência de semelhança institucional entre os países e a ausência de projetos acumulados na região como condições para o estabelecimento de difusão entre os PALOP e os demais Estados africanos. Portanto, por uma questão lógica, o resultado presente, com índices altos de consistência, da negação das causas demonstraria que haveria a possibilidade de imaginar a

negação dessas causas como relevantes para a resposta do problema. No entanto, ainda há mais pela frente no QCA até ter um resultado definitivo.

O QCA emprega a tabela da verdade (*truth table*). Qualquer conjunto de dados, seja *crisp*, *fuzzy* ou multivalor pode ser representado em uma tabela da verdade. Cada linha da tabela da verdade representa um conjunto e combinações de condições logicamente possíveis. Ele permite que os pesquisadores visualizem e analisem características centrais da complexidade causal, como equifinalidade e causalidade de curto prazo. O QCA também utiliza os princípios da minimização lógica, processo pelo qual a informação empírica é expressa de forma mais parcimoniosa, mas logicamente equivalente, buscando pontos comuns e diferenças entre os casos que compartilham o mesmo resultado. A âncora qualitativa de 0,5 usada na calibragem mencionada acima é crucial para atribuir cada caso a uma linha da tabela da verdade, ou seja, a uma determinada combinação de condições. Cada caso pertence melhor a apenas uma linha da tabela da verdade. Cada linha da tabela da verdade pode conter um, vários ou nenhum caso empírico. (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021).

Uma tabela da verdade é, portanto, gerada, onde cada linha representa todas as combinações possíveis das quatro condições selecionadas em relação ao resultado. Poderia ser seguida a regra 2^k , com k sendo o número de condições estabelecidas, o que significa que $2^4 = 16$ combinações possíveis de condições para o resultado. A tabela de verdade é a ferramenta-chave para detectar relações de subconjunto de suficiência. Cada linha da tabela da verdade é uma declaração de suficiência. Uma linha pode ser suficiente para o resultado, quando o resultado é igual a 1, não ser suficiente para o resultado, quando o resultado (*Outcome*) é igual a 0, ou ser um resquício lógico (*logical remainder*), quando o resultado é não identificável. Nesse sentido, há a introdução de vários parâmetros de ajuste para condições suficientes, quais sejam, consistência, PRI e cobertura, os quais foram descritos acima.

A tabela da verdade, assim sendo, observa se a configuração causal das quatro condições corresponde aos casos. Durante a análise das tabelas da verdade, a unidade de interesse são as combinações logicamente possíveis de condições, não os casos empíricos. O valor do resultado (OUT) é o resultado. “N” é o número de casos em cada configuração. “PRI” significa redução proporcional na inconsistência. Finalmente, “incl” é o valor de inclusão ou consistência para suficiência. Nesse trabalho, de acordo com a literatura, o valor de 0,8 foi utilizado para inclusão nos testes de suficiência.

A tabela da verdade é seguida pelo que é referido como o “processo lógico de minimização”, que se refere a encontrar os diferentes caminhos de soluções, ou seja, as combinações de condições em que o resultado está presente. A solução intermediária é aquela

que deve ser reportada (RAGIN, 2009). Esse é o caminho que mostra as combinações de condições que eliminam as suposições contraditórias. Uma análise padrão, bem como uma análise padrão aprimorada, é realizada identificando suposições simplificadoras, tanto sustentáveis quanto insustentáveis, e excluindo-as do processo de minimização aprimorada (DUÇA, 2018). Adotando o *threshold* de inclusão para suficiência de 0.8⁴³, explora-se as condições: (1) *regiao_proj_acumulados*; (2) *distancia_2palop*; e (3) *instituicoes_com_palop* (tabela 10). Abaixo (tabela 11) segue a análise de suficiência para soluções conservadora e intermediária, combinando essas 3 condições.

Tabela 10 - Tabela da Verdade

Ordem das configurações	regiao _proj_ acumu lados	distancia _2palop	semelhan ca_quali _instituci onal icrg	instituicoes_ com_palop	OUT	n	Incl.	PRI	Casos
02	0	0	0	1	1	2	1.000	1.000	105, 295
04	0	0	1	1	1	5	0.990	0.990	26, 34, 79, 183, 268
01	0	0	0	0	1	6	0.937	0.928	18, 30, 38, 99, 131, 219
03	0	0	1	0	0	3	0.696	0.690	11, 22, 322
07	0	1	1	0	0	3	0.691	0.557	47, 113, 167
12	1	0	1	1	0	1	0.631	0.208	158
05	0	1	0	0	0	3	0.610	0.521	250, 307, 315
10	1	0	0	1	0	8	0.518	0.437	55, 63, 72, 90, 149, 191, 212, 230
09	1	0	0	0	0	2	0.347	0.149	140, 261
11	1	0	1	0	0	1	0.141	0.076	201
13	1	1	0	0	0	3	0.074	0.051	124, 278
15	1	1	1	0	0	2	0.056	0.019	177, 241, 288

Fonte: Elaboração própria

⁴³ Ragin (2008) indica que os limiares devem ser superiores a 0,75. Assim, a análise utilizou limiares acima de 0,8 (LYRA; RIBEIRO, 2022)

Tabela 11 - Teste de suficiência para soluções conservadoras

Combinação de Condições (Causal Paths)	Inclusão para suficiência – Consistência (InclS)	PRI	Cobertura (CovS)	Caso s
~regiao_proj_acumulados+ distancia_2palop+ instituicoes_com_palop	0.994	0.993	0.339	
~regiao_proj_acumulados+~dista ncia_2palop	0.922	0.915	0.623	
~regiao_proj_acumulados+institu icoes_com_palop	0.988	0.986	0.346	
~distancia_2palop+ instituicoes_com_palop	0.723	0.690	0.491	

Fonte: Elaboração própria

O resultado da solução intermediária é, como o próprio nome indica, entre o conservador e o mais parcimonioso⁴⁴. 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 forma teoricamente significativa ou plausível e, por outro lado, o termo de solução mais parcimonioso tem o risco de suposições de repouso sobre resquícios lógicos que contradizem expectativas teóricas, senso comum ou ambos. Os resultados da solução intermediária, portanto, buscam encontrar um equilíbrio entre complexidade e parcimônia, usando a teoria como guia (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Tabela 12 - Teste de suficiência para soluções intermediárias

Combinação de Condições (Causal Paths)	Inclusão para suficiência - Consistência (InclS)	PRI	Cobertura (CovS) (Raw Coverage)	Cobertura Única (CovU)
~cal_regiao_proj_acumulados+cal _instituicoes_com_palop	0.988	0.986	0.346	0.224
~cal_regiao_proj_acumulados+~c al_distancia_2palop+~semelhanca _quali_institucional_icrg	0.955	0.946	0.331	0.209

Fonte: Elaboração própria

⁴⁴ Diferente da consistência, não há consenso quanto a um limite de cobertura na literatura de QCA (LYRA; RIBEIRO, 2022).

Tabela 13 – Casos correspondentes no teste de suficiência para soluções intermediárias

Combinação de Condições (Causal Paths)	Casos
~cal_regiao_proj_acumulados+cal_instituicoes_com_palop	105,295; 26,34,79,183,268
~cal_regiao_proj_acumulados+~cal_distancia_2palop+~semelhanca_quali_institucional_icrg	18,30,38,99,131, 219; 105,295

Fonte: Elaboração própria

Tabela 14- Minimização do teste de suficiência da solução intermediária

Combinação de Condições (Causal Paths)	Inclusão para suficiência - Consistência (InclS)	PRI	Cobertura (CovS) (Raw Coverage)	Casos
~cal_regiao_proj_acumulados+~semelhanca_quali_institucional_icrg+cal_instituicoes_com_palop	0.983	0.980	0.128	105,295

Fonte: Elaboração própria

Nos resultados observados do QCA, na tabela 13, os casos da primeira combinação “~cal_regiao_proj_acumulados+cal_instituicoes_com_palop” indicam, em ordem, os países Gana e Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria. Em ordem com a tabela, a segunda combinação mostra os países Namíbia, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Botsuana, Zâmbia e Libéria. Além disso, Gana e Senegal aparecem novamente. Na Tabela 14, na minimização do teste de suficiência, o resultado indica a negação de projetos acumulados na região, a negação da semelhança na qualidade institucional e a presença de compartilhamento com instituições do PALOP. Os casos da minimização foram Gana e Senegal.

O mais importante, porém, é a indicação da presença da condição suficiente para as instituições regionais compartilhadas com os PALOP e a ausência das demais em conjunto. Esse reafirma, em parte, a análise do modelo de sobrevivência. O QCA resulta, portanto, na sua diferença ontológica ao Modelo de Sobrevivência, por meio das condições necessárias, de suficiência, e as condições definidas indicariam como solução a importância das instituições regionais na estratégia brasileira no continente africano.

Fórmulas de solução e altos parâmetros de ajuste não devem ser vistos como o objetivo final de um QCA. Em vez disso, eles precisam ser relacionados aos casos individuais. Se os casos desaparecem atrás de algoritmos e parâmetros de ajuste baseados em computador, o método perde um de seus principais pontos fortes. Por isso a importância de uma abordagem *back-and-forth*. Os pesquisadores devem deixar claro quais casos, mencionados por seus nomes próprios, são exclusivamente cobertos por quais caminhos na fórmula da solução, casos típicos, e quais são responsáveis por níveis mais baixos de consistência ou cobertura (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Não obstante, é importante lembrar os resultados da análise do modelo de sobrevivência para comparar com os apresentados nesta seção. Primeiro, a condição geográfica, em todas as versões, não foi uma variável independente relevante. Em segundo lugar, o número de projetos na região e a similaridade institucional, apresentados na segunda versão de 5.2.1.1 e 5.2.1.2, foram considerados como tendo relação positiva com a variável dependente. Terceiro, a variável institucional regional apresentou resultados diferentes, tendo relação negativa com a variável dependente no modelo 5.2.1.2.

Por fim, quase por padrão, as soluções da teoria dos conjuntos são compostas de múltiplos termos conjunturais. Somente os caminhos que passam por um limite de consistência pré-estabelecido devem ser interpretados. A consistência do termo da solução geral é menos relevante. Os pesquisadores devem sempre fornecer justificativas explícitas em situações em que um ou mais caminhos para o resultado são considerados mais importantes para as conclusões substanciais do que outros. Às vezes, um caminho empiricamente menos importante que cobre apenas alguns casos, ou mesmo apenas um, pode ser teórica e substancialmente mais interessante e importante do que caminhos com altos valores de cobertura. Concentrar-se em condições únicas em termos de solução QCA conjuntural e equipotencial geralmente vai contra a lógica desse método. Em uma solução causalmente complexa, condições únicas são condições que possuem relevância causal apenas em combinação com outras condições. Se, no entanto, em um determinado campo de pesquisa prevalecer um forte consenso de que uma determinada condição individual é indispensável para produzir ou impedir o resultado, então um pesquisador pode, excepcionalmente, querer prestar homenagem a esse destaque na interpretação dos resultados da QCA (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). No capítulo seguinte, dada a importância de algumas condições isoladamente e sua importância para a literatura, serão discutidos alguns casos, os resultados e a teoria.

5.2.3 Estudo de caso sobre a variável Comércio Exterior

Esta seção busca complementar a lacuna da análise dos métodos anteriores e explorar a relação entre as variáveis “números de projetos de cooperação com o Brasil” e o “comércio exterior de países africanos com países PALOP”. Para isso, foram coletados dados da *UN Comtrade Database* (2020) para comércio global de 5 países africanos: África do Sul, Etiópia, Nigéria, Quênia e Tunísia, entre os anos de 1992 a 2017. Esses países foram escolhidos por serem as maiores economias africanas.

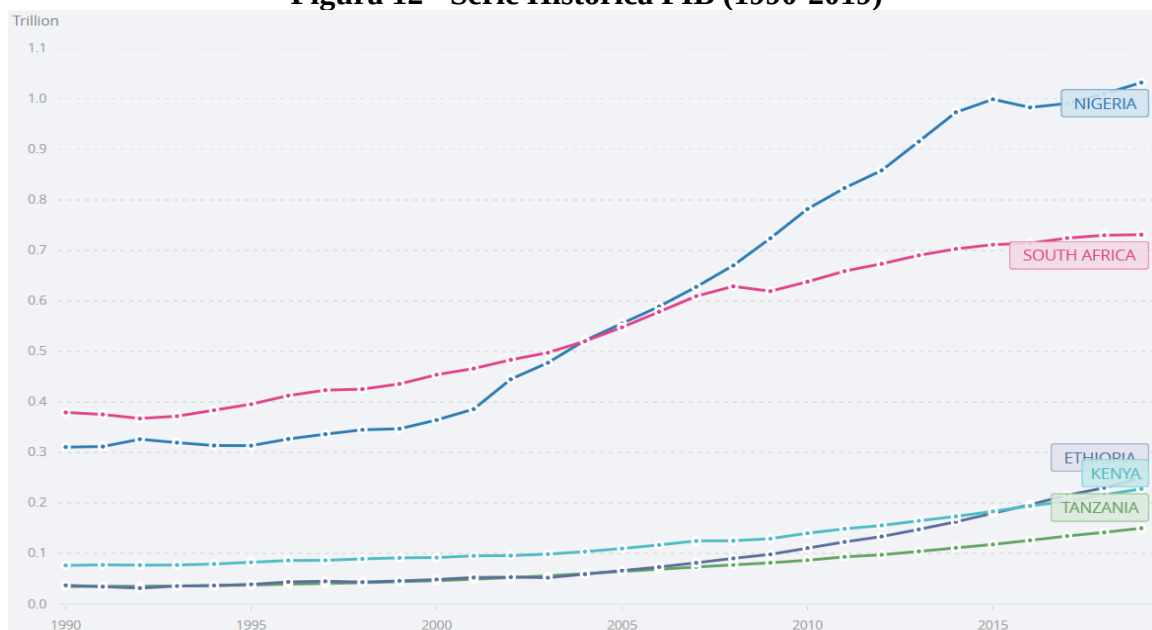
A variável “percentual da balança comercial com PALOP” foi construída por meio dos seguintes passos: (1) cálculo do valor comercial de exportações e importações totais (em US\$) para cada país; (2) cálculo do volume comercial de cada país com seu parceiro comercial por ano, ou seja, Exportação + Importação; e por fim, (3) o agrupamento das balanças comerciais em “PALOP” e “Demais Países”, seguido do cálculo do percentual correspondente aos PALOP.

Para a caracterização dos países selecionados nesta análise, na tabela 08 e na figura 06 foram compilados o PIB e o IDH para o ano mais recente analisado (2017) e o mais atual disponível, no caso, o PIB de 2019 e IDH de 2018. Em seguida, para ilustrar, a série histórica do PIB no gráfico 01 para os países.

Tabela 15 - Dados demográficos por países africanos

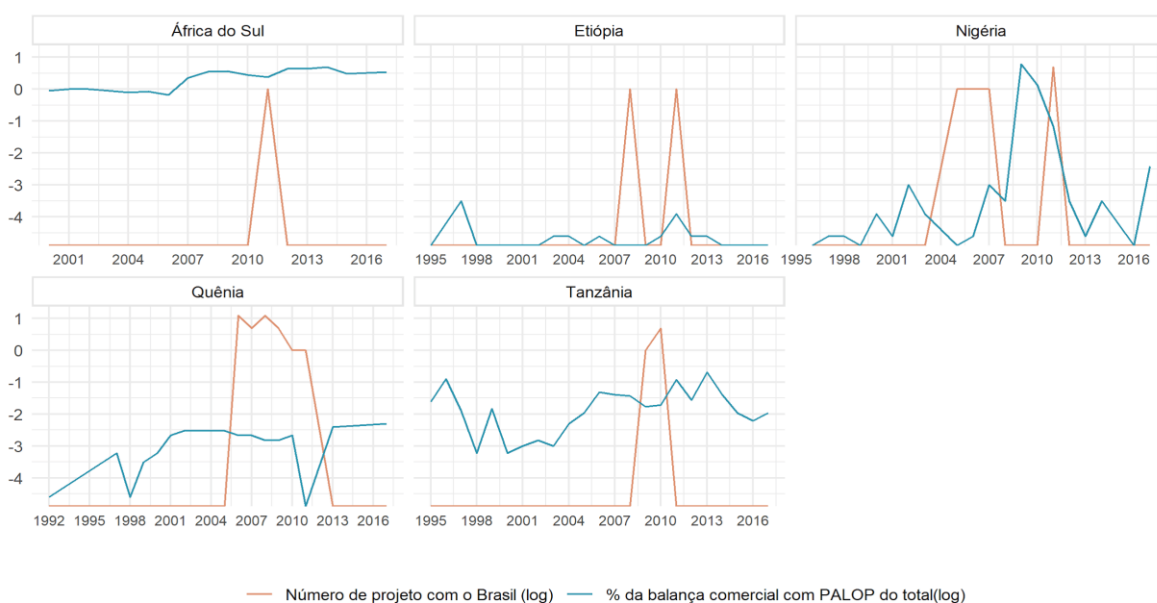
País	PIB 2017 (US\$)	PIB 2019 (US\$)	IDH 2017	IDH 2018
África do Sul	724,100,740.04	351,431,649.24	0.704	0.705
Etiópia	215,094,143.81	96,107,662.40	0.467	0.470
Nigéria	990,700,126.99	448,120,428.86	0.533	0.534
Quênia	203,206,547.19	95,503,088.54	0.574	0.579
Tanzânia	134,274,523.12	63,177,068.17	0.522	0.528

Fontes: PIB 2017 e 2019 (BANCO MUNDIALc); IDH (United Nations Development Programme (UNDP)

Figura 12 - Série Histórica PIB (1990-2019)

Fonte: (BANCO MUNDIALc)

Abaixo, na figura 13, é possível observar a distribuição temporal das duas variáveis, padronizadas por meio do logaritmo de modo a torná-las mais comparáveis dada a sua diferença de escala.

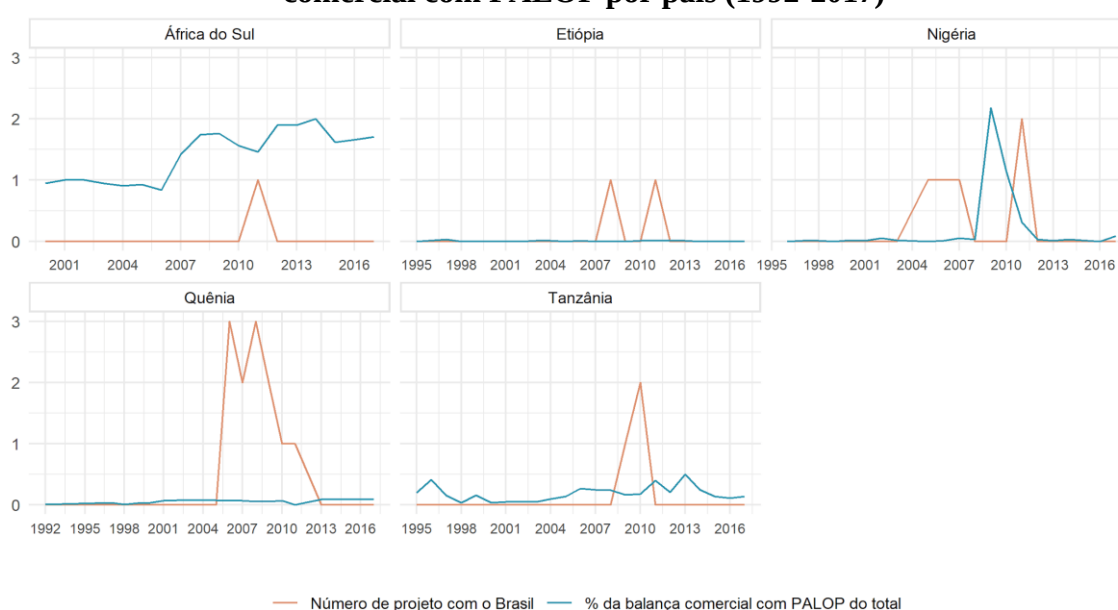
Figura 13 - Número de projetos de cooperação com o Brasil x percentual de volume comercial com PALOP por país em logaritmo (1992-2017)

Fonte: Elaboração própria

Considerando os valores em logaritmo é possível observar melhor a relação entre o comércio com países PALOP e o número de projeto de cooperação com o Brasil. Na Etiópia,

assim como na Tanzânia, Quênia e África do Sul, o número de projetos não aparenta estar relacionado à balança comercial, apesar de que em 2011 houve um aumento em ambos os indicadores simultaneamente na Etiópia. Na Nigéria é possível observar uma relação entre a distribuição dos dois indicadores, porém existe um certo *delay* nessa relação, a exemplo do pico de balança comercial na Nigéria, seguido de um pico de crescimento no número de projetos e depois uma queda em conjunto. O fenômeno, ilustrada na figura 08, é semelhante quando não é considerado o logaritmo.

Figura 14 - Número de projetos de cooperação com o Brasil x percentual da balança comercial com PALOP por país (1992-2017)



Fonte: Elaboração própria

Por fim, foi feito um Teste de Correlação de Pearson entre as variáveis *números de projetos de cooperação com o Brasil* e o *comércio exterior de países africanos com países PALOP*. O resultado foi um R de Pearson de - 0.1, indicando uma relação inversamente proporcional entre as variáveis, entretanto uma relação baixa (R de Pearson varia de 0 a 1) e que não foi estatisticamente significativa (p-valor de 0.26). Com base nisso não é possível afirmar que existe relação direta entre as variáveis.

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA ANÁLISE DOS DADOS QUANTITATIVOS

Em geral, os dados apontam alguns caminhos a seguir. Os resultados, nesse sentido, indicam que, em um mundo complexo, torna-se insustentável afirmar apenas sobre aqueles. É

necessário, portanto, buscar estratégias de pesquisa que combinem formas quantitativas e qualitativas de evidências. Com base nessas evidências, uma abordagem bem-sucedida permite que as evidências qualitativas atualizem as premissas subjacentes à análise quantitativa e vice-versa. Finalmente, ao modelar processos que fluem de diferentes lógicas de inferência, a estrutura fornece orientação prática sobre o projeto de pesquisa, especificamente sobre as condições sob as quais o conjunto de dados ou observações adicionais do processo causal provavelmente gerarão maior vantagem explicativa (HUMPHREYS; JACOBS, 2015).

O presente capítulo buscou descrever alguns resultados de análises quantitativas e de métodos mistos, a fim de auxiliar os estudos qualitativos na área. Como em qualquer estudo empírico, a detecção de significância estatística, ou não-significância, deve ser interpretada dentro de um contexto. Embora alguns pesquisadores possam citar regras práticas para cortes que representam tamanhos de efeito pequeno, moderado e grande, a interpretação da magnitude de um efeito deve ser feita no contexto explícito em que o tamanho do efeito é calculado.

O problema potencial mais sério com métodos de regressão de análise de sobrevivência é o mesmo para qualquer outro método de regressão aplicado a dados observacionais ou não experimentais: a omissão de variáveis (*Confounders*) que afetam o resultado e que também estão correlacionadas com as variáveis incluídas. A omissão de fatores de confusão pode produzir vieses tão severos que levam a conclusões que são exatamente o oposto do verdadeiro estado de coisas. A análise com o QCA é, de certa forma, um teste para um exame posterior mais robusto dos dados. Os dados indicam plausibilidade, não uma definição do fenômeno.

No geral, a variável geográfica indica, em todas as versões, nenhuma relação com a difusão dos projetos brasileiros na África. Isso deveria ser investigado se foi um acidente ou se outros fatores regionais, como os institucionais, foram mais relevantes e acabaram substituindo-o. Como dito, é um resultado bastante contra-intuitivo.

Uma variável, porém, que teve um resultado interessante foi a de Qualidade Institucional e deve ser mais investigada. Enquanto a simples qualidade institucional do país não é relevante para ter um projeto, a variável que aborda a semelhança institucional entre os PALOP e os países não PALOP é positiva e relevante para o fenômeno na análise do modelo de sobrevivência, mas não no QCA. Além disso, a solução do QCA indica a negação do acúmulo de projetos em uma região. Inclusive, a solução intermediária e conservadora no QCA indicou a importância de Instituições regionais compartilhadas com os PALOP. A variável institucional regional, no entanto, foi positiva e relevante no QCA e em 2 de 3 dos modelos de análise de sobrevivência. Isso pode demonstrar a convergência internacional desses países em nível regional.

Por fim, este capítulo sobre difusão de políticas também sugere que globalização e difusão de políticas são fenômenos que tendem a se reforçar (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Os dados, até o momento, indicam a importância da recente aproximação dos países africanos em espaços multilaterais, como os organismos internacionais regionais, o que teria criado uma convergência. O Brasil pode ter se aproveitado desse fenômeno. Será observado, nos próximos capítulos, o papel dos mecanismos de difusão e dos organismos internacionais regionais nos projetos de cooperação para a política externa brasileira por meio da análise dos resultados e do uso de contrafactuais.

6 A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

6.1 O CONTRAFACTUAL E O USO DE MÉTODO MISTOS

A necessidade de forte validade interna, para os cientistas sociais, é a “joia da coroa dos experimentos”. Como esses não podem observar a causalidade em si, é necessário usar análises contrafactuais para confirmar efeitos causais. Em outras palavras, para distinguir a causalidade da correlação, o pesquisador ou quase experimentador, como é o caso, é forçado a se envolver em um experimento teórico contrafactual. Se duas variáveis estiverem causalmente relacionadas uma à outra, o pesquisador pressupõe que a ausência do fator causal levaria à ausência de um efeito. Nas correlações não-causais, o pesquisador não espera que esse contrafactual se mantenha. Embora os experimentadores frequentemente neguem a admitir, a validade interna de seus experimentos depende criticamente de contrafactuais (MOSES; KNUTSEN, 2012).

O estatístico, na maioria das vezes implicitamente, assume que faz sentido dividir o mundo social em variáveis e procurar padrões entre eles. Além disso, ele assume que os padrões do mundo real são tão estáveis que podemos esperar que eles se mantenham além de uma amostra estreita de observações. O método estatístico permite manipular dados de maneiras que podem descobrir padrões ocultos nesses dados. Talvez essas suposições ontológicas sejam ainda mais evidentes quando as técnicas estatísticas são tão convenientemente usadas em análises contrafactuais.

Woodward (2005), por exemplo, define as causas da seguinte forma: “Uma condição necessária e suficiente para que X seja uma causa direta de Y com relação a um conjunto de variáveis V é que haja uma possível intervenção em X que mudará Y (ou a distribuição de probabilidade de Y) quando todas as outras variáveis em V além de X e Y são mantidas fixas em algum valor por intervenções”. (WOODWARD, 2005, p. 55, tradução nossa⁴⁵). As relações causais carregam um “compromisso hipotético ou contrafactual”, dado que “elas descrevem qual seria a resposta de Y se um certo tipo de mudança no valor de X ocorresse” (WOODWARD, 2005, p. 40, tradução nossa⁴⁶).

Assim, de um modo geral, “um contrafactual é uma afirmação, tipicamente no modo subjuntivo, em que uma premissa falsa ou “contrafactual” é seguida por alguma afirmação sobre

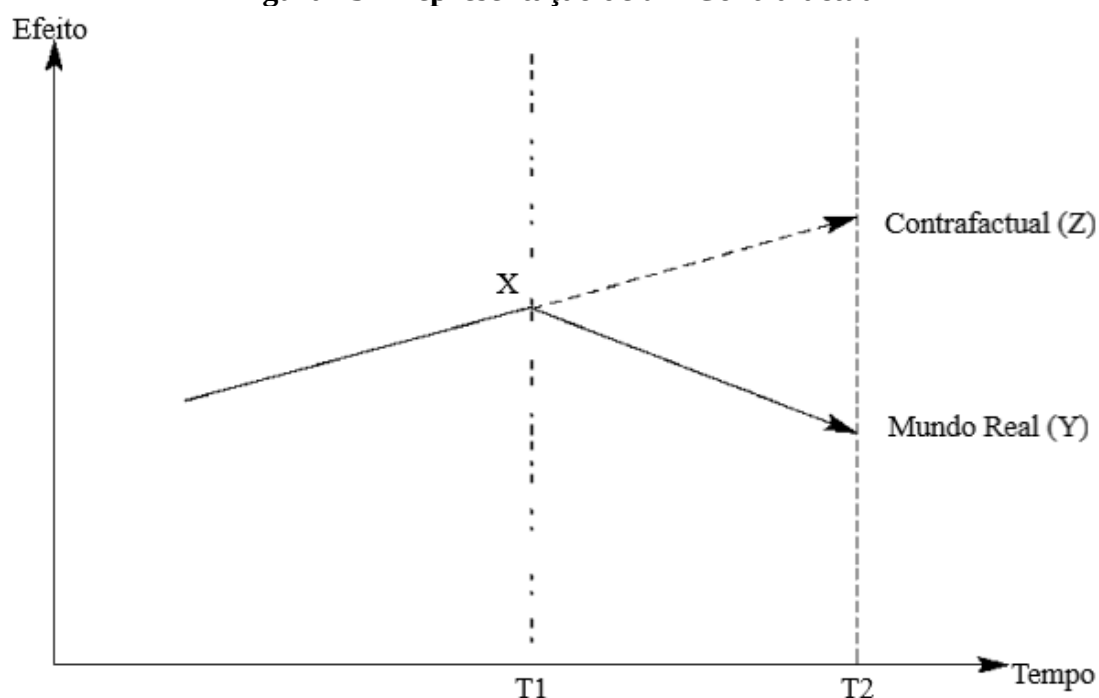
⁴⁵ No original: “A necessary and sufficient condition for X to be a direct cause of Y with respect to a variable set V is that there be a possible intervention on X that will change Y (or the probability distribution of Y) when all other variables in V besides X and Y are held fixed at some value by interventions.”.

⁴⁶ No original: “hypothetical or counterfactual commitment”... “they describe what the response of Y would be if a certain sort of change in the value of X were to occur”.

o que teria acontecido se a premissa fosse verdadeira” (BRADY, 2008, p. 220, tradução nossa⁴⁷).

Isso é feito esquematicamente na Figura 15, onde se considera o impacto de uma nova política (x) em um determinado espaço político, cujo efeito é medido no eixo y. Usando a linguagem das experiências, é possível entender o efeito da política introduzida como uma variável de tratamento introduzida no tempo T1. Para medir o impacto dessa política, é necessário comparar um resultado real da política (y) com um resultado contrafactual (z) em algum momento no futuro (T2). Nesse caso, o contrafactual (z) representa a maneira como é esperado que o mundo observe na ausência do tratamento positivo ou mudança de política (x). Para avaliar a eficácia da política em questão, ela não pode simplesmente comparar a pontuação do pré-tratamento (em T1 antes de X) com o resultado pós-tratamento (Y), pois não pode assumir que o tempo parou na ausência da nova política. Em suma, é necessário comparar os resultados reais (pós-política) e contrafactual. O ponto contrafactual de comparação é gerado usando a análise de regressão para projetar uma tendência, com base em dados de pré-tratamento, no futuro. Essa tendência é retratada pela linha pontilhada, XZ: fornece uma imagem empiricamente informada sobre como o mundo teria na ausência da mudança de política imposta (MOSES; KNUTSEN, 2012).

Figura 15 - Representação de um Contrafactual



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Moses e Knutsen (2012)

⁴⁷ No original: “a counterfactual is a statement, typically in the subjunctive mood, in which a false or ‘counter to fact’ premise is followed by some assertion about what would have happened if the premise were true”.

Um dos aspectos mais confusos do método comparativo são os muitos nomes dados a ele. Por exemplo, o método de diferença de John Stuart Mill compara sistemas políticos ou sociais que compartilham vários recursos comuns como uma maneira de neutralizar algumas diferenças enquanto destaca outras. Em outras palavras, a seleção de casos é usada de maneira a controlar o efeito causal. Ao escolher casos que são semelhantes desde o início, qualquer diferença observada entre os casos não pode ser explicada por essas semelhanças. Assim, todos os casos compartilham características básicas, ou um controle eficaz, mas variam em relação a algum fator explicativo-chave. A presença ou ausência desse fator pode ser usada para explicar qualquer variação nos resultados, pois as outras variáveis explicativas relevantes são controladas pela seleção de casos. Quando as condições apropriadas são atendidas, esse método é o mais próximo do experimento, apesar do próprio Mill ser bastante cético se essas condições seriam atendidas nas ciências sociais. Mill não achava necessidade de distinguir bruscamente entre métodos experimentais e comparativos, porque ambos estão em conformidade com a mesma lógica (MILL, 2002; MOSES; KNUTSEN, 2012).

Assim sendo, não é possível encontrar casos ou fatores semelhantes em todos os aspectos, mas pelo menos um é viável, qual seja, o fator explicativo. No entanto, mesmo que esse não seja o caso na prática, é possível imaginar um caso exatamente semelhante, uma instância teoricamente pura do fenômeno de interesse (FEARON, 1991). Uma aplicação contrafactual permite que o analista considere as relações causais de uma maneira muito semelhante ao papel desempenhado por contrafactuais em condições experimentais.

O uso do contrafactual em métodos mistos tem implicações práticas e discussões em filosofia da ciência. Há um embate na divisão entre as perspectivas interpretativa e positivista da ciência e as possibilidades de uso do contrafactual. Nesta seção, há um esboço breve, e de algum modo simplista, entre esses paradigmas, para indicar as diferenças entre essas duas abordagens científicas, em termos de diferenças na ontologia, epistemologia e metodologia mencionadas acima, haja vista a necessidade de justificar as escolhas feitas até aqui.

O paradigma positivista é muitas vezes visto como a abordagem científica para a pesquisa. Ele forma a base para as ciências naturais, pesquisas experimentais e estudos quantitativos nas ciências sociais. Dentro do positivismo, há uma ênfase na medição objetiva de questões sociais, onde se assume que a realidade consiste em fatos e que os pesquisadores podem observar e medir a realidade de forma objetiva sem influência do pesquisador no processo de coleta de dados. A pesquisa é assim assumida como isenta de valores, pois há uma “separação dos fatos dos valores” (CHARMAZ, 2006, p. 5). O positivismo adota a abordagem epistemológica, pela qual os pesquisadores formulam uma hipótese a partir de conceitos

teóricos ou modelos estatísticos, depois operacionalizam e testam a hipótese coletando dados empíricos e avaliando se as evidências apoiam a hipótese. Essa abordagem experimental é frequentemente vista como o processo central da pesquisa em ciências sociais.

O positivismo é frequentemente criticado por suas suposições sobre a medição objetiva que essencialmente separa o pesquisador do pesquisado e falha em reconhecer a natureza interativa e co-construtiva da coleta de dados com seres humanos. Além disso, o positivismo não dá conta das influências contextuais na vida das pessoas, focando apenas na captação dos fatos.

O paradigma interpretativo surgiu em grande parte em resposta a essas desvantagens do positivismo. O paradigma interpretativo tem várias características distintivas. O aspecto interpretativo significa que a abordagem procura entender a experiência vivida das pessoas a partir da perspectiva das próprias pessoas, que é muitas vezes referida como perspectiva "interna". Isso envolve estudar os significados subjetivos que as pessoas atribuem às suas experiências; assim, em vez de focar em fatos, como no paradigma positivista, os pesquisadores qualitativos buscam entender, por exemplo, as experiências subjetivas e o significado das ações sociais dentro do contexto em que as pessoas vivem (SNAPE; SPENCER, 2003).

O paradigma interpretativo, portanto, enfatiza a importância da interpretação e observação na compreensão do mundo social, que é um componente integral da pesquisa qualitativa. Além disso, o paradigma interpretativo reconhece que a realidade é construída socialmente à medida que as experiências das pessoas ocorrem em contextos sociais, culturais, históricos ou pessoais. A abordagem interpretativa reconhece a importância desses contextos mais amplos na vida das pessoas e questiona se o comportamento das pessoas pode realmente ser estudado fora do contexto em que vivem. Finalmente, o paradigma interpretativo reconhece que as percepções e experiências da realidade das pessoas são subjetivas; portanto, pode haver múltiplas perspectivas sobre a realidade, ao invés de uma única verdade como proposto no positivismo. Além disso, o paradigma interpretativo questiona a noção de que a pesquisa é verdadeiramente isenta de valores e que os pesquisadores não têm influência na coleta ou interpretação dos dados. Em vez disso, o "interpretativismo" destaca a subjetividade inerente dos seres humanos, tanto como participantes do estudo quanto como pesquisadores, e reconhece que o histórico e os valores de um pesquisador influenciam a criação dos dados da pesquisa.

Embora os paradigmas interpretativo e positivista pareçam completamente opostos, a divergência entre os dois paradigmas nem sempre é tão distinta quanto pode parecer. Por exemplo, algumas abordagens de pesquisa qualitativa têm algumas influências positivistas; enquanto alguns métodos quantitativos podem incluir alguns elementos interpretativos, como

perguntas abertas em *surveys*. Por exemplo, um pesquisador positivista pode estudar a relação entre religião, modernidade e desenvolvimento econômico analisando dados de pesquisas. Os dados podem indicar uma forte correlação entre esses três conceitos ao mostrar que quanto mais desenvolvido economicamente e moderno um país, menos religiosa é a população. No entanto, se alguém tentar explicar e entender por que os países mais desenvolvidos e modernos são menos religiosos, a resposta não pode ser encontrada nos dados da pesquisa e requer interpretação dos dados. Portanto, os resultados das análises de dados quantitativos também são interpretados e subjetivos. É preciso questionar de onde os pesquisadores positivistas retiram sua interpretação. Embora algumas interpretações possam ser de insights teóricos e da literatura, suas interpretações também podem ser baseadas em pontos de vista mais pessoais, suposições ou perspectivas ideológicas e, portanto, também são subjetivas (GRØNMO, 2019).

Assim, de acordo com o positivismo, as ciências sociais deveriam visar principalmente à previsão e explicação nomológicas. Previsões e explicações nomológicas, que são consideradas logicamente equivalentes, vinculam logicamente as condições iniciais ou causas com seus efeitos por meio de leis gerais empíricas e potencialmente probabilísticas (KINCAID, 1990). Assim, dado um efeito, uma explicação visa identificar suas causas, ao passo que, dado um conjunto de causas ou condições iniciais, uma previsão visa determinar seus efeitos. Nesse contexto, as leis científicas podem ser vistas como regularidades na natureza que governam o curso dos eventos, ligando logicamente as causas aos seus efeitos (SCHAFFER, 2004). As leis identificam fatores causais (KINCAID, 2004), restringem o escopo do que é possível e apoiam contrafactuais. Um fator causal pode ser visto como uma parte insuficiente, mas não redundante, de uma condição desnecessária, mas suficiente (MACKIE, 1980). A visão mais restritiva das leis científicas, que só admite regularidades não contingentes, exclui a biologia (que é contingente à dinâmica evolutiva) e, por implicação, a ciência social.

O poder preditivo pode ser considerado por pelo menos três dimensões independentes: probabilidade, quantidade e tempo. As teorias probabilísticas podem não ser capazes de fazer previsões definitivas em casos individuais, ao mesmo tempo em que são capazes de fazer previsões agregadas muito precisas (HITCHCOCK, 2004). Com relação à precisão quantitativa, uma previsão pode afirmar que uma magnitude mudará, mudará em pelo menos uma certa quantidade, mudará dentro de limites definidos ou mudará em uma quantidade definida (MARTIN, 1994). Considerações semelhantes se aplicam ao tempo previsto da mudança. No entanto, esse raciocínio não se traduz necessariamente em ciências sociais. Por exemplo, tais leis são dependentes das condições antecedentes, que são muito mais numerosas e complexas nas ciências sociais (FABER; SCHEPER, 2003). Além disso, por exemplo, historiadores

diferenciam nitidamente entre explicações históricas e previsões futuras; eles consideram explicações e previsões logicamente diferentes (MINK, 1966). Isso é parcialmente baseado na suposição de que o passado consiste em fatos conhecíveis, enquanto o futuro é indeterminado.

A suposição de que as explicações devem ser articuladas em termos de leis científicas também foi contestada (SALMON, 1994). Outros argumentaram que as ciências sociais podem ser consideradas científicas, mesmo que não produzam nenhuma lei universal (ROBERTS, 2004). Em vez disso, apenas ser capaz de extrapolar afirmações de um fenômeno particular para algum outro contexto pode ser considerado suficiente (MITCHELL, 2000).

A pesquisa de métodos mistos (MMR) é formalmente definida aqui como a classe de pesquisa em que o pesquisador mistura ou combina técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa, métodos, abordagens, conceitos ou linguagem em um único estudo. Filosoficamente, é a "terceira onda" ou o terceiro movimento de pesquisa, um movimento que tenta passar pelas "guerras" de paradigmas, oferecendo uma alternativa lógica e prática. Ou seja, é um paradigma de pesquisa em ciências sociais emergente que visa preencher essa divisão quantitativa-qualitativa (positivista-interpretivista).

Filosoficamente, a pesquisa mista utiliza o método e o sistema pragmático de filosofia. Sua lógica de investigação inclui o uso de indução, ou descoberta de padrões, dedução, teste de teorias e hipóteses e abdução, qual seja, a descoberta dependência do melhor de um conjunto de explicações, a fim de entender os resultados de algum estudo (JOHNSON; ONWUEGBUZIE, 2004).

Refletindo sobre o debate quantitativo-qualitativo em andamento realizado na "literatura de crise" de marketing, Rod (2009) conclui que as questões filosóficas relevantes não foram resolvidas e defendem uma abordagem pragmática na qual "os acadêmicos devem ser livres para se inscrever em qualquer epistemológico pragmático e filosofia ontológica que eles escolhem" (p. 128, tradução nossa⁴⁸). Essa é a mesma posição adotada por proponentes da pesquisa de métodos mistos. Embora admitam que abordagens qualitativas e quantitativas podem ser apropriadas em diferentes situações, Johnson e Onwuegbuzie (2004) não especificam a natureza de tais situações. Os críticos observaram que essa falta de preocupação com questões epistemológicas e ontológicas pode ter a ver com uma adoção tácita do consenso positivista tradicional (DENZIN, 2012).

De fato, sem uma compreensão clara dos fundamentos filosóficos, os critérios de validade logicamente aplicáveis tornam-se difíceis, se não impossíveis, o que torna

⁴⁸ No original: "academics should be free to subscribe to whatever guiding epistemological and ontological philosophy they choose".

potencialmente o desenho e a avaliação de um estudo de MMR em uma escolha subjetiva. Ao realizar uma revisão sistemática de literatura de MMR, Denscombe (2008) mostra que alguns pesquisadores usam principalmente métodos mistos para melhorar a precisão dos dados, produzir uma imagem mais completa e mitigar contra vieses de método único, enquanto outros podem simplesmente usar questionários como uma ferramenta para seleção de entrevistados, ou entrevistas para ajudar a explicar as descobertas quantitativas.

Tentando superar essa crítica e usar o MMR, por fim, a presente pesquisa se preocupa principalmente em apresentar o pragmatismo como um paradigma coerente e integrado, conceituando suas posturas ontológicas, epistemológicas e axiológicas. Maarouf (2019) cunhou três novas terminologias para tanto: o ciclo da realidade (*reality cycle*), o conhecimento de dupla face (*double-faced knowledge*) e o princípio do viés necessário (*necessary bias principle*). Essas posturas filosóficas combinam os pontos de vista dos paradigmas quantitativo e qualitativo como duas filosofias integradas e não conflitantes.

Assim, nesse trabalho, as posturas ontológicas, epistemológicas e axiológicas para o pragmatismo foram conceituadas de uma forma que combina os pontos de vista dos paradigmas quantitativo e qualitativo como duas filosofias integradas, não conflitantes. Primeiro, o ciclo da realidade é a postura ontológica que se baseia na existência de uma realidade em um determinado contexto em um ponto no tempo e múltiplas percepções dessa realidade nas mentes dos atores sociais. As percepções da realidade dos atores sociais controlam seus comportamentos, o que provoca mudanças no contexto e, conseqüentemente, na realidade. À medida que a realidade muda, o pesquisador pragmático pode alternar entre as duas posições da realidade única ou as múltiplas percepções dessa realidade. Em segundo lugar, a postura epistemológica, o conhecimento de dupla face, sugere que a afirmação dos pesquisadores quantitativos e qualitativos de que eles só podem aceitar o conhecimento observável ou não observável é apenas uma diferença em seus pontos de vista, não uma diferença na natureza do próprio conhecimento. Assim, qualquer tipo de conhecimento pode ser visto como observável ou inobservável a partir da posição ontológica instantânea do pesquisador pragmático. Finalmente, o princípio do viés necessário é a postura axiológica que permite ao pesquisador ser influenciado apenas pelo grau necessário para aprimorar sua pesquisa e ajudar a alcançar seus objetivos de pesquisa.

Nesse sentido, uma questão do que contribui para uma explicação válida de um resultado QCA e sua capacidade de interpretação causal é vital na presente análise. Thomann e Maggetti (2017) diferenciam entre uma abordagem que enfatiza a interpretação substantiva (*substantive interpretability*) e uma abordagem que enfatiza modelos livres de redundância

(*redundancy-free models*). A primeira argumenta que a investigação científica social é dependente sobre “o estado do conhecimento teórico e substantivo existente na comunidade científica social em geral” (RAGIN; SONNETT, 2005, p. 190, tradução nossa⁴⁹).

As inferências com QCA, nesse inclusas, não devem ser baseadas apenas nos dados disponíveis, mas também apoiadas por conhecimento teórico, conceitual e substantivo. Em contraste, a segunda abordagem extrai inferências causais dos conjuntos de dados sem incorporar conhecimento teórico ou substantivo prévio na análise e mantém ao mínimo as suposições necessárias para a análise causal. Essa abordagem argumenta que o QCA identifica condições causalmente relevantes ao remover redundâncias das condições suficientes e necessárias (HAESEBROUCK; THOMANN, 2021).

Uma teoria contrafactual de causalidade totalmente desenvolvida, no entanto, que poderia desenvolver mais o QCA, ainda não foi realizada. A razão é que os métodos que são sustentados por teorias contrafactuais nem sempre se baseiam no conhecimento existente para construir contrafactuais, como é feito na abordagem de interpretação substantiva. Métodos quantitativos baseados em estrutura de resultados potenciais são sustentados por teorias contrafactuais, mas avaliam os efeitos do tratamento sem usar conhecimento teórico para construir contrafactuais. Em consequência, teorias contrafactuais ainda precisam fornecer diretrizes claras sobre como incorporar o conhecimento existente na análise para separar as relações causais das não causais (SCHNEIDER; ROHLFING, 2019; HAESEBROUCK; THOMANN, 2021). Nesse sentido, Mahoney e Acosta (2021) destacam que “com uma população de casos, teorias contrafactuais de causalidade analisam relações probabilísticas entre variáveis” (p. 1905, tradução nossa⁵⁰) usando efeitos médios de tratamento (*Average Treatment Effect*) (ATE). Não está claro, no entanto, como um foco em ATE seria compatível com o QCA (THIEM; BAUMGARTNER; BOL, 2016). Finalmente, é tudo menos certo que uma teoria contrafactual da causalidade não sofreria as mesmas limitações que as teorias da regularidade da causalidade. Parece particularmente improvável que uma teoria contrafactual de causalidade não exija uma suposição de homogeneidade causal de uma forma ou de outra (WOODWARD, 2005; HAESEBROUCK; THOMANN, 2021).

Mahoney e Owen (2021) argumentam que, embora o QCA se encaixe mais com uma teoria da regularidade da causalidade, as ferramentas da teoria dos conjuntos (*set-theoretic*)

⁴⁹ No original: “the state of existing theoretical and substantive knowledge in the social scientific community at large”.

⁵⁰ No original: “with a population of cases, counterfactual theories of causality analyze probabilistic relationships among variables”.

usadas no QCA, para analisar a necessidade e a suficiência podem ser importadas pela pesquisa quantitativa, que está enraizada em uma teoria contrafactual da causalidade. Os autores exploram como os métodos da teoria dos conjuntos da tradição da pesquisa qualitativa podem enriquecer a pesquisa quantitativa multimétodo e desenvolver uma estrutura geral da teoria dos conjuntos para o estudo da necessidade e suficiência na pesquisa quantitativa. Eles concluem que os métodos da teoria dos conjuntos agregam valor chamando a atenção para padrões assimétricos nos dados que, de outra forma, passariam despercebidos e não analisados. Segundo eles, os métodos elementares de QCA podem ser bem usados por pesquisadores estatísticos interessados em estudar os efeitos causais dos tratamentos.

Enquanto a abordagem dos modelos livres de redundância baseia-se em uma teoria de causalidade regular, a base causal da abordagem interpretativa ainda é uma questão de exploração acadêmica. Os estudiosos ainda precisam concordar com uma definição formal explícita do alvo da pesquisa sob uma abordagem interpretativa para QCA (MAHONEY; ACOSTA, 2021).

Desse modo, assim que a tabela da verdade é divulgada, normalmente essa possui linhas que não são preenchidas por casos empíricos, o que é chamado de diversidade empírica limitada (*limited empirical diversity*) (OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021). Para derivar uma solução QCA, como demonstrado no capítulo anterior, é necessária uma decisão sobre como tratar os chamados “restos lógicos” ou as linhas da tabela da verdade empiricamente não observadas (*logical remainders*). Essa decisão envolve pressupostos contrafactuais sobre os “restos lógicos”: como lidar com a incerteza quanto ao resultado que essa configuração produziria, caso fosse observada empiricamente?

Haesebrouck e Thomann (2021) a respondem, por um lado, afirmando que a solução conservadora assume que, na ausência de evidências, nenhuma dessas linhas de restos lógicos é suficiente para o resultado e, portanto, não devem ser incluídas na minimização lógica. A solução parcimoniosa, por outro lado, inclui qualquer linha de resto lógico na minimização lógica, assumindo que é suficiente para o resultado, se a inclusão dessa linha levar à eliminação adicional de redundâncias. Finalmente, soluções intermediárias podem ser derivadas desde que prestem atenção ao conteúdo substantivo de contrafactuais, com base no corpo existente de conhecimento teórico e empírico. Atingindo um equilíbrio entre complexidade e parcimônia, as soluções intermediárias distinguem ainda entre plausíveis e/ou defensáveis, em oposição a suposições contrafactuais implausíveis e/ou insustentáveis (RAGIN, 2008; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2013; HAESEBROUCK; THOMANN, 2021).

Uma vantagem intelectual final e bem elaborada dos métodos com lógica de conjuntos é que esses domesticam de maneira satisfatória os aspectos filosoficamente problemáticos dos contrafactuais na análise causal. Uma vez confrontado com a regressão infinita que resulta da combinação da pergunta “Por que A?” com uma compreensão contrafactual da causalidade, as combinatórias causais reduzem o conjunto de contrafactuais de interesse àquelas combinações das causas escolhidas que até agora não têm casos reais para representá-las. Isso significa que, com efeito, os únicos contrafactuais em oferta são aqueles para os quais existe uma variável predefinida alojada no estudo, uma variável que pode assumir diferentes valores (ou, no caso de *crisp sets*, um dos dois valores de A ou $\sim A$). Isso leva à distinção essencial entre um contrafactual fácil e um contrafactual difícil, definido pela proporção das causas consideradas que diferem, no contrafactual, dos casos conhecidos. Assim sendo, as duas negações apresentadas pela solução do QCA aparecem como resultados lógicos contrafactuais dos dados apresentados (IANNACCI *et al.*, 2022).

6.2 A NEGAÇÃO DA VARIÁVEL GEOGRÁFICA E DO ACÚMULO DE PROJETOS NA REGIÃO

O resultado apresentado pelo QCA no capítulo anterior identificou três variáveis suficientes nas soluções intermediária e conservadora. Nessas, houve a presença de Gana, Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria como casos. Por sorte, os resultados da solução intermediária e da conservadora são bastante parecidos, praticamente idênticos, não colocando o autor na difícil decisão de escolher no dilema apresentado acima entre a solução intermediária e a conservadora. A negação da variável geográfica ($\sim$ distancia_2palop) em relações aos países do PALOP e a negação do acúmulo de projetos na região ($\sim$ regiao_proj_acumulados) são os contrafactuais que o QCA permite usar. Esses dois serão analisados no tópico 6.2. A presença desses 4 países em instituições com os PALOP (instituicoes_com_palop) é a condição que será observada no tópico 6.3.

6.2.1 Variável Geográfica

Como apontado nos capítulos anteriores, a literatura de difusão cresceu consideravelmente nas últimas décadas, tanto no número de artigos publicados quanto na sofisticação das ferramentas metodológicas. A introdução de Métodos de Sobrevivência à pesquisa de difusão permitiu que os pesquisadores incluíssem variáveis internas e externas de difusão, levando ao crescimento de muitos estudos de política única que avaliaram os determinantes da adoção de políticas estaduais (BERRY; BERRY, 2007). Mais recentemente,

os estudiosos se voltaram para análises de grandes amostras de dezenas ou mesmo centenas de políticas, levando a descobertas mais generalizáveis sobre a rede de difusão mais ampla (BOEHMKE; SKINNER, 2012; KREITZER; BOEHMKE, 2016).

À medida que o campo cresceu e diversificou suas abordagens metodológicas, os estudiosos da difusão descobriram consistentemente que a contiguidade é um preditor confiável da adoção de políticas. Os estados são mais propensos a adotar políticas anteriormente adotadas por estados vizinhos. Apesar da consistência dessa descoberta, os estudiosos apontaram limitações de usar a contiguidade como medida. Os pesquisadores têm lutado para determinar por que a contiguidade prevê a difusão. Em vez de aprender com os estados vizinhos, alguns argumentam que os estados com características semelhantes estão simplesmente respondendo com soluções para problemas políticos semelhantes (VOLDEN; TING; CARPENTER, 2008). Outros argumentaram que a contiguidade ainda pode desempenhar um papel na difusão, mas que seu efeito enfraqueceu ao longo do tempo devido a uma variedade de novas influências (MALLINSON, 2019). Esses novos fatores incluem laços latentes de difusão entre os estados (DESMARAIS; HARDEN; BOEHMKE, 2015) e a influência de grupos de interesse na adoção de políticas (GARRETT; JANSÁ, 2015), entre outros. Essa pesquisa mais rigorosa mostrou que, embora a contiguidade seja relevante para entender a difusão de políticas, há outras razões que explicam como as políticas viajam de estado para estado.

Os pesquisadores sabem que existem fatores adicionais que influenciam a difusão de políticas, mas os estudiosos ainda confiam na contiguidade como uma variável abrangente que é usada em diferentes abordagens teóricas para a difusão (GILARDI, 2016). Como justificativa da relevância da proximidade geográfica, costuma-se argumentar que a intensidade da comunicação entre os países pode aumentar devido à sua proximidade. Esse argumento implica na suposição de que a troca de informações entre países vizinhos ou geograficamente próximos é substancialmente maior. Mesmo formas não intencionais de troca de informações ocorrem mais facilmente e, portanto, com mais frequência. Além disso, exemplos de políticas de países vizinhos ou próximos são muitas vezes considerados como um modelo para as próprias políticas nacionais de um país, de modo que um alto grau de influência mútua é assumido devido à proximidade geográfica (SCHMITT; OBINGER, 2013). A rede de distâncias geográficas serve, portanto, como ponto de referência para medir a relevância das redes de contato do comércio global, esferas culturais e conexões coloniais (MOSSIG *et al*, 2021).

Assim, há pouca dúvida na literatura de que a distância geográfica influencia os processos de difusão. Quanto mais próximos os objetos de investigação estiverem localizados, maior a probabilidade de eles entrarem em contato e maior a probabilidade de o conteúdo do

processo de difusão, quais sejam, doença, inovação ou política social, ser contratado ou adotado. Um exemplo simples e ilustrativo é a propagação de um vírus transmitido por meio de contatos pessoais (CLIFF, 1979) ou, alternativamente, o efeito negativo da distância geográfica na migração (WINDZIO, 2018).

Além da velocidade de difusão, a área espacial em que ocorre a difusão é um fator crucial. Se as distâncias geográficas fossem o único fator explicativo, a velocidade de difusão permitiria conclusões sobre a topologia da área e a distribuição dos assuntos dentro dessa. A taxa de adoção geralmente diminui com o aumento da complexidade do conhecimento ou com o aumento da intensidade de capital. Rumores sobre personalidades proeminentes se espalham rapidamente, enquanto descobertas científicas complexas, por exemplo, mostram uma difusão muito mais lenta (STAUDACHER, 2005).

Magetti e Gilardi (2016) afirmam que “a Geografia é muitas vezes um componente importante da difusão, mas não pode ser ligada diretamente a nenhum dos [...] mecanismos. Portanto, é um indicador abrangente que geralmente discrimina entre eles. É melhor usado em combinação com outros indicadores” (p. 93, tradução nossa⁵¹). Da mesma forma, Simmons e Elkins (2004) observam que a distância geográfica não fornece uma explicação satisfatória para a difusão de políticas *per se*. De acordo com sua visão, Beck, Gleditsch e Beardsley (2006) apontam, com o significativo título “*Space is more than Geography*” que, por um lado, levar em conta as distâncias geográficas na econometria espacial é um enriquecimento metodológico, mas que outras medidas para determinar a interconexão entre os estados produziram resultados mais frutíferos. Além disso, uma clara atribuição de proximidade geográfica a um dos mecanismos da literatura de difusão, ou seja, aprendizagem, competição, imitação ou coerção é difícil (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013).

O “efeito de vizinhança” entre unidades é uma versão simplificada da distância espacial, em que uma localização na vizinhança imediata aumenta o risco de adoção. A força dos efeitos de vizinhança pode ser derivada da taxa de difusão, que por sua vez depende das propriedades da informação difusa. Uma forma simples de uma matriz de ponderação espacial é a matriz de vizinhança. Se dois países têm uma fronteira compartilhada, a respectiva célula da matriz de vizinhança tem valor 1 e, caso contrário, 0 (WINDZIO; TENNEY; LENKEWITZ, 2019). A matriz de vizinhança implica, assim, o pressuposto de que apenas os países com uma fronteira comum podem influenciar uns aos outros, o que pode trazer problemas na análise de países

⁵¹ No original: “Geography is often an important component of diffusion, but it cannot be linked straightforwardly to any of the [...] mechanisms. Therefore, it is a catch-all indicator that usually discriminates between them. It is best used in combination with other indicators”

próximos, mas não fronteiriços (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013). No problema apresentado neste trabalho, seria o caso de Angola e Moçambique. Assim, por causa da crítica a essa suposição, as distâncias entre as capitais foram usadas no trabalho, além em vez da matriz de vizinhança, para definir “defasagens espaciais” nas matrizes de ponderação (SCHMITT, 2019; SIMMONS; ELKINS, 2004).

Em pesquisas anteriores sobre difusão de políticas (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013), as distâncias geográficas foram usadas como matrizes de ponderação em modelos de regressão espacial para capturar dependências na forma de “atrasos espaciais”, especialmente quando há mudanças de capitais (SCHMITT; OBINGER, 2013).

As distâncias geográficas são uma rede relativamente que não varia no tempo, haja vista que países não mudam suas capitais com grande frequência. Por exemplo, no paper de Eiser, Lischka e Tkaczick (2020), o qual cobre o período de 1946 a 2016, houve poucas mudanças nas capitais dos países. Essas, assim sendo, são relativamente constantes no tempo, o que significa que a força desse vínculo não muda ao longo da análise, enquanto as esferas institucionais, socioculturais, comerciais e legados coloniais variam mais no tempo. Pode-se explicar o declínio da influência das potências coloniais após a descolonização, mudança de parcerias econômicas e características culturais e institucionais em evolução. Essas, além disso, não representam contatos de rede reais, mas apenas promovem a formação, frequência e intensidade desses contatos (MOSSIG *et al*, 2021).

A taxa de difusão geralmente não é constante no tempo e no espaço, mas existem rotas preferenciais, por exemplo, através de contatos particularmente intensos, que aumentam a velocidade de propagação ao longo de certos canais de difusão e, portanto, têm uma influência significativa na área de propagação (GRABHER, 2006). Da mesma forma, Boschma (2005) argumenta que a proximidade não abrange apenas a proximidade física, geográfica, mas também existem formas cognitivas, organizacionais, sociais e institucionais de proximidade.

Assim, os países vizinhos são mais propensos a exibir estruturas sociais e tradições semelhantes. Essas semelhanças servem como uma explicação para a alta correlação entre aspectos socioculturais e proximidade espacial. Esse argumento se encaixa bem com a ideia de que a proximidade cultural também pode ser uma dimensão importante. Os laços na rede de “esferas culturais”, que se correlacionam com a proximidade espacial, podem ser uma condição de difusão muito mais significativa. Enquanto a proximidade espacial entre as capitais é medida quase com precisão, a rede de esferas culturais é uma combinação de várias características complexas e, portanto, mais propensa a erros de medição.

6.2.2 Acúmulo de Projetos na Região

Como Maggetti e Gilardi (2016) e Gilardi (2016) apontam, essa medida conta quantas outras unidades já adotaram uma política anteriormente, seja em números absolutos ou relativos a potenciais adotantes. Os autores sugerem um vínculo com o mecanismo da emulação e, em pequena parte, com aprendizagem. Como a cooperação brasileira é *demand-driven*, e, em tese, basta o governo brasileiro aceitar a proposta de projeto de um governo estrangeiro, a emulação da prática ou a aprendizagem observada em outros países podem influenciar os Estados africanos a buscarem parceiros na cooperação.

Os mecanismos de emulação e aprendizagem são sublinhados por um processo semelhante. Em ambos os casos, os Estados adotam políticas com base no que observam de outros, especialmente de Estados mais experientes ou desenvolvidos. No entanto, ambos os mecanismos diferem em termos dos impulsionadores da implementação de políticas de outros lugares. Enquanto o aprendizado espera que os Estados observem as melhores práticas e lições aprendidas por seus pares, a fim de obter uma melhor compreensão das consequências políticas específicas e fortalecer sua capacidade de avaliar se determinadas políticas seriam uma solução eficaz para seus próprios problemas, a emulação não está relacionada com a eficácia de uma política, mas associada à sua adequação percebida e ao interesse dos estados em imitar os líderes no campo (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007; SIMMONS; ELKINS, 2004).

Em contraste com a aprendizagem, a emulação não é resultado de uma atualização sistemática do conhecimento prévio de alguém e avaliação racional da utilidade de políticas específicas em outro lugar (BLATTER; PORTMANN; RAUSIS, 2021)⁵². Em vez disso, no caso da emulação, as políticas se espalham porque são socialmente valorizadas e envolvem um simbolismo específico que os países podem ver como potencialmente melhorando sua reputação e igualando sua imagem com estados de alto status. Esse mecanismo de difusão é, portanto, menos susceptível de resultar da procura de soluções funcionais, mas sim da procura de efeitos positivos de reputação e credibilidade. Além disso, o medo de ficar para trás em relação aos países pares e às tendências internacionais pode desempenhar um papel importante (MESEGUER, 2005).

⁵² O racionalismo assume que os atores escolhem os meios mais eficientes para atingir seu objetivo e aderem à lógica das consequências, pesando custos e benefícios. Ele enfatiza principalmente os incentivos materiais e aponta para o raciocínio instrumental. Defende reivindicações de teorias substantivas das relações internacionais, como o realismo e o liberalismo. Por outro lado, de acordo com o construtivismo, os atores seguem a lógica da adequação, considerando normas institucionalizadas e tomando decisões com base no que é percebido como “certo”, “esperado” ou “aceitável”. Razões normativas, portanto, estão no centro da tomada de decisão, respondendo pelos interesses dos atores determinados por valores e expectativas sociais (HEINZE, 2011).

Os pressupostos subjacentes à emulação estão diretamente ligados ao construtivismo (UJI; SUSUKI, 2016), a partir do qual a realidade é socialmente construída. As estruturas fundamentais das relações internacionais, de acordo com o construtivismo, não são estritamente materiais, mas repousam também nas relações sociais que são definidas pelas percepções, interesses e identidades dos atores e guiadas por fatores ideacionais como normas, ideais e valores (RUGGIE, 1998; WENDT, 1995). Os recursos materiais, portanto, tornam-se o que são para os atores por meio da estrutura de percepções e conhecimentos compartilhados nos quais estão inseridos e formam a natureza do relacionamento entre os atores, seja ela cooperativa ou conflituosa (WENDT, 1995). Assim, quando os Estados adotam políticas de semelhantes, eles não o fazem com base em uma análise racional cuidadosa dos ganhos materiais estimulados por cada implementação de política, mas sim porque percebem e entendem como apropriado dentro da comunidade em questão (FINNEMORE; SIKKING, 1998). Com isso, algumas políticas são aceitas independentemente de terem algum efeito real, endossadas por seu simbolismo e como manifestação de percepção compartilhada sobre determinado tema. Razões normativas, portanto, impulsionam a difusão de políticas (BLATTER; PORTMANN; RAUSIS, 2021).

É provável que alguns países adotem um dos modelos porque foram socializados pelos líderes, o que significa que compartilham crenças plausíveis e aderem a normas semelhantes (FINNEMORE; SIKKING, 1998). Dadas as diferentes razões subjacentes a cada modelo de projeto de cooperação que exista, e são os mais variados possíveis, espera-se que os Estados adotem políticas que correspondam às crenças e valores aos quais foram aculturados, constituíram suas identidades e refletem suas crenças.

Informações sobre as causas de algumas unidades tenderem a experimentar o evento mais cedo do que outras são perdidas em favor da explicação das escolhas dos adotantes posteriores *vis-à-vis* as escolhas dos adotantes anteriores. Alguns estudos examinaram o status de adotantes anteriores *vis-à-vis* uma unidade de adoção (GROSSBACK; NICHOLSON-CROTTY; PETERSON, 2004; MOONEY, 2001). Mooney (2001) defendeu os efeitos regionais na adoção de políticas: as informações de sucessos e fracassos de políticas em um estado vizinho provavelmente serão mais influentes em uma unidade que as adota. Os efeitos regionais são capturados pelo cálculo da proporção de estados vizinhos que adotaram uma inovação. No entanto, Grossback, Nicholson-Crotty e Peterson (2004) consideram não apenas a proximidade geográfica, mas também a afinidade ideológica tem influência. Nesse trabalho, a emulação dos adotantes iniciais é um meio para uma unidade de adoção gerenciar os riscos da adoção de políticas em um ambiente incerto. No entanto, essa emulação não pode ser

ideologicamente neutra: o efeito de uma unidade adotando uma política será maior em outras unidades ideologicamente semelhantes ao primeiro adotante.

A emulação pode ser vista como uma versão extrema da difusão socialmente canalizada. Em contraste com a aprendizagem, o mecanismo de emulação é totalmente separado do sucesso ou fracasso de políticas em outros lugares. Além disso, as partes que emulam ações de partes estrangeiras não estão interessadas em processar informações e encontrar novas evidências. Em vez disso, as forças motrizes que fazem os Estados assumirem as ações dos semelhantes estrangeiros são as normas culturais e sociais. Como tal, a emulação centra-se no ator, as outras partes que estão adotando um objeto, e não na ação em si, como é o caso da abordagem de aprendizagem (SHIPAN; VOLDEN, 2008).

Assim, a difusão impulsionada pela emulação ocorre porque uma determinada parte estrangeira, ou um grupo de partes estrangeiras, adotou um objeto de difusão. Em contraste com o mecanismo de aprendizagem que é impulsionado por interesses próprios, a emulação é impulsionada por interesses relativos a outros. A parte que emula está interessada apenas em se tornar o mais semelhante possível à parte que adotou o objeto. As consequências desse ato de imitação de objetos não têm importância. O que importa é a reputação e a legitimidade (WEYLAND, 2006). Se vários atores internacionalmente relevantes adotam uma determinada política, isso confere um certo grau de legitimidade aos adotantes em potencial: o pensamento é que imitar os adotantes anteriores pode tornar os adotantes em potencial “um deles”. Como regra geral, quanto maior o número de adotantes, mais pressão é colocada sobre os possíveis adotantes para seguir a massa crítica. No entanto, o número de atores torna-se menos importante se atores altamente respeitáveis estiverem entre os primeiros a adotar.

Uma diferença considerável para o mecanismo de aprendizagem é que não há objetos que não possam ser difundidos por meio desse mecanismo. Como mencionado anteriormente, o mecanismo de emulação se concentra no ator em vez da ação. Isso implica que todos os objetos de difusão podem se espalhar transnacionalmente, desde que o adotante inicial seja considerado digno de ser imitado. Em outras palavras, uma parte que deseja se beneficiar da legitimidade e reputação de um grupo de adotantes pode igualmente adotar seus princípios, objetivos e políticas porque se preocupa apenas em se tornar o mais semelhante possível aos membros do grupo. Dito isso, dado que as normas culturais e sociais dos grupos importam muito para a realização da difusão, é possível conjecturar que as posições sobre os princípios gerais do grupo são mais prováveis de serem emuladas pelos seus membros, já que os grupos maiores geralmente concordam com os princípios gerais, mas menos em medidas específicas.

Uma outra questão a ser levantada é a interdependência econômica manifestada quando a ação de um Estado afeta as utilidades de outro estado, e este conseqüentemente modifica suas políticas em resposta (UJI; SUSUKI, 2016). A ligação entre política e economia foi demonstrada por Keohane e Nye (1988) em seu trabalho sobre interdependência, apontando que no mundo cada vez mais globalizado, os Estados não são capazes de controlar efetivamente os resultados apenas por meio de ações unilaterais. De fato, sua capacidade de alcançar objetivos nacionais que giram em torno da maximização de ganhos depende em grande parte de dependências mútuas com outros Estados e pressões que operam no sistema (SNYDER, 2013). A autonomia de um Estado individual é assim limitada pela necessidade de se adaptar às condições externas. Neste sentido, as relações interdependentes envolvem custos que os Estados estão, no entanto, geralmente dispostos a aceitar, uma vez que a ruptura das relações com outros resultantes de ações unilaterais pode representar riscos muito maiores do que os benefícios da autonomia (KEOHANE; NYE, 1988). Como resultado dessa tolerância, a interdependência entre os Estados aumenta gradualmente e os estados são atraídos para uma cooperação mais profunda que se torna cada vez mais custosa interromper. Assim, se torna lógico que uma variável de quantidade de projetos de cooperação em uma área pudesse ser positiva com a difusão de projetos de cooperação brasileiros, mas não foi o caso.

Os laços econômicos acabariam crescendo a tal ponto que a cooperação entre os Estados se espalharia para outras esferas, desencadeando externalidades de rede (SNYDER, 2013). Além disso, afeta os processos internos de tomada de decisão, pois os incentivos dos Estados para considerar suas parcerias ao alterar políticas ou adotar novas aumentam proporcionalmente à extensão e à importância relativa do relacionamento específico. Eventualmente, os governos fazem tais escolhas políticas que contribuem para uma maior cooperação (UJI; SUSUKI, 2016).

Ao fazê-lo, os Estados também se envolvem em competição com outros (ELKINS; SIMMONS, 2005). Assim, além dos benefícios de alinhar políticas com seus parceiros, os Estados também podem determinar sua estratégia com base nas escolhas políticas de seus concorrentes. O principal objetivo dessa tomada de decisão reativa é manter a competitividade e a capacidade de atrair recursos (GILARDI, 2010; 2016; SIMMONS; ELKINS, 2004). Também é possível uma competição por benefícios não materiais, como ganhos de reputação (SIMMONS; ELKINS, 2004) em esforços para obter aceitação. Independentemente de os benefícios serem materiais ou não, as escolhas dos governos abordam o medo de ficar de fora e perder os benefícios para outros se as políticas dadas não fossem adotadas (MESEGUER; GILARDI, 2009; SIMMONS; ELKINS, 2004) e parcerias significativas fossem interrompidas.

Os países que se veem como membros de um grupo com base em características ou geografia comuns podem copiar as políticas uns dos outros porque inferem que o que funciona para um par funcionará para eles (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Os estudiosos usam várias maneiras de definir pares. Alguns enfatizam a importância de valores culturais compartilhados, crenças e legados históricos semelhantes, pois é mais fácil para os países atender àqueles com características de origem semelhantes (BROOKS, KURTZ, 2012). Outros definem pares como aqueles na mesma região geográfica e tratam a difusão de políticas como um agrupamento geográfico, o que definitivamente não é corroborado nesse trabalho (BIESENBENDER; TOSUN, 2014). Biesenbender e Tosun (2014), por exemplo, usam o número de políticas adotadas em países vizinhos como proxy para uma possível pressão normativa. Shipan e Volden (2012) mostram que a emulação é principalmente focada em vizinhos maiores. Trabalhos mais recentes estenderam esse argumento de “semelhança” para incluir pares ideológicos e regionais (GROSSBACK; NICHOLSON-CROTTY; PETERSON, 2004; VOLDEN, 2006), mas a lógica permanece inalterada.

Por fim, a literatura deixa claro que características compartilhadas aumentam a confiança que potenciais adotantes de uma inovação têm nas informações de semelhantes anteriores. Na presente análise, foi oferecida duas variáveis que estão relacionadas, a variável geográfica e o número de projetos na região, as quais demonstraram pela solução do QCA não terem influência na difusão de projetos de cooperação do Brasil na África. Não obstante, as variáveis institucionais funcionaram bem nos testes empíricos, o que oferece um ambiente de implementação com outro elemento de possível uniformidade, o que podem aumentar o peso que os adotantes em potencial atribuem às informações, particularmente informações sobre se uma política funcionou ou não em jurisdições anteriores.

6.3 INSTITUIÇÕES COM OS PALOP: A PROXIMIDADE COM A ECOWAS/CEDEAO E OS CASOS DE GANA, SENEGAL, ANGOLA, GUINÉ-BISSAU, MALI, GABÃO E NIGÉRIA

A literatura sobre difusão de políticas transnacionais investiga como as decisões em um Estado-nação são influenciadas por práticas, normas e políticas apresentadas ou promovidas por outros estados e organizações internacionais (GILARDI, 2012; SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2006). A difusão de políticas transnacionais é conceituada como um processo desencadeado pela crescente interdependência internacional que leva à disseminação de políticas específicas entre estados e regiões do mundo por meio de uma variedade de mecanismos de difusão.

Esse corpo de literatura fornece ferramentas analíticas valiosas para identificar mecanismos de difusão transnacionais, tanto verticais, por meio de incentivos, quanto horizontais, por intermédio da competição, da aprendizagem e da emulação entre os Estados, mas diz pouco sobre como as instituições internacionais afetam a difusão de políticas e práticas semelhantes entre os estados membros. A literatura reconhece que a existência de redes internacionais facilita as trocas horizontais entre os atores, impulsionando a difusão por meio da comunicação e compartilhamento de informações (ELKINS, 2009; SIMMONS; ELKINS, 2004). No entanto, fica aquém de abordar como a participação de burocracias estatais em instituições internacionais formais desencadeia a ativação de mecanismos de difusão horizontal que levam à convergência política e institucional entre os Estados membros.

Assim, a raridade com que o regionalismo tem sido perseguido com sucesso, especialmente entre as economias menos desenvolvidas, é o pano de fundo contra o qual as próprias lutas da África para cumprir suas aspirações de colaboração regional devem ser colocadas. No caso, de acordo com os resultados do capítulo 05, a presença de Gana, Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria com instituições com os PALOP revela a potencialidade dos arranjos regionais e como o Brasil se aproveitou das relações com esses países e organizações no período compreendido deste trabalho. Vale salientar inicialmente que Angola e Guiné-Bissau são países membros dos PALOP. É um resultado que tem previsão na literatura, especialmente a neoinstitucionalista, mas impressiona por serem países emergentes, de continentes distintos e com instituições regionais não totalmente amadurecidas. Nesta parte serão analisadas as relações desses países com suas instituições regionais com os PALOP e como o Brasil pode, racionalmente ou não, em uma política externa historicamente oscilatória, ter estabelecido projetos de cooperação com esses Estados.

O regionalismo pode ser visto como uma forma de colaboração intergovernamental em escala geograficamente restrita. O regionalismo reflete bastante a ação proposital dos Estados. Além dos primeiros acordos bilaterais de comércio, parte importante desse desenvolvimento político ocorre no contexto de organizações regionais, muitas das quais passaram a endossar objetivos ambiciosos de cooperação econômica como os mercados comuns (HAFTEL, 2013). É um subconjunto do multilateralismo, definido por John Ruggie (1992) como uma “forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios de conduta “generalizados”” (p.571, tradução nossa⁵³).

⁵³ No original: “institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of ‘generalized’ principles of conduct.”

O regionalismo também pode ser visto como uma instituição social: como acontece com outras instituições, a colaboração interestatal regional pode ocorrer dentro de organizações formais ou em uma base totalmente informal. O regionalismo assume muitas formas, aborda múltiplos objetivos e atraiu uma riqueza de teorizações de várias disciplinas acadêmicas. Em última análise, todas as formas de colaboração regional têm indiscutivelmente um fundamento político, baseado no desejo de garantir que o conflito armado seja inconcebível entre seus estados membros, a construção de uma “*Peace in Parts*”, para usar o título da obra clássica de Joseph Nye (1987) (RAVENHILL, 2016).

Na ausência de um contrafactual, é impossível demonstrar a validade desta variante de uma abordagem internacionalista liberal, mas o registro coincide com o que a evidência, geralmente persuasiva, de que altos níveis de interdependência econômica estão associados à ausência de conflito armado interestatal. Pode, então, ser impróprio julgar uma instituição regional simplesmente por referência aos objetivos que ela proclama. Pode, não obstante, haver funções latentes que a instituição está cumprindo apesar de sua incapacidade de cumprir seus objetivos primários declarados. Instituições “desenhadas para falhar” podem, no entanto, ser funcionais para o desempenho de outras tarefas (RAVENHILL, 2016).

Uma avaliação do regionalismo histórico da África permite um debate sobre a extensão das evoluções de divergências e de convergências entre os Estados africanos, fornecendo diferentes períodos de tempo em que um impulso para divergência e convergência é demonstrado dentro desses agrupamentos regionais. A discussão aqui presente avalia em parte a gestão de filiações múltiplas dos Estados africanos. Há muitas organizações regionais na África⁵⁴. Além disso, o comércio internacional, por exemplo, está sendo amplamente conduzido por poderosos arranjos internacionais, como a Lei Africana de Crescimento e Oportunidade (AGO), o Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS) e os Acordos de Parceria Econômica Europeia (EPAs).

A teoria da integração pan-africana tem por objetivo a relação entre divergência e convergência das políticas de integração regional e a implementação inicial em direção a uma convergência continental. Essa tem como meio, por exemplo, a interdependência econômica,

⁵⁴ Brevemente mencionadas no capítulo 2.4 e na construção de variáveis no capítulo, optou-se analisar as principais instituições regionais africanas, quais sejam, a União Africana (AU); a União do Magrebe Árabe (AMU); Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD); Comunidade da África Oriental (EAC); Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS); Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC); Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS); Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD); Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC); e União Aduaneira Africana (SACU). As respectivas siglas estão em inglês para fins de uniformização, haja vista essas comunidades terem várias línguas oficiais.

por meio do comércio, ao mesmo tempo em que implementa mecanismos de segurança regional, os quais facilitam o caminho para o comércio (NAGAR, 2019).

No final da Guerra Fria, os países africanos entraram numa nova era de confrontação e escrutínio interno por parte do Ocidente. Os programas de ajustamento estrutural (PAEs) impostos à maioria dos países africanos em troca da assistência das instituições financeiras internacionais, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, deram muito pouca escolha a esses países quanto a que aspectos dos PAEs aceitar ou rejeitar.

Os governos africanos foram obrigados a sucumbir à liberalização econômica e a introduzirem sistemas eleitorais multipartidários, sem qualquer amadurecimento institucional ou representatividade. Os países africanos deixaram de ter a proteção de superpotências externas da Guerra Fria, para conseguir aliados potenciais nos fóruns internacionais, e foram submetidos ao neopatrimonialismo e ao clientelismo, além de serem obrigados a cumprir as exigências dessas instituições internacionais, mesmo que essas exigências não fossem aplicadas de forma sistemática. Tais tendências resultaram em desastrosas atrocidades contra os direitos humanos, por exemplo, com a perda de centenas de milhares de vidas em Angola e Moçambique (JINADU, 2018; CARVALHO 2018).

A integração econômica pan-africana, portanto, defende que a desigualdade econômica global garanta que os governos da África e as comunidades regionais adotem parcerias mais fortes e especificamente tenham relações comerciais com as economias que estão em uma base socioeconômica mais igualitária, como os países do Caribe e Pacífico e orientados para o desenvolvimento, ou seja, o grupo de Estados da África, Caribe e Pacífico (ACP) (NAGAR, 2019).

Assim, à medida que o número de Organizações Internacionais (OIs) na política africana aumentou, por meio de um crescimento das necessidades dos Estados, também aumentou a interconexão entre eles. OIs, vale repetir, não são organizações atomísticas, cada uma cuidando de seu próprio negócio em um espaço de governança bem definido, mas são frequentemente interligadas e sobrepostas em seus escopos funcionais ou geográficos. Elas, portanto, têm funcionado como canais de comunicação para os governos nacionais, facilitando a difusão de políticas e normas entre os Estados Membros.

A governança regional oferece amplas oportunidades de difusão à medida que as OIs crescem em número, muitas vezes se sobrepõem no número de membros e ocupam cada vez mais o mesmo domínio político dentro do regime internacional. O resultado deste trabalho é apoiado por um punhado de estudos empíricos que atualmente compõem a pesquisa existente sobre difusão entre OIs. Esses estudos, no entanto, são quase exclusivamente qualitativos.

Embora contribuições importantes para o campo, elas não permitem uma avaliação da dinâmica geral de difusão na governança regional. O presente estudo ajuda por ser um complemento às análises qualitativas.

O século XXI apresentou diferentes desafios para os países africanos, especialmente aos PALOP, dos quais Angola e Guiné-Bissau fazem parte. Com o fim do colonialismo e do apartheid, a Organização da Unidade Africana (OUA), criada em 1963 e posteriormente transformada em União Africana (AU) em 2002, estava voltada para o estreitamento das relações diplomáticas para melhorar a cooperação econômica para o continente africano. Surgiu um novo paradigma de cooperação e intervenção, uma vez que a União Europeia deixou de ser o único parceiro principal dos países africanos. Novas potências emergentes como a China, com seu apetite por commodities para suas indústrias manufatureiras, formaram novas parcerias com Estados africanos. Como reconhece Maurizio Carbone (2011), o interesse da China na África certamente foi impulsionado por interesses econômicos, com o objetivo de garantir matérias-primas, obter acesso a fontes de energia e encontrar um mercado para seus produtos manufaturados. Esse interesse também teve uma importante dimensão política. Ao apresentar-se como “o maior país em desenvolvimento do mundo, a China não só conseguiu projetar uma identidade de ator pós-colonial, mais próximo das necessidades dos países em desenvolvimento, como também procurou ativamente obter o apoio africano para uma modelo alternativo de desenvolvimento” (CARVALHO, 2018, p.148, tradução nossa⁵⁵). Em linha com a lógica da sua política externa, a China tem seguido uma estratégia de não ingerência nos direitos humanos e na governança democrática. Isso significou a rejeição de qualquer tipo de condicionalidade à cooperação ou parcerias (CARVALHO, 2018).

O papel da China como um parceiro de desenvolvimento na política da África também apresentou uma oportunidade para os países africanos com superávit de commodities saldar sua dívida internacional com o FMI e melhorar sua infraestrutura precária de estradas, ferrovias e portos. Angola emergiu como o principal parceiro africano inicial da China, que se tornou um parceiro essencial no programa de reconstrução pós-conflito de Angola durante a década de 1990. Hoje, a China é o principal parceiro comercial de Angola nas exportações de petróleo e no desenvolvimento de infraestruturas, tanto como financiador como fornecedor de mão-de-obra. A China também está presente nos outros PALOP, especialmente em Moçambique como importador de produtos madeireiros, agrícolas e pesqueiros de Maputo, enquanto exporta

⁵⁵ No original: “the largest developing country in the world not only has China been able to project an identity of being a post-colonial actor, closer to the needs of developing countries, but it has also actively sought to gain African support for an alternative development model”.

produtos manufaturados e máquinas. O governo chinês posicionou-se em Moçambique, fornecendo ajuda humanitária e construindo infraestruturas, especialmente estradas (CARVALHO, 2018).

Dos cinco PALOP, só Angola, graças às receitas petrolíferas, conseguiu evitar a intervenção do FMI e ser submetido a um programa de ajustamento estrutural. Mais de quatro décadas de independência, e duas décadas e meia desde o fim da Guerra Fria, a situação política nos cinco PALOP é bastante diferenciada. Angola tenta afirmar o seu estatuto de potência regional; Moçambique está buscando os dividendos do recém-descoberto gás offshore; A Guiné-Bissau debate-se com problemas de legitimidade num Estado afundado na instabilidade política e no clientelismo militar, adiando sempre a reforma do sector da segurança; enquanto os dois arquipélagos, São Tomé e Príncipe e particularmente Cabo Verde, mantiveram a sua postura e consolidaram as estruturas do Estado em sistemas multipartidários (CARVALHO, 2018).

A CPLP, que é uma organização com objetivos mais flexíveis e que ainda luta para encontrar o seu papel, tornou-se o quadro perfeito para o lançamento de uma política económica mais proativa entre seus países e com outros parceiros. A CPLP recebeu a sua inspiração da *Commonwealth* e da *Organisation de la Francophonie*. No entanto, existem diferenças significativas entre essas três organizações que emanam dos seus impérios coloniais, sendo o principal fator a menor economia de Portugal, quando comparada ao papel da França na OIF e do Reino Unido na *Commonwealth*. A CPLP foi concebida como uma organização baseada na paridade, em que todos os membros tinham as mesmas prerrogativas. Nesta ordem, os principais *players* da CPLP são Brasil, Portugal e Angola. Intra-CPLP, o comércio pode ser impulsionado fundamentalmente por três motores: Brasil, Angola e Portugal. O Brasil é o país com maior relevância na comunidade, tal como Angola o é para os PALOP, exportando petróleo como o seu maior produto individual. Portugal, por outro lado, é o país que mais exporta dentro da CPLP.

Como se pode verificar na Figura 6.2, os países da CPLP estão integrados em sete áreas económicas regionais distribuídas por quatro continentes. Na África, os acordos comerciais no âmbito da CPLP também contribuem para outras organizações regionais, como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS/CEDEAO) (Guiné-Bissau e Cabo Verde), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS/CEEAC) (Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial⁵⁶) e a Comunidade de Desenvolvimento da África

⁵⁶ A Guiné Equatorial é um caso que deve haver cuidado na análise. Apesar de ter a língua oficial portuguesa, uma parte minúscula da população fala português. A maioria do país fala espanhol. O governo buscava melhorar suas

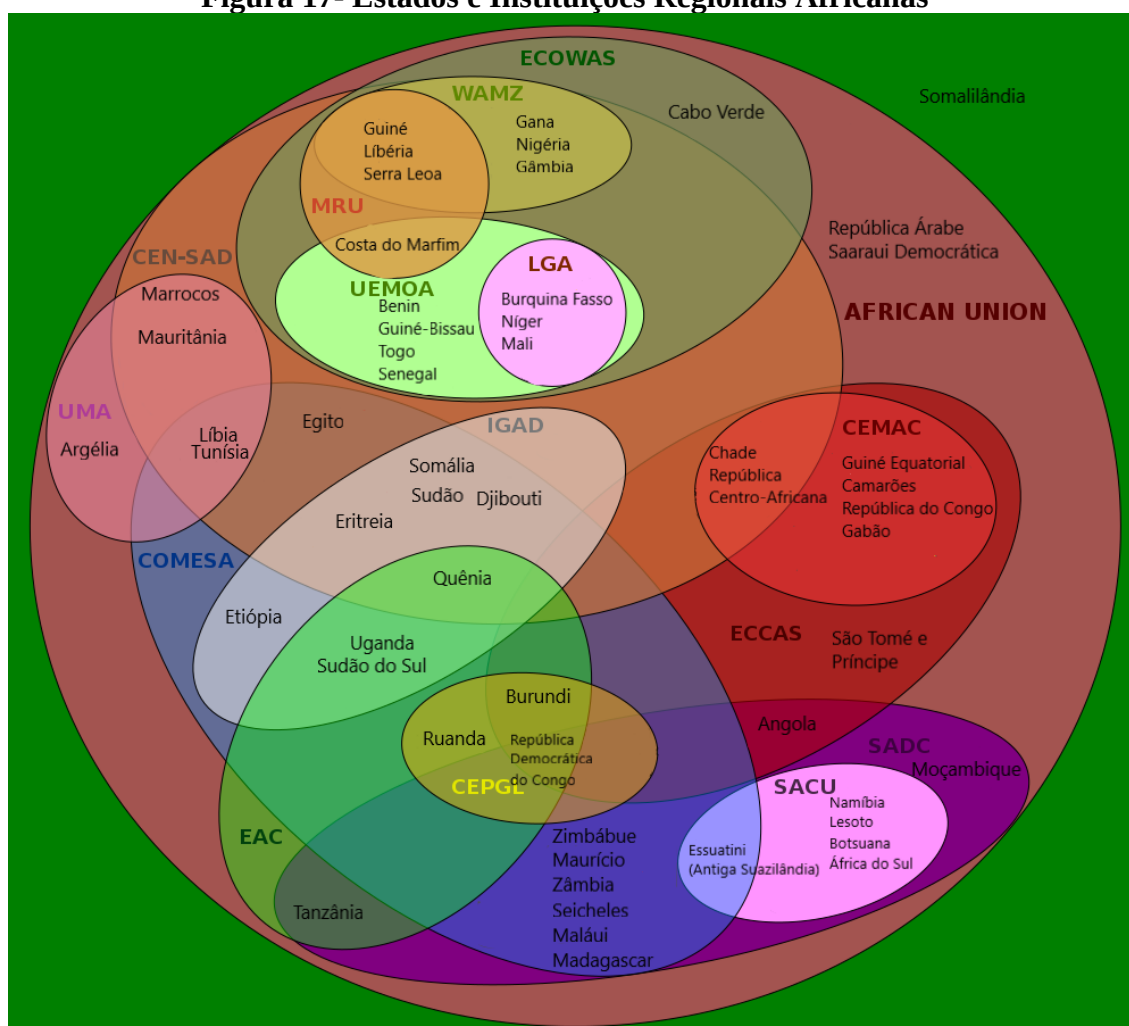
Nas Figuras 16 e 17 pode-se inferir que as relações de Gana, Senegal, Mali, Gabão e Nigéria são próximas dos PALOP por meio das instituições regionais africanas. Gana, Senegal, Mali e Nigéria são membro da ECOWAS/CEDEAO, assim como Cabo Verde e Guiné-Bissau, e da CEN-SAD, junto a Guiné-Bissau. O Gabão é membro da ECCAS/CEEAC, como Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial, e da Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), juntamente à Guiné Equatorial. Não à toa foram identificados como casos na solução do QCA.

Não obstante, deve-se tomar cuidado na análise e o QCA permite essa discussão com os resultados. A solução do QCA deve garantir que as causas e condições contextuais estejam realmente presentes no nível da solução como um todo ou em termos de solução específica. O contexto tem um lugar central na compreensão sistêmica e, indo além, se for identificado um processo que funciona dentro de um determinado contexto há uma expectativa de ocorrência, a omissão de tais fatores contextuais pode afetar o processo causal que se desenrola em diferentes casos e que parece ser homogêneo no cruzamento de casos (GERRING; 2010; GOERTZ; MAHONEY, 2009; ÁLAMOS-CONCHA *et al*, 2021).

Assim, repetindo, o Gabão é membro da ECCAS/CEEAC, como Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial e da Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), juntamente à Guiné Equatorial. Todas essas organizações foram incluídas na base de dados. Sem embargo, o Gabão, em instituições regionais, tem relações mais próximas com a Guiné Equatorial, quando comparado aos demais membros dos PALOP, especificamente Angola e São Tomé e Príncipe. A Guiné equatorial é somente formalmente membro da CPLP, havendo poucos projetos de cooperação com o Brasil (ALBUQUERQUE, 2018). É um país que é membro da CPLP e da *Francophonie* apenas para ter contatos com Estados mais desenvolvidos desses grupos.

A presença da Guiné Equatorial na CEMAC, desse modo, “puxa” o Gabão para a solução da análise do QCA, haja vista a relação adicional em comparação a Angola e São Tomé e Príncipe. É uma solução “lógica”, mas sem respaldo no contexto e na literatura. Como se pode verificar pela Figura 03, uma vez considerado seriamente, seria o caso de incluir também Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, República do Congo e Ruanda, todos membros da ECCAS. Ademais, a título de conhecimento, a Guiné Equatorial não tem a mesma relação dos demais PALOP com o Brasil e viesaria a análise, ocorrendo em um possível erro analítico do presente trabalho (ALBUQUERQUE, 2018).

Figura 17- Estados e Instituições Regionais Africanas⁵⁹



Fonte: Adaptado e revisado nos sites oficiais das Instituições e na *African Integration Report* de 2021 pelo autor por meio do gráfico original existente em https://en.wikipedia.org/wiki/File:Supranational_African_Bodies-en.svg#globalusage. Acesso em: 31 mar. 2023

Como se pode observar novamente pela figura 03, apesar de serem do PALOP, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde não participam da solução apresentada pelo QCA. Moçambique, apesar de ser um dos membros da CPLP que mais recebe auxílio por meio de projetos de cooperação, é relativamente isolado das instituições regionais africanas dos outros PALOP. Além da União Africana, esse país somente compartilha com Angola a SADC. Na mesma lógica, além da União Africana, Cabo Verde é somente membro da ECOWAS/CEDEAO e São Tomé e Príncipe é membro somente da ECCAS. Pode-se dizer, portanto, que esses países do PALOP estão mais conectados pela CPLP do que pelas

⁵⁹ Comoros ficou de fora do gráfico por impossibilidade de estar em algum conjunto. O país é membro da COMESA, do SADC e da CEN-SAD.

instituições regionais africanas. É por isso que provavelmente somente, Angola e Guiné-Bissau dentre os PALOP, apareceram como casos na solução do QCA.

Os países da ECOWAS/CEDEAO são bastante heterogêneos economicamente, e há um consenso acadêmico de que a Nigéria detém um poder considerável dentro dessa Instituição Regional. O país é de longe a maior economia entre os membros e contribui com uma grande parcela do financiamento total da instituição (HULSE, 2016). A Nigéria, ao lado de Gana, foi iniciadora da ECOWAS/CEDEAO e tem sido o principal negociador nos protocolos, acordos e atos. Esse *hegemon* influenciou fortemente a integração política da ECOWAS/CEDEAO, uma vez que a organização evoluiu de ser fundada apenas em uma lógica puramente econômica para incluir também uma extensa agenda de manutenção da paz (YOROMS, 1993). O poder da Nigéria e sua influência na integração comercial regional foram substanciais no projeto de integração da CEDEAO.

A Nigéria tem atuado como um inibidor e um impulsionador da integração comercial regional para a CEDEAO. Não obstante, embora o país ocupe uma posição central dentro da comunidade e desempenhe um papel vital na integração, o país permanece relativamente dependente dos outros membros, como Gana e Senegal, pois eles também são capazes de influenciar a integração. Por exemplo, em 2019, o Acordo da Área de Livre Comércio Continental Africano foi ameaçado pelo fechamento pela Nigéria das suas fronteiras terrestres e marítimas com países vizinhos como Benin, Chade, Níger, Camarões e Gabão. O Governo pretendia acabar com a prática de contrabando e entradas ilegais de arroz asiático e a saída de combustível subsidiado. Esse fechamento de fronteiras resultou tanto em ganhos por parte da Nigéria quanto problemas para esses vizinhos. (GHINS; HEINRIGS, 2019).

A história política de Gana pode ser estabelecida em uma distinção entre o seu compromisso com o processo de integração regional na África e na África Ocidental, haja vista o ideal e o pragmatismo do que era possível na integração regional. O principal guardião do pan-africanismo da unidade africana, com vista a fomentar o comércio intercontinental, foi o primeiro presidente do Gana, Nkrumah, que defendeu uma abordagem federalista e supranacional para impulsionar o comércio através da obtenção da unidade africana. A conceituação do pan-africanismo pelos líderes do continente foi uma tração importante e um movimento além das origens do movimento pan-africanista contra a discriminação racial e cultural e o domínio econômico da Europa. A causa pan-africana de fortalecer suas economias e construir a unidade política foi paralisada pelos desafios crescentes de descolonizar a África, acabar com o apartheid e às interferências consistentes de potências internacionais como Estados Unidos, França e Grã-Bretanha (YAKOHENE, 2009).

A Costa do Ouro, como Gana era chamada, foi introduzida em um ambiente internacional polarizado desfavorável quando virou independente em 6 de março de 1957. O ambiente internacional era polarizado com a existência da Guerra Fria entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A Costa do Ouro assumiu um novo nome, na independência, para Gana, em homenagem ao antigo forte Império de Gana. Como um Estado pequeno e independente, Gana tentou ampliar sua influência e aumentar seu reconhecimento por meio de sua política externa. Escolheu usar a política externa para se afirmar porque, ao contrário do Egito, então conhecido como União Árabe Unida, o qual tinha influência geográfica na forma do Canal de Suez, não possuía significado estratégico aos olhos do Ocidente e do Oriente. À luz de uma agenda de integração agressiva, no entanto, Gana foi reconhecida com a possibilidade de algum potencial (YAKOHENE, 2009).

O movimento pan-africano foi baseado na demanda de trabalhar pela libertação da África do colonialismo, da opressão e do racismo. O foco principal de Nkrumah era que a África tomasse seu próprio destino em suas mãos. Ele declarou na independência de Gana que a independência de seu país só teria sentido se todos os outros povos africanos sob domínio colonial fossem libertados. Várias reuniões críticas alinhadas com as aspirações pan-africanas incluíram duas conferências de estados africanos independentes e a Conferência de Todos os Povos Africanos realizada em Acra, Gana, entre abril e dezembro de 1958. Acra, portanto, assumiu um lugar especial nas atividades diplomáticas de agitação pela libertação da África do domínio colonial e também unindo Estados africanos independentes (MUDIDA, 2022).

Para os pan-africanistas, o econômico também era político. Reduzir a necessidade dos países africanos de exportar *commodities* primárias para o Ocidente e importar produtos manufaturados foi visto por Nkrumah como um elemento-chave para a plena libertação da África. Adebajo Adedeji, da Nigéria, secretário executivo da *United Nations Economic Commission for Africa* (UNECA) de 1975 a 1991, argumentou que o crescimento econômico lento na África após a independência foi o “resultado da operação contínua das economias africanas dentro da estrutura do legado econômico colonial herdado” (LEVINE; NAGAR, 2016, p. 4, tradução nossa⁶⁰). A UNECA desempenhou um papel importante no processo de integração africana ao atuar em segundo plano, especialmente na pré-fase do estabelecimento, execução e implementação da ECOWAS/CEDEAO (GANS, 2006, p. 26).

A integração regional ou continental forneceria o tamanho e a diversidade de que as economias africanas precisavam para serem autossustentáveis. Alguns pensadores ainda mais

⁶⁰ No original: “result of the continued operation of the African economies within the framework of the inherited colonial economic legacy.”

radicais esperavam que as fronteiras políticas e econômicas entre os estados africanos fossem destruídas como subproduto da destruição da organização econômica capitalista. Por exemplo, Amílcar Cabral, um dos fundadores do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), argumentou que a libertação nacional deveria ser vista como um precursor necessário de um processo de luta de classes que culminaria na destruição do capitalismo e formas estatistas de organização. A convicção de que alguma forma de transformação socialista da economia era uma necessidade política e estava ligada a uma identidade pan-africana era amplamente aceita (LEVINE; NAGAR, 2016).

A África também implementou várias iniciativas em suas tentativas de unir o continente por meio da UNECA. Em 1967, um comitê consultivo permanente foi criado no norte da África entre a Líbia, Marrocos e a Tunísia. Nkrumah observou a importância de buscar uma união política para o continente, embora fosse uma figura solitária entre os líderes dos novos estados independentes da África. Todos os outros Estados independentes da África buscaram o regionalismo funcional por meio de organizações regionais que se tornariam econômica e politicamente independentes por meio de um comércio mais livre e uniões alfandegárias interligadas para construir economias fortes. Durante a Guerra Fria, alguns líderes africanos inclinaram-se mais para campos e ideologias pró-Oriente, como o grupo Casablanca, enquanto outros eram mais pró-Occidente, como o grupo Monróvia, o que levou a muitas reuniões e debates para resolver suas diferenças antes da assinatura do acordo a Carta da Unidade Africana em 25 de maio de 1963, bem como o estabelecimento da Organização da Unidade Africana (OUA) (NAGAR, 2019).

A solidariedade em todo o continente e com a diáspora foi encorajada pelos aspectos práticos políticos e de segurança dos movimentos de libertação. Nkrumah observou que muitos líderes anticoloniais angariaram apoio e trocaram ideias nos cinco Congressos Pan-Africanos internacionais realizados entre 1919 e 1945. Os congressos inicialmente reuniam principalmente membros da diáspora, embora os líderes do continente tomassem carga no quinto congresso em Manchester, Inglaterra, em outubro de 1945. Além disso, os movimentos de libertação que usaram táticas de guerrilha armada exigiam bases de retaguarda onde pudessem escapar da pressão das forças coloniais, já que muitas foram encontradas em colônias vizinhas ou em estados recém-independentes. Um exemplo da necessidade de libertação que acaba levando a uma integração regional mais ampla é o caso dos Estados da Linha de Frente (FLS), originalmente compreendendo Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia. A FLS apoiou movimentos de libertação e se opôs ao governo da minoria branca da Rodésia, atual Zimbábue, da África do Sul e do Sudoeste Africano ou África do Sudoeste, atual Namíbia. Em

1980, depois que o Zimbábue alcançou o governo da maioria e se juntou ao grupo, o FLS criou a Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), juntamente com Lesoto e Suazilândia. A SADCC foi transformada em SADC em 1992, acrescentando a Namíbia e a África do Sul juntou-se após as suas primeiras eleições democráticas em 1994 (LEVINE; NAGAR, 2016).

Por exemplo, seguindo os ideais de Nkrumah e como sinal de boa vontade econômica, Gana fez uma doação de \$ 50.000 para Guiné-Bissau e Cabo Verde, que havia declarado independência de fato de Portugal em julho de 1973. Isso foi feito por meio do Conselho Ministerial da OUA de 1973 em Addis Ababa. Gana também propôs a abertura de um Centro de Informação de Libertação em Acra em 1975, na esperança de que coordenasse os assuntos e o progresso de as lutas de libertação, bem como servir como equipamento de informação e propaganda para combatentes nacionalistas na África Austral (YAKOHENE, 2009). Assim, além dos motores econômicos para a integração e superação da condição de pobreza, somam-se ao desenvolvimento dos mecanismos regionais os fatores de identidade política e cultural advindos da colonização.

Gana conseguiu isso e, naturalmente, pode ser considerado com confiança e suspeita entre os países líderes, como Senegal e Nigéria na agenda de integração. De acordo com Van den Boom (1996, p.57), por exemplo, a principal razão pela qual a Nigéria e o resto dos países francófonos cederam à formação da ECOWAS/CEDEAO é que Senegal e a Costa do Marfim induziram tantos motivos para cooperar com a Nigéria do que para se opor a ela.

Por fim, sobre o Mali, a situação de segurança e a presença de grupos jihadistas, consequentes dos eventos da Primavera Árabe, no Mali, Níger, Nigéria e Burkina Faso, no entanto, mostram os limites da ECOWAS/CEDEAO. Por outro lado, a ECOWAS/CEDEAO foi partícipe, no entanto, da Missão de Apoio Internacional liderada pela África no Mali (AFISMA), da qual a Missão de Estabilização Integrada Multidimensional das Nações Unidas no Mali (MINUSMA) assumiu. A intervenção da França, de outros países ocidentais e, até certo ponto, da ECOWAS/CEDEAO foram importantes para a sobrevivência do estado do Mali durante o início da década de 2010 e talvez para sua capacidade de prosperar no futuro, assumindo que os combatentes jihadistas teriam causado mais danos. Em matéria econômica, a ECOWAS/CEDEAO tem algum valor para o Mali como abrigo econômico, na medida em que suas regras formalizadas dão ao país uma voz maior em questões econômicas diante de gigantes econômicos regionais como a Nigéria. Além disso, por não ter acesso ao mar, as relações com Senegal são importantes.

Esse breve, incompleto e episódico histórico da ECOWAS/CEDEAO e das relações de Gana, Senegal, Mali e Nigéria é para justificar a presença desses na solução apresentada. Além disso, liderado a léguas pela Nigéria, esses quatro países estão entre os maiores PIB's da ECOWAS/CEDEAO. Outro argumento interessante no continente africano é a percepção sobre a região. O pan-africanismo orientou a criação de instituições em dois momentos distintos, nos anos 1960 e nos anos 2000, e ainda exerce pressão pela continuidade e valorização da integração. Como sublinham Fioramonti e Mattheis (2015, p. 684, tradução nossa⁶¹), o pan-africanismo define a região africana como geograficamente consistente como “possivelmente nenhuma outra região no mundo mostra uma identidade continental tão profundamente enraizada como a África. Línguas comuns, conexões transfronteiriças tornam as delimitações nacionais do continente extremamente porosas”.

Como se pode ver pela figura 17, a princípio, a presença de Gana, Senegal, Mali e Nigéria junto a outros países em instituições regionais é relevante. Não obstante, verificando esse, há dúvidas claras. Por exemplo, qual a diferença, portanto, de Gana a outros países do gráfico? Há duas justificativas. A primeira é a diferença entre a figura 17 e a base de dados, a qual não incluiu a WAMZ, a UEMOA, a MRU e a LGA como instituições relevantes.

A Zona Monetária da África Ocidental (WAMZ) é um grupo de seis países dentro da ECOWAS/CEDEAO que planeja introduzir uma moeda comum chamada Eco. Nesse caso, caso houvesse a inclusão desses, o trabalho incorreria em dupla contagem (ECFR, 2020).

A União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA de seu nome em francês, haja vista a língua oficial dos seus membros, *Union économique et monétaire ouest-africaine*) é uma organização de oito, principalmente estados francófonos da África Ocidental dentro da ECOWAS/CEDEAO, anteriormente colônias da África Ocidental Francesa, que foram dominados por pesos pesados anglófonos como ex-colônias britânicas Nigéria e Gana. Foi criado para promover a integração econômica entre os países que compartilham o franco CFA como moeda comum. A UEMOA foi criada por um Tratado assinado em Dakar, Senegal, em 10 de janeiro de 1994, pelos chefes de estado e governos de Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo. Em 1997, Guiné-Bissau tornou-se o oitavo e único não-francófono. A UEMOA, portanto, é uma união aduaneira e monetária entre os membros da CEDEAO. A justificativa é a mesma, portanto, da WAMZ (ECFR, 2020).

A União do Rio Mano (MRU) é uma associação internacional inicialmente estabelecida entre a Libéria e Serra Leoa pela Declaração do Rio Mano de 3 de outubro de 1973. É nomeado

⁶¹ No original: “possibly no other region in the world shows such a deep-rooted continental identity as Africa. Common languages, cross-border connections make the continent's national delineations extremely porous”.

em homenagem ao rio Mano, que começa nas terras altas da Guiné e forma uma fronteira entre a Libéria e a Serra Leoa. Em 1980, a Guiné aderiu e a Costa do Marfim em 2008. E, por fim, a Autoridade Liptako-Gourma (LGA) é uma organização regional que busca desenvolver as áreas contíguas de Mali, Burquina Fasso e Níger. Essa tem como objetivo geral promover uma estrutura regional para melhorar e desenvolver recursos de mineração, energia, hidráulica, agricultura, pastoreio e pesca na área de Liptako-Gourma. Desde 2017, tem como objetivo melhorar a cooperação de segurança entre seus estados membros, prevenir a radicalização e resolver conflitos intra e extracomunitários. Essas duas organizações não foram incluídas porque são mais arranjos de segurança do que organizações, ambas não são reconhecidas pela União Africana e têm relações fortes com a ECOWAS/CEDEAO (ECFR, 2020).

A segunda justificativa é a quantidade de tempo que Gana compartilhou essas instituições regionais com os PALOP até conseguir um projeto de cooperação com o Brasil, quando comparado aos outros países. De acordo com a base de dados, Gana conseguiu seu primeiro projeto com o Brasil em 2004⁶². Além disso, o único país fora dos PALOP a conseguir antes de Gana foi o Gabão⁶³. A justificativa é pela variável dependente utilizada no método de análise de sobrevivência, qual seja, a velocidade para conseguir um projeto de cooperação com o Brasil. Esse é outro fator relevante à presença do Gabão na solução do QCA, mas que já foi descartada acima pela análise qualitativa dos dados. A título de conhecimento, Nigéria conseguiu em 2005 e Gâmbia em 2006. Essa pequena diferença fez com que Gana entrasse na solução e esses países não.

Finalmente, a intensidade com que Gana é presente nas instituições regionais africanas pode ter ajudado a aumentar os contatos do Brasil com esse país. A construção e a integração regional na África são vistas como prioridades por muitas das elites e formuladores de políticas do continente e o apoio a essas também é alto entre os parceiros de desenvolvimento da África. Para ilustrar ainda mais o compromisso de Gana com a integração na época pesquisada, o *Globalisation Index Rankings* da Foreign Policy de 2007 colocou Gana na 33ª posição entre os 72 países considerados, sendo o primeiro na África. A integração do continente, no entanto, passou por diferentes etapas. O desenvolvimento da ideia de pan-africanismo foi a primeira etapa, seguida pela segunda, a fundação da OUA, em 1963. A criação da UA em 2002 iniciou

⁶² Missão BRA/98/004-A037, na qual houve a Participação de técnicos da companhia de Pesquisa de Recursos Minerais na Missão de Negociação de Projeto no Setor da Indústria do Sal em Gana (ABC, 2023).

⁶³ Missão BRA/98/004-A029, na qual houve a participação de técnico da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na missão de negociação de projeto no setor da Mandioca no Gabão (ABC, 2023).

a terceira etapa, a qual o Brasil estava em um momento de ascensão na política externa. Esse bom momento nacional e africano pode ter favorecido a política externa brasileira do período.

6.4 DEFICIÊNCIAS DA ANÁLISE

O presente trabalho tem contornos de um trabalho de exploração, mas não o é de todo. Do referencial teórico até o desenho de pesquisa, passando pela manipulação da base de dados até o uso da conjuntura histórica, houve o a leitura intensa de argumentos anteriores. Em alguns pontos, houve a confirmação de pesquisas; em outros, no entanto, há novos argumentos. De toda sorte, como em qualquer trabalho, há possíveis limites, os quais devem ser observados para pesquisas futuras. Identifica-se, nesse sentido, como possíveis deficiências na análise a base de dados utilizada, o método de análise de dados e a interpretação desses.

6.4.1 Base de dados

A base de dados foi originalmente realizada por Lima (2014), revista e atualizada por Albuquerque (2018). Ela vem dos relatórios de projetos de cooperação no site da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Como toda base de dados, o conteúdo que ela possui pode determinar os valores finais do trabalho. Não obstante, todos os bancos de dados disponíveis, incompletos e falhos, são unânimes em mostrar que o foco geográfico do Brasil tem sido historicamente a América Latina e os países lusófonos (SEMRAU; THIELE, 2017). Embora o número de países receptores tenha aumentado significativamente, totalizando 159 em 2013 (IPEA, 2016), a América Latina e o mundo lusófono continuam sendo a prioridade. O presente trabalho tentou verificar além desse mundo geográfico.

A estrutura institucional do Brasil para cooperação é descentralizada e sofre de falta de coordenação (CABRAL; WEINSTOCK, 2010). Embora a ABC seja o principal órgão executivo para a cooperação técnica, várias outras instituições governamentais fornecem cooperação para o desenvolvimento independentemente ou em parceria com a ABC. Os Ministérios da Saúde, Agricultura, Educação e Ciência e Tecnologia estão todos envolvidos nas atividades de ajuda do Brasil, sem o envolvimento obrigatório da ABC ou do Ministério das Relações Exteriores. Essa complexidade institucional obscurece as atividades de ajuda do Brasil e as torna difíceis de avaliar. Inclusive, há discussões sobre a possibilidade de estabelecer um corpo burocrático permanente na ABC (MILANI, 2017).

Por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou alguns relatórios para quantificar a cooperação para o desenvolvimento do Brasil (IPEA, 2011; 2014; 2016). Esses relatórios é uma das poucas fontes de dados oficiais sobre os fluxos totais de ajuda

do Brasil. Eles cobrem os anos de 2005-2013 e relatam números agregados por ano e setor. Devido à falta de um sistema de contabilidade central, os relatórios dependem de dados de pesquisa e não abrangem todas as instituições de ajuda e tipos de cooperação financeira (LEITE *et al.*, 2014).

Uma fonte de dados alternativa para as atividades de ajuda do Brasil é o *AidData*, que rastreia projetos individuais de financiamento de desenvolvimento de doadores da OCDE e de fora da OCDE (TIERNEY *et al.*, 2011). No momento da preparação da base de dados, os dados disponíveis abrangiam 1.097 projetos entre 1998 e 2010. No entanto, esses dados são limitados às atividades de ajuda da ABC e não incluem projetos após 2010, quando a ABC parou de fornecer informações em nível de projeto (SEMRAU; THIELE, 2017). Recentemente, não obstante, a ABC voltou a atualizar o site, o que é excelente para melhorar a base de dados. Dada a ausência e os interregnos de um banco de dados oficial de ajuda, pesquisas futuras podem envolver iniciativas para construir um banco de dados abrangente a partir de uma infinidade de fontes de dados oficiais e não oficiais, incluindo relatórios da mídia.

O banco de dados *AidData* permite que os analistas obtenham uma imagem mais clara, embora incompleta, do envolvimento da ajuda do Brasil. Houve a escolha pelo banco de dados de Lima (2014), porque era mais completo. Fez-se uma revisão e complementação dos projetos por meio da comparação entre os presentes no *AidData* e no de Lima. Pesquisas futuras também devem abordar as lacunas de dados se os dados oficiais permanecerem dispersos e incompletos.

Dadas as descobertas inconsistentes sobre os fatores do padrão de alocação de ajuda do Brasil (ALBUQUERQUE, 2018), mais pesquisas são necessárias, não apenas sobre os motivos por trás das atividades de ajuda do Brasil. Se a cooperação brasileira continuar a crescer em tamanho e escopo, após o hiato dos últimos governos, os efeitos da ajuda do Brasil nos países beneficiários merecem uma investigação mais detalhada. Isso pode incluir avaliações de projetos de ajuda única no nível micro e análises dos efeitos nos indicadores macro de desenvolvimento econômico, como o crescimento do PIB.

6.4.2 Modelo de Análise de Sobrevida

Foi usada a análise histórica de eventos (EHA em inglês) para analisar os dados, uma abordagem amplamente utilizada em estudos de difusão de políticas transnacionais. A EHA também é conhecida como análise de sobrevivência ou análise de duração. Ele considera a adoção de política como um resultado binário e estima a probabilidade de ocorrência de um evento de adoção de política. O período de análise é dividido em um conjunto de observações anuais distintas. A taxa de risco $h(t)$ é definida como o risco instantâneo de experimentar o

evento de adoção da política no tempo t , condicionada à sobrevivência até aquele momento. Assume-se que a taxa de risco para cada observação i seja determinada por mecanismos de difusão externos e determinantes internos.

Como mencionado nos capítulos anteriores, os modelos EHA de adoção de política pela primeira vez excluem um país do conjunto de dados depois que ele passa pela primeira adoção. Assim, os dados são condicionais: para experimentar o evento de adoção de política pela primeira vez em algum momento t , um país deve necessariamente não ter experimentado nenhum evento até o momento $t-1$. A função de risco da linha de base ($h_0(t)$) é considerada constante, expressa por e^{β_0} . Isso significa que a probabilidade de um país adotar uma política é invariante no tempo. Nesse estudo, foram estimados modelos EHA para adoções de políticas de cooperação pela primeira vez. Seguindo estudos anteriores, foi usada uma variável de tempo para explicar a dependência de duração, bem como a heterocedasticidade temporal adicional. Os resultados foram mostrados no capítulo 5 e, apesar da histórica oscilação da política externa brasileira na África, mostram que não houve problemas relevantes, havendo uniformidade temporal.

A abordagem logit ou probit não é flexível, no entanto, ao lidar com casos em que os países adotam o mesmo tipo de política várias vezes, como é o caso da adoção de projetos de cooperação. O modelo de tempo de intervalo condicional de Cox fornece uma maneira de modelar adoções de política repetíveis, assumindo que o risco de linha de base pode variar substancialmente ao longo dos diferentes eventos de política ordenados. A função de risco de linha de base ($h_0(t)$) é deixada sem especificação, o que dá ao modelo de Cox flexibilidade para explicar eventos repetidos. Depois que um país adota sua 1ª política, ainda corre o risco de adotar a 2ª... e a k -ésima política.

Nessa parte da análise, todos os eventos de adoção de políticas são ordenados pelo ano de adoção. As observações de ano-país antes e incluindo a adoção de políticas pela primeira vez são retiradas do conjunto de dados. Nesse estudo, no entanto, múltiplas adoções de políticas no mesmo ano são contadas como um único evento, já que as observações são feitas em nível de país por ano. Embora os modelos de Cox estratificados possam ser usados para análise de tempo contínuo, escala menor, por exemplo mensalmente, dados de séries temporais para adoção de políticas e outras variáveis socioeconômicas não estão disponíveis, o que é uma limitação. Para resolver esse problema, poderia ter sido feita uma média entre o ano inicial e o ano final de que um país recebeu um projeto de cooperação, para determinar o ano “verdadeiro” do país ser retirado da análise. Poderia até mesmo ter feito uma mediana ou moda. Optou-se por não o fazer porque há países com poucos projetos de cooperação e, com uma base de dados

pequena em um grande continente, poderia ter resultados semelhantes para países totalmente díspares. No final das contas, é uma decisão levemente arbitrária.

Outra limitação está associada à heterogeneidade dos projetos de cooperação subsequentes. Os dados modelam apenas a ocorrência e o tempo da mudança de política, mas não a extensão ou a direção da mudança de política. Nesse caso, à altura da pesquisa atual, o ideal é um trabalho qualitativo, um estudo de caso com o desenvolvimento de uma base de dados para avaliação.

6.4.3 Interpretação dos Dados

O resultado da análise de dados pelo QCA como meta-análise, após a análise pelo Modelo de Análise de Sobrevivência, identificou três variáveis suficientes em conjunto como soluções. A negação da variável geográfica ($\sim$ distancia_2palop) em relações aos países do PALOP, a negação do acúmulo de projetos na região ($\sim$ regiao_proj_acumulados) são os contrafactuais que o QCA permitiu usar e a presença desses países em instituições com os PALOP como condição “afirmativa” (instituicoes_com_palop).

A teoria serviu para o desenvolvimento do desenho de pesquisa haja vista que esse foi integralmente inspirado nas discussões teóricas sobre a possibilidade de superação do Problema de Galton. As condições vieram de discussões teóricas. Assim, a negação do acúmulo de projetos na região e a variável geográfica são resultados bastante contraintuitivos e se chocam contra a literatura em difusão. São discussões orientadas pelos dados e é necessário que esses sejam analisados devidamente. Novamente, pode ser um problema dos dados utilizados ou justifica-se pelas especificidades do problema do trabalho.

Em geral, os dados do QCA são uma primeira impressão e, verificando a parte mais qualitativa desse, aponta uma plausibilidade dos achados. É extremamente difícil fazer calibragem e avaliar dados para todo um continente. O presente trabalho tem um caráter exploratório, haja vista serem raros os trabalhos macro de cooperação brasileira no continente africano, e um dos objetivos desse último capítulo é tentar indicar uma pesquisa futura. Além do período de “pico” dos projetos de cooperação brasileira na África ter sido muito curto, há ausência de dados. Com certeza, com um certo grau de esperança, trabalhos futuros terão outras conclusões.

O aparecimento de qualquer país lusófono não surpreende, haja vista a incrível diferença em projetos de cooperação entre esses países e os demais. É algo pacífico na literatura e era esperado pelo autor. O aparecimento de Gana, Senegal, Mali, Gabão e Nigéria, no entanto, foram as surpresas da pesquisa. Provavelmente, a inclusão desses foi verificada pela escolha da

variável dependente, qual seja, a velocidade com o que um país recebe um projeto de cooperação do Brasil em comparação a casos semelhantes. Gabão, apesar de ter recebido um projeto bastante cedo, foi descartado da pesquisa qualitativa pela sua proximidade com a Guiné Equatorial nas “Instituições com os PALOP”. Outros trabalhos podem afirmar o contrário, ao considerarem a presença da Guiné Equatorial como justa a ser incluída pelos PALOP. Gana é um decano em instituições regionais africanas. A sua presença é logicamente relevante, se adequa às ideias apresentadas ao longo desse trabalho e é interessante para pesquisas futuras.

7 CONCLUSÃO: THE BOND THAT BINDS US IS BEYOND CHOICE

O final da Introdução mencionou a proximidade entre o Brasil e a África, quando foi escolhido o título para a conclusão deste trabalho. Alberto da Costa e Silva, em “Um Rio Chamado Atlântico” (2011), não à toa título do terceiro capítulo, fala sobre “as comunidades brasileiras”, as quais ainda existem ou têm descendentes identificáveis. Afirmo o autor que “essas comunidades, em Acra, Lomé, Porto Seguro, Anexô, Aguê, Cotonu, Ajudá, Abomé, Porto Novo, Badagry, Lagos, ao longo da costa atlântica até o Gabão, fortaleceram-se com o movimento de retorno à África, que se sobreviveu na segunda metade do século XIX e sobretudo após a abolição da escravidão, em 1888”. Uma dessas comunidades, em Acra, chamava-se “tá-bom”, haja vista os brasileiros falarem bastante essa expressão, mas acabou por ser descaracterizada pela especulação imobiliária. De toda sorte, novamente mencionado na introdução, nossos contatos com a África nunca são inéditos ou totalmente estranhos. De lá e cá, as influências persistem.

O objetivo geral da Tese foi identificar um padrão dentro da histórica oscilação brasileira na África por meio dos projetos de cooperação entre os anos de 1995 a 2014. O Professor Carlos Milani, no livro comemorativo dos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação (2017), afirma, na página 175, que “A cooperação técnica internacional nunca foi, nas relações internacionais, uma agenda prioritária, porém sempre esteve presente na conformação contemporânea da ordem internacional”. De fato, para o problema do presente trabalho, a cooperação entre o Brasil e África era somente uma das estratégias de reinserção no continente. A esperança é que esse trabalho ajude no porvir da política externa brasileira na África, haja vista a recente descendente dessa.

Este estudo, ao focar no caso do Brasil e da África, busca trazer uma contribuição para a análise da política externa brasileira contemporânea e em estudos sobre difusão. Além disso, mesmo que tenha havido um maior número de estudos sobre o tema dos assuntos africanos do Brasil nos últimos anos, as pesquisas sobre o assunto ainda são bastante incipientes, pois muitos tópicos e perspectivas ainda precisam ser discutidas. Assim, por meio do uso de metodologia quantitativa e qualitativa, o presente estudo também buscou suprir, mesmo que parcialmente, essa lacuna de conhecimento existente.

A partir de meados da década de 1980, a distância e a seletividade tornaram-se as características definidoras dos laços do Brasil com a África. À medida que o país experimentava crescentes dificuldades econômicas para acompanhar os esforços desenvolvidos na década anterior, o Brasil começou a se retirar do continente africano na busca de alternativas em suas

interações com as nações desenvolvidas e na busca da integração regional. Não só isso, as parcerias brasileiras na África tornaram-se mais seletivas.

O fato de que mudanças profundas seriam trazidas à política africana do Brasil no governo do presidente Lula da Silva ficou evidente desde os primeiros dias de seu governo. Por meio de encontros com embaixadores africanos no Brasil e entrevistas, o governo anunciou suas intenções de aproximar o Brasil da África. Essas mudanças significativas foram duplas, ocorreram concomitantemente e estão intrinsecamente ligadas. Por um lado, a África recuperou seu valor estratégico para a inserção internacional do Brasil. À medida que o Brasil buscava uma presença mais ativa no cenário internacional, o continente africano era visto como um parceiro importante em uma agenda internacional que buscava aumentar o poder de decisão e a influência dos países em desenvolvimento. A solidariedade também foi fundamental nessa transformação, pois o Brasil buscava projetar uma imagem de nação em desenvolvimento, mas capaz de ajudar outras pessoas em sua própria busca pelo desenvolvimento. A África apareceu no discurso oficial como um cenário crucial para a ação brasileira sobre o assunto.

Por outro lado, a abordagem africana emergente do Brasil abrangeu a transformação do discurso culturalista, que desde cedo fez parte dos assuntos africanos do Brasil. Não que a contribuição africana para a cultura brasileira tivesse sido eliminada do discurso oficial, mas o governo fez esforços explícitos para reconhecer as duras condições impostas por séculos de escravidão. O discurso da “dívida histórica e moral” envolveria políticas públicas nacionais para garantir a execução de políticas afrodescendentes no Brasil, bem como a dimensão solidária da nova política africana do Brasil. Assim, o reconhecimento da dívida brasileira com a África exigiria medidas mais fortes de solidariedade. Superado o desafio à política africana do Brasil com a vitória de Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2006, um legado pôde ser estabelecido.

Grande parte da experimentação institucional e diplomática do Brasil como “parceiro de cooperação para o desenvolvimento do Sul” ocorreu na África. A África, o “exterior distante” do Brasil, em oposição à proximidade da América Latina, é um local interessante a ser examinado devido à importância do continente para os debates sobre o desenvolvimento global como um local de preocupação ou intervenção, para ecoar a análise de Roy e Crane (2015) sobre a problematização da pobreza, bem como para a experimentação de políticas globais. O objetivo do terceiro capítulo foi olhar para as trocas de políticas Brasil-África nas últimas duas décadas, o que pode igualmente ajudar a enriquecer a compreensão da dinâmica de mudança tanto na transferência de políticas Sul-Sul quanto na CSS como campos de políticas e conhecimento, dentro e fora do Brasil (WAISBICH, 2022).

Dessa forma, a fim de preparação para a discussão citada do parágrafo anterior, o segundo capítulo da tese discutiu o passado e as perspectivas do desenvolvimento africano. O início do capítulo discutiu o impacto do colonialismo como uma chaga no desenvolvimento africano, o qual será dificilmente superado, e as chances desses Estados se tornarem economias industriais. Apesar disso, há possibilidades para melhorar a vida dos cidadãos. Duas foram discutidas no capítulo, nomeadamente, tentar emular o desenvolvimento chinês e o aparente conflito entre o livre mercado e a função do regionalismo africano em estabelecer um mercado próprio e autônomo.

O papel da China nas relações econômicas, políticas, estratégicas e culturais aumentou dramaticamente, movendo a China em direção ao centro e ápice da importância e influência global. O reposicionamento da China como um Estado globalmente importante não passou sem críticas, críticas ou questionamentos. No extremo do “debate sobre a China” estão as narrativas da “ameaça chinesa”, da “nova ordem mundial chinesa” e da “guerra iminente com a China”. Ele se concentra nas implicações, no impacto e na conformidade ou “salvaguarda” do corpus estabelecido de regras, normas, convenções e entendimentos interestatais acordados que fariam o mundo funcionar efetivamente no dia-a-dia. Em outras palavras, a China é um modelo de desenvolvimento e seguirá a hierarquia existente no Sistema Internacional? Qual é a posição da África nessa discussão?

O modelo chinês de CSS que propõe amizade, solidariedade e benefícios mútuos se choca com a narrativa da China como uma potência neocolonial com uma agenda autoritária. Como foi mostrado nesse capítulo, a agenda chinesa na África evoluiu ao longo do tempo, com estruturas cada vez mais detalhadas e ambiciosas orientando seu engajamento no continente. Apesar da intensidade e do escopo de suas atividades, a China obteve sucessos mistos nas áreas de disseminação e formulação de políticas na África. Enquanto o modelo chinês, ou várias interpretações e partes dele, foi repetido por líderes africanos e influenciou o caminho do desenvolvimento de vários países, outras políticas mais claramente delineadas tiveram menos sucesso. Embora os projetos de infraestrutura de grande escala sejam certamente atraentes para muitos governos africanos, é o material e não a oferta ideal que é o elemento decisivo para concordar com esses empreendimentos.

A China conseguiu projetar uma imagem de CSS ao se identificar como um país em desenvolvimento que se esforça para ajudar a África e, em troca, os líderes africanos abraçaram amplamente essa narrativa e aceitaram a China como um “país do sul”, o qual, ao contrário das antigas potências coloniais exploradoras, apoia a África por lealdade e amizade. Esse idealismo entre os papéis da China e da África na economia global e seus respectivos níveis de

desenvolvimento permite que as duas partes enquadrem sua cooperação como algo diferente de seus relacionamentos existentes. Isso ocorre apesar do envolvimento da China na África compartilhar muitas das características das relações da África com seus parceiros tradicionais. No entanto, ao longo dos anos, houve muitas acusações de que a China se comporta como uma potência neocolonial, rejeitando as alegações de uma relação com benefícios mútuos para ambas as partes.

Nesse capítulo, foram delineadas duas formas arquetípicas de sabedoria convencional que passaram a pairar sobre a atmosfera na qual as decisões políticas são tomadas na África e, em geral, nos países de terceiro mundo. O primeiro é o conjunto de ideias associadas à economia ortodoxa e neoclássica. O segundo é o conjunto de argumentos ligados à teoria do desenvolvimento do “terceiro mundo”, bem como algumas formas de economia estruturalista do desenvolvimento.

Essas são abordagens muito diferentes e contraditórias à primeira vista. Muitas pessoas depositam suas esperanças na cooperação Sul-Sul e nas comunidades econômicas regionais (CERs) como “balas de prata” para o desenvolvimento. Eles esperam que o comércio entre as economias “do Sul” corte os laços duradouros do colonialismo, permitindo maior autonomia política. A aceleração do comércio intra-africano seria considerada benéfica porque, enquanto a África exporta principalmente *commodities* para o resto do mundo, o comércio intra-africano exibiria altas concentrações de produtos e serviços de valor agregado. Cadeias de valor regionais surgiriam como resultado. Todos esses desenvolvimentos combinados levarão, por sua vez, à redução da pobreza.

Esse é talvez o caso mais marcante de uma ideia de “senso comum” na economia política: aparentemente óbvia e sensata, fácil de entender, influenciando poderosamente os debates políticos, enquanto ao mesmo tempo profundamente ideológica, no sentido de ideologia de Marx como uma inversão da realidade. Uma economia não é como uma família. Não é nem como uma empresa de negócios. Embora a integração econômica regional africana e o maior comércio intra-africano possam ser retoricamente atraentes com base no nacionalismo econômico ou na solidariedade Sul-Sul, como modelo para o desenvolvimento acelerado, é uma quimera. Nada garante que uma maior concertação ou planejamento se traduza em desenvolvimento econômico agregado. Da mesma forma, alguns dos países africanos nesse período adotaram políticas econômicas “amigas do mercado” com muita resolutividade e tiveram resultados pífios.

A conclusão desse capítulo não foi uma nova combinação de intervenções estatais combinadas com a adoção de mercados globais, tampouco a exposição da defesa de políticas

compartilhadas em economias de escala. Em vez disso, tentou-se identificar um problema na análise atual. O que se defende, para deixar claro, é um compromisso com pesquisa e desenvolvimento contínuos, para apoiar políticas de variedades de alto rendimento, que podem ser adaptadas às condições socioeconômicas e contextos políticos específicos de economias africanas (CRAMER; SENDER; OQUBAY, 2020).

O quarto capítulo apresenta discussões na literatura sobre cooperação internacional e difusão internacional de políticas. Ele finaliza com uma discussão sobre o Problema de Galton o qual remete ao quinto capítulo, o de apresentação do desenho de pesquisa e análise dos dados.

Foi afirmado que a CSS não deve ser entendida como uma força unitária e a distinção de vários parceiros, discursos e práticas do Sul precisa ser levada a sério. Grande parte do zelo político e emancipatório associado às interações anteriores da CSS está dando lugar a uma estrutura mais pragmática nas suas intervenções de cooperação ao desenvolvimento. O que é identificado sob o verniz das relações “Sul-Sul” é uma realidade de Estados capitalistas variados que buscam a acumulação dentro das regras e contradições familiares, embora sempre mutáveis, dos mercados globalizados. O impacto sobre a dialética cada vez mais convergente e hibridizada é que esse comportamento não é mais dominado pelo Norte. O que se verifica é a emergência de um regime de desenvolvimento capitalista global policêntrico e variado, caracterizado por um maior hibridismo entre o Estado e mercado.

Nas pesquisas sobre difusão de políticas, uma tipologia de mecanismos que consiste em coerção, competição, emulação e aprendizagem tornou-se dominante. O sucesso desses quatro mecanismos está documentado em uma literatura crescente. Ao mesmo tempo, e como um efeito colateral bem conhecido do sucesso acadêmico, esses mecanismos também se tornaram mais confusos e dispersos, e o significado dos diferentes termos e como eles podem ser analiticamente distinguidos muitas vezes não é claro. O objetivo da discussão nesse capítulo foi fornecer uma visão geral sobre como os mecanismos de difusão de políticas foram conceituados na literatura, os principais pontos que foram criticados quando se trata desses mecanismos e como os estudiosos tentaram superar esses problemas.

A partir da constatação desses, foi proposta a discussão sobre o problema de Galton. Esse “problema” representa um dilema metodológico para estabelecer o equilíbrio entre variáveis internacionais e domésticas na explicação da formulação de políticas públicas, ou seja, a ideia de que as instituições domésticas podem não ser moldadas exclusivamente pela dinâmica doméstica, mas também refletir a influência da difusão internacional. Os estudos são, grosso modo, caracterizados pela análise quantitativa, com grande-N, onde a compreensão dos mecanismos causais de difusão é uma característica central, muitas vezes tendendo a enfatizar

as explicações estruturais. Também existe uma literatura abrangente destinada a trazer maior clareza a esses mecanismos, o que o trabalho buscou no próximo capítulo.

O capítulo 05 exibe o desenho de pesquisa na análise dos dados. O objetivo desse é verificar os padrões macro da difusão de projetos de cooperação do Brasil no continente africano. Para tanto, dois métodos de análise de dados foram utilizados, quais sejam, o Método de Análise de Sobrevivência e, como meta-análise posterior, o *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Baseado nas indicações presentes no trabalho de Maggetti e Gilardi (2016) e Braun e Gilardi (2006), para tentar contribuir ao problema de Galton, as variáveis utilizadas são “os níveis de indicadores” dos três mecanismos de difusão adotados nesse trabalho. Assim sendo, as variáveis independentes, ou condições posteriormente para o QCA, são Proximidade geográfica entre países africanos de língua portuguesa e países africanos de língua não-portuguesa; Comércio exterior entre os países africanos; Associação Conjunta em Instituições (*joint membership*) em países africanos; Associação Conjunta em Instituições com membros do PALOP; Qualidade das instituições nos países africanos; e Número de adesões anteriores aos projetos por região. A variável dependente para todas as análises de dados foi a velocidade de adesão aos Projetos de Cooperação brasileiros ao longo do período proposto.

Também foi realizado um estudo de caso com 5 países e a variável “balança comercial”, haja vista a impossibilidade de encontrar todos os valores de exportação e importação entre os países africanos no período pesquisado no trabalho. Os resultados, à parte um período específico da Nigéria, identificaram pouca relação entre essa variável independente e a variável dependente.

Em geral, os resultados identificaram que a variável geográfica, em todas as versões, não tem qualquer relação com a difusão dos projetos brasileiros na África. Além disso, a solução do QCA indica a negação do acúmulo de projetos em uma região. A solução intermediária e conservadora positiva no QCA foi a de Instituições regionais compartilhadas com os PALOP para Gana, Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria. A variável institucional regional, vale ressaltar, foi positiva e relevante no QCA e em 2 de 3 dos modelos de análise de sobrevivência. Isso pode demonstrar a convergência internacional desses países em nível regional. A partir desses resultados do QCA, o capítulo seguinte os discute de forma um pouco mais aprofundada.

O último capítulo discute os dados apresentados no QCA. Haja vista a negação de duas condições, a variável geográfica e o acúmulo de projetos em uma região, optou-se por discutir essas condições pela estratégia de contrafactual. A abordagem contrafactual do QCA pode ajudar os analistas em sua busca por mecanismos, o que se adequa ao estudo de difusão de

políticas, considerando que pode ajudá-los a formular contrafactuais que sejam teórica e logicamente consistentes com os dados disponíveis. Assim, *thresholds* descontextualizados de frequência e consistência não podem ser tomados como evidência de relações causais. A tarefa do analista, portanto, é ir além do domínio empírico, formulando hipóteses de mecanismos plausíveis que poderiam gerar os resultados observados. Em termos gerais, por exemplo, soluções simplificadoras incoerentes podem contradizer declarações sobre condições suficientes ou implicar que o mesmo resto lógico (*logical remainder*) seja usado tanto na minimização das configurações de resultado positivo quanto nas configurações de resultado negativo. Essencialmente, nessa fase, a decisão foi barrar todas as linhas vazias, os quais são possíveis contrafactuais, e considerar o que é logicamente plausível, de acordo com a solução do QCA. No caso do presente trabalho, portanto, optou-se por considerar as duas negações de condições na solução do QCA como contrafactuais lógicos.

Além disso, o capítulo identificou a única condição positiva da solução, o acúmulo de projetos em instituições regionais compartilhada com os PALOP. A solução identificou os países Gana, Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, Gabão e Nigéria. Angola e Guiné-Bissau são países lusófonos e é compreensível que apareçam na análise. Gana e Gabão provavelmente foram incluídos porque receberam projetos de cooperação do Brasil cedo, dado o uso da variável dependente, além da presença em instituições regionais. O Gabão foi retirado da solução final, haja vista a sua proximidade institucional regional com a Guiné Equatorial, a qual tem um relacionamento incomum com os demais países lusófonos. O final do capítulo apresentou possíveis deficiências na análise. Assim, identificou-se como possíveis deficiências a base de dados utilizada, o método de análise de dados e a interpretação desses.

Ao se dedicar a uma análise da oscilação contemporânea dos assuntos africanos do Brasil, o presente estudo espera ter contribuído para a ampliação do conhecimento sobre o assunto. A África e o Brasil são mais próximos do que é normalmente discutido. No mínimo, permitiu testar empiricamente análises presentes na literatura. Além disso, deu-se uma contribuição para o estudo mais amplo da política externa brasileira, incluindo a aplicabilidade de modelos teóricos pouco explorados na área, como os modelos de difusão transnacional de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 215-238.
- ABRAHAMSEN, R. African studies and the postcolonial challenge. **African Affairs**, v. 102, n. 407, p. 189–210, 1 abr. 2003.
- ABREGO, L. *et al.* **The African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gains Estimates from a General Equilibrium Model**. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/06/07/The-African-Continental-Free-Trade-Agreement-Welfare-Gains-Estimates-from-a-General-46881>>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- ABREU, ALZIRA DE; LAMARÃO, Sérgio. **Personalidades da política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2007.
- ABREU, A.; GALA, I. V.; FERNANDES, M. Cooperação: um dos Pilares da CPLP. In: **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e Ação Política**. Brasília: IBRI, 2001. p. 79–104.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- _____. **Why Nations Fail**. New York: Crown, 2012.
- _____. **The Narrow Corridor. States, Societies, and the Fate of Liberty**. New York: Penguin Publishers, 2019.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J.. An African success story: Botswana. In: Rodrik D (org.), **In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth**. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. 80–119.
- ACEMOGLU, D.; GALLEGU, F. A.; ROBINSON, J. A. Institutions, Human Capital, and Development. **Annual Review of Economics**, v. 6, n. 1, p. 875–912, ago. 2014.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). 2023. **África – Projetos e Execução Financeira (2000 - 2014)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>>. Acesso em 25 abr. 2023.
- _____. **Cotton-4 + Togo: Uma parceria de sucesso**. 2023a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1056>>. Acesso em 25 abr. 2023.
- ACHT, M.; MAHMOUD, T. O.; THIELE, R. Corrupt governments do not receive more state-to-state aid: Governance and the delivery of foreign aid through non-state actors. **Journal of Development Economics**, v. 114, p. 20–33, maio 2015.
- ACKER, K.; BRÄUTIGAM, D.; HUANG, Y. **Debt Relief with Chinese Characteristics**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3745021>.
- AGHION, P.; ROULET, A. Growth and the Smart State. **Annual Review of Economics**, v. 6, n. 1, p. 913–926, 5 mar. 2014.

AIDT, T. S.; JENSEN, P. S. The taxman tools up: An event history study of the introduction of the personal income tax. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 1-2, p. 160–175, fev. 2009.

AKYEAMPONG, E.; BATES, R.; NUNN, N.; ROBINSON, J.. Introduction: Africa – The Historical Roots of Its Underdevelopment. In: **Africa's Development in Historical Perspective** (org.). New York: Cambridge University Press, 2014. p. 1-30.

ÁLAMOS-CONCHA, P. *et al.* Conservative solutions for progress: on solution types when combining QCA with in-depth Process-Tracing. **Quality & Quantity**, v. 56, n. 4, p. 1965–1997, 3 ago. 2021.

ALBERS, T. N. H.; JERVEN, M.; SUESSE, M. The Fiscal State in Africa: Evidence from a Century of Growth. **International Organization**, v. 77, n. 1, p. 65–101, 14 dez. 2022.

ALBUQUERQUE, D. B. S. T. de. **A dinâmica decisória da política externa: as condições à cooperação brasileira na África (2003-2010)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

_____. Brazilian Cooperation in Africa: Portuguese-Speaking African Countries and the Cooperation Projects Diffusion. In: OLIVEIRA, O. P. DE (Ed.). **Policy Diffusion: New Constraints, New Realities: Proceedings of the II International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation**. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2021. p. 168–187.

ALDEN, C.; ALVES, C. History & Identity in the Construction of China's Africa Policy. **Review of African Political Economy**, v. 35, n. 115, p. 43–58, mar. 2008.

ALDEN, C.; ARAN, A. **Foreign Policy Analysis: New Approaches**. 2. ed. New York: Routledge, 2017.

ALENCASTRO, M. Angola e Moçambique: Avanços e Recuos da Democracia. **Journal of Democracy em Português**, v. 11, n. 2, p. 45–69, nov. 2022.

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.; EASTERLY, W.; MATUSZESKI, J. ARTIFICIAL STATES. **Journal of the European Economic Association**, v. 9, n. 2, p. 246–277, 15 mar. 2011.

ALHAJJAR, E.; BRADLEY, T. Survival Analysis for Insider Threat. **Computational and Mathematical Organization Theory**, v. 28, n. 4, p. 335–351, 24 jul. 2021.

ALLEN, S. H.; FLYNN, M. E. Donor Government Ideology and Aid Bypass. **Foreign Policy Analysis**, v. 14, n. 4, p. 449–468, 18 out. 2017.

ALLISON, P. D. Event History and Survival Analysis. In: HANCOCK, G. R.; STAPLETON, L. M.; MUELLER, R. O. (Eds.). **The Reviewer's Guide to Quantitative Methods in the Social Sciences 2ª Edição**. New York: Routledge, 2019. p. 86–97.

ALMEIDA, P. R. DE. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 87–102, 2003.

ALTMAN, D.G.; BLAND, J.M. Absence of evidence is not evidence of absence. **BMJ**, V.311(7003), n. 485, 1995.

AMIN, S. **Maldevelopment: anatomy of a global failure**. Cape Town; Oxford; Pambazuka Press, 2011.

AMORIM, Celso. **Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 2 de janeiro de 2003**. Disponível em: <<https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/166-celso-amorim>>. Acesso em 25 abr. 2023.

_____. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula: a Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 1–27, 2015.

AMSDEN, A. H. **The Rise of “the rest”: Challenges to the West from late-industrializing Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ANDREASSON, S. Orientalism and African Development Studies: the “reductive repetition” motif in theories of African underdevelopment. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 6, p. 971–986, set. 2005.

ARENAS, Fernando. **África lusófona: além da independência**. São Paulo: EDUSP, 2019.

ARYEETEEY, E. *et al.* **The Oxford Companion to the Economics of Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1–23

AYELAZUNO, Jasper. Oil wealth and the well-being of the subaltern classes in Sub-Saharan Africa: A critical analysis of the resource curse in Ghana. **Resources Policy**, v. 40, p. 66–73, 2014.

ASHUKEM, J.-C. N. Included or excluded: an analysis of the application of the free, prior and informed consent principle in land grabbing cases in Cameroon. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 19, n. 1, p. 1, 12 set. 2016.

_____. The SDGs and the bio-economy: fostering land-grabbing in Africa. **Review of African Political Economy**, v. 47, n. 164, p. 275–290, 24 jan. 2020.

AUSTIN, G. The Developmental State and Labour-Intensive Industrialization: “Late Development” Reconsidered. **Economic History of Developing Regions**, v. 25, n. 1, p. 51–74, 2010.

BABB, S. Imperialism and the Developing World: How Britain and the United States Shaped the Global Periphery. **The Journal of Development Studies**, v. 57, n. 11, p. 1974–1975, 6 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

_____. **World Bank Country and Lending Groups**. Disponível em: <<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

_____. **PIB em Dólar de 2017 e 2018**. Disponível em:
<<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **BNDES inaugura escritório de representação na África**. 05 de dez. 2013. Disponível em:
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20131206_africa>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BARBOSA, A. DE F.; NARCISO, T.; BIANCALANA, M. Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent? **Politikon: South African Journal of Political Studies**, v. 36, n. 1, p. 59–86, 10 nov. 2009.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Brasília: FUNAG, 2020.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012.

BATES, R. H. **Markets and states in tropical Africa: the political basis of agricultural policies**. Berkeley: University Of California Press, 1981.

BECK, N.; GLEDITSCH, K. S.; BEARDSLEY, K. Space Is More than Geography: Using Spatial Econometrics in the Study of Political Economy. **International Studies Quarterly**, v. 50, n. 1, p. 27–44, 2006.

BEER, A.; IRVING, J.. Theory, methods and innovation in the study of place leadership: a review of the opportunity. In: SOTARUTA, M.; BEER, A. (org.), **Handbook on City and Regional Leadership**. Croydon, UK: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 281-301.

BENNETT, C. J. What Is Policy Convergence and What Causes It? **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, p. 215–233, abr. 1991.

BERAMENDI, P.; ROGERS, M. **Geography, Capacity, and Inequality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BERETVAS, S. N. Event History and Survival Analysis. In: HANCOCK, G. R.; STAPLETON, L. M.; MUELLER, R. O. (Eds.). **The Reviewer's Guide to Quantitative Methods in the Social Sciences 2ª Edição**. New York: Routledge, 2019. p. 260–268.

BERNARDS, Nick. Placing African labour in global capitalism: the politics of irregular work. **Review of African Political Economy**, v. 46, n. 160, p. 294-303, 2019.

BERNAUER, T.; KALBHENN, A.; KOUBI, V.; SPILKER, G. A Comparison of International and Domestic Sources of Global Governance Dynamics. **British Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 509–538, 2010

BERRY, Frances e BERRY, William. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, Paul (org.). **Theories of Policy Process**. Boulder: 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, 21 abr. 2006.

BERWICK, E.; CHRISTIA, F. State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. **Annual Review of Political Science**, v. 21, n. 1, p. 71–91, 11 maio 2018.

BEYENE, H. G. Trade Integration and Revealed Comparative Advantages of Sub-Saharan Africa and South Asian Merchandize Export. **Foreign Trade Review**, v. 49, n. 2, p. 163–176, maio 2014.

BIESENBENDER, S.; TOSUN, J. Domestic Politics and the Diffusion of International Policy innovations: How Does Accommodation happen? **Global Environmental Change**, v. 29, p. 424–433, nov. 2014.

BLATTER, J.; PORTMANN, L.; RAUSIS, F. Theorizing policy diffusion: from a patchy set of mechanisms to a paradigmatic typology. **Journal of European Public Policy**, v. 29, n. 6, p. 805–825, 11 mar. 2021.

BLAVOUKOS, S.; BOURANTONIS, D. Identifying parameters of foreign policy change: An eclectic approach. **Cooperation and Conflict**, v. 49, n. 4, p. 483–500, 10 jan. 2014.

BODENSTEIN, T.; KEMMERLING, A. A Paradox of Redistribution in International Aid? The Determinants of Poverty-Oriented Development Assistance. **World Development**, v. 76, p. 359–369, dez. 2015.

BOEHMKE, F. J.; SKINNER, P. State Policy Innovativeness Revisited. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 303–329, 30 maio 2012.

BOGOŁĘBSKA, J.; KUNA-MARSZAŁEK, A.; MISIAK, M. **Kierunki ewolucji procesów integracyjnych we współczesnej gospodarce światowej**. Lodz: University of Lodz Press, 2022.

BOSCHMA, R. Proximity and Innovation: A Critical Assessment. **Regional Studies**, v. 39, n. 1, p. 61–74, fev. 2005.

BOURGUIGNON, F.; VERDIER, T. Oligarchy, democracy, inequality and growth. **Journal of Development Economics**, v. 62, n. 2, p. 285–313, ago. 2000.

BOUSHEY, G. Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 127–146, 20 jan. 2012.

BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; JONES, B. S. **Event History Modeling: A Guide for Social Scientists**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; 2012.

BRACHO, G. **The Troubled Relationship of the Emerging Powers and the Effect: History, Challenges and Opportunitiesve Development Cooperation Agenda**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017. Disponível em: <https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_25.2017.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRADY, H. E. Causation and Explanation in Social Science. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M. *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 217–270.

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, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-19012017-135451/>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

_____. Biblioteca da Presidência da República. **Viagens Oficiais do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/viagens>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRAUN, D.; GILARDI, F. Taking “Galton’s Problem” Seriously. **Journal of Theoretical Politics**, v. 18, n. 3, p. 298–322, jul. 2006.

BRÄUTIGAM, D. Aid “With Chinese Characteristics”: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. **Journal of International Development**, v. 23, n. 5, p. 752–764, 18 jul. 2011.

BRECH, V.; POTRAFKE, N. Donor Ideology and Types of Foreign Aid. **Journal of Comparative Economics**, v. 42, n. 1, p. 61–75, fev. 2014.

BRINKS, D.; COPPEDGE, M. Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 463–489, maio 2006.

BROOKS, S. M.; KURTZ, M. J. Paths to Financial Policy Diffusion: Statist Legacies in Latin America’s Globalization. **International Organization**, v. 66, n. 1, p. 95–128, 2012.

BULMER, M. G. **Francis Galton: Pioneer of Heredity and Biometry**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

BULMER, S.; JOSEPH, J. European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics. **European Journal of International Relations**, v. 22, n. 4, p. 725–748, 24 jul. 2016.

BULTE, E. H.; DAMANIA, R.; DEACON, R. T. Resource intensity, institutions, and development. **World Development**, v. 33, n. 7, p. 1029–1044, jul. 2005.

BURGES, S. W. Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula’s South-South Foreign Policy. **International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis**, v. 60, n. 4, p. 1133–1151, dez. 2005.

BUSH, R. Africa: A Political Economy of Continued Crisis. **Afrika Focus**, v. 31, n. 2, p. 23–46, 2018.

_____. Making the twenty first century its own: Janus faced African (under) development. **Afrika Focus**, v. 26, n.1, p.51-65, 2013.

CABRAL, L. *et al.* Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, p. 53–68, 2013.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. Brazil: an emerging aid player: Lessons on emerging donors, and South-South trilateral cooperation. **Overseas Development Institute (ODI)**, Briefing Paper 64, Outubro, 2010. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/5120.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

CAMPELLO, D.; ZUCCO, C... **The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

CARBONE, M. The European Union and China’s rise in Africa: Competing visions, external coherence and trilateral cooperation. **Journal of Contemporary African Studies**, v. 29, n. 2, p. 203–221, abr. 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso no almoço em homenagem ao Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, no dia 21 de junho de 2001**. Disponível em: <

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/61.pdf/view>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

_____. Jantar oferecido ao Senhor Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos, no dia 15 de agosto de 1995. Disponível em:

<<https://fundacaoofhc.org.br/files/artigo/1251.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

CARLSNAES, W. On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: **Cooperation and Conflict**, v. 28, n. 1, p. 5–30, mar. 1993.

CARVALHO, A. *et al.* Impactos da Integração Comercial Brasil - Estados Unidos. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, n. Texto para Discussão (TD) 646: Impactos da integração comercial Brasil - Estados Unidos, 1 maio 1999.

CARVALHO, C. Africa and Portugal. In: NAGAR, D.; MUTASA, C. (Eds.). **Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 143–165.

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

CASTEL-BRANCO, C. N. Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. **Review of African Political Economy**, v. 41, n. sup1, p. S26–S48, 3 out. 2014.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: Inserção Internacional Do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133–151, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

CHANG, H-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. Reimpressão da 1. ed. com modificações. London: McMillan Press LTD, 1996.

CHARMAZ, K. **Constructing Grounded Theory : A Practical Guide through Qualitative Analysis**. London: Sage, 2006.

CHEESEMAN, N. **Democracy in Africa : successes, failures, and the struggle for political reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CHEESEMAN, N.; SMITH, J. **The Retreat of African Democracy**. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2019-01-17/retreat-african-democracy>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CHEN, D.; KINZELBACH, K. Democracy promotion and China: blocker or bystander? **Democratization**, v. 22, n. 3, p. 400–418, 5 mar. 2015.

CHICHAVA, S. *et al.* Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, p. 101–115, 28 jun. 2013.

CHITONGE, H. Capitalism in Africa: mutating capitalist relations and social formations. **Review of African Political Economy**, v. 45, n. 155, p. 158–167, 22 nov. 2017.

CILLIERS, J.; SCHÜNEMANN, J.; MOYER, J. D. Power and Influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa. **Institute for Security Studies Papers**, v. 2015, n. 14, p. 28, 1 mar. 2015.

CLIFF, A. Quantitative methods: Spatial Diffusion. **Progress in Human Geography**, v. 3, n.

1, p. 143–152, mar. 1979.

COELHO, P. M. P.; SARAIVA, J. F. S. **Fórum Brasil-África, Política, Cooperação e Comércio : Fortaleza, Brasil, 9-10 de junho de 2003**. Brasília: Instituto Brasileiro De Relações Internacionais, 2004.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA (AUC). **African Regional Integration Report. Towards an Integrated, Prosperous and Peaceful Africa**. Addis Ababa: União Africana, 2019.

_____. **African Integration Report: Putting Free Movement of Persons at the Centre of Continental Integration**. União Africana: Addis Ababa, 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). **Objetivos Gerais**. Disponível em: < <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

CONSELHO EUROPEU DE RELAÇÕES EXTERIORES (EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (ECFR)). **Mapping African regional cooperation: How to navigate Africa's institutional landscape**. European Council on Foreign Relations, 2020. Disponível em: <<https://ecfr.eu/special/african-cooperation/>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

CORNETET, J. M. C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111–150, 2 jul. 2014.

COŞKUN, Murat. A discussion on the theories of European Integration: Does Liberal Intergovernmentalism offer a satisfactory answer?. **Suleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences**, v. 20, n. 2, 2015.

COX, R.; SINCLAIR, T.. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CRAMER, C.; SENDER, J.; OQUBAY, A.. **African Economic Development: Evidence, Theory, Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

CRUZ, Luciene. Brasil amplia projetos bilaterais com Angola. **Agência Brasil**, 13 de Nov. 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-11-13/brasil-amplia-projetos-bilaterais-com-angola>>. Acesso em: 25 abr. 2023

DALTON, George H.. Review of A. G. Hopkins, Economic History of West Africa. **African Economic History**, v. 1, n. 1, p. 51-101, 1976.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017.

DARMOFAL, David. Bayesian Spatial Survival Models for Political Event Processes. **American Journal of Political Science**, v. 53, n.1, p. 241-257, 2009.

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

DE MELO, J.; TSIKATA, Y. **Regional Integration in Africa: Challenges and Prospects**. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2608056>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

DE WAAL, A. **The real politics of the Horn of Africa : money, war and the business of power**. Cambridge, Uk ; Malden, Ma: Polity, 2015.

DEANE, P. M.. **The State and The Economy System - An Introduction to the History of Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

DENSCOMBE, M. Communities of Practice: A Research Paradigm for the Mixed Methods Approach. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 2, n. 3, p. 270–283, 2008.

DENZIN, N. K. Triangulation 2.0. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 6, n. 2, p. 80–88, 23 fev. 2012.

DESMARAIS, B. A.; HARDEN, J. J.; BOEHMKE, F. J. Persistent Policy Pathways: Inferring Diffusion Networks in the American States. **American Political Science Review**, v. 109, n. 2, p. 392–406, 23 abr. 2015.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, abr. 1983.

DINCECCO, M.; WANG, Y. State Capacity in Historical Political Economy. **SSRN Electronic Journal. Oxford Handbook of Historical Political Economy (No Prelo)**, 2022.

DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, n. 1, p. 449–472, ago. 2007.

DODLOVA, M.; GIOLBAS, A.; LAY, J. Social transfers and conditionalities under different regime types. **European Journal of Political Economy**, v. 50, p. 141–156, dez. 2017.

_____. Non-contributory social transfer programs in developing countries: A new dataset and research agenda. **Data in Brief**, v. 16, p. 51–64, fev. 2018.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. **Political Studies**, v. 44, n. 2, p. 343–357, jun. 1996.

_____. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5–23, jan. 2000.

DOLOWITZ, D. P.; PLUGARU, R.; SAURUGGER, S.. The process of transfer: The micro-influences of power, time and learning. **Public Policy and Administration**.

DONER, R. F.; RITCHIE, B. K.; SLATER, D. Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. **International Organization**, v. 59, n. 02, p. 327–361, abr. 2005.

DÖPCKE, W. Lula na África : a Política Africana e a Cooperação Sul-Sul. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 4, p. 29–32, 2003.

DRAPER, P. Rethinking the (European) Foundations of Sub-Saharan African Regional Economic Integration. **OECD Development Centre working papers**, n. 293, 25 out. 2010.

DREHER, A. *et al.* Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 13, n. 2, p. 135–174, 1 maio 2021.

DREHER, A.; EICHENAUER, V. Z.; GEHRING, K. Geopolitics, Aid, and Growth: The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid. **The World Bank Economic Review**, v. 32, n. 2, p. 268–286, jun. 2018.

DREHER, A.; NUNNENKAMP, P.; SCHMALJOHANN, M. The Allocation of German Aid: Self-interest and Government Ideology. **Economics & Politics**, v. 27, n. 1, p. 160–184, 10 fev. 2015.

DREHER, A.; NUNNENKAMP, P.; THIELE, R. Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis. **Public Choice**, v. 136, p. 139–164, 19 fev. 2008.

DREHER, A.; STURM, J.-E.; VREELAND, J. R. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? **Journal of Development Economics**, v. 88, n. 1, p. 1–18, jan. 2009.

DREZNER, D. W. Globalization and Policy Convergence. **International Studies Review**, v. 3, n. 1, p. 53–78, jun. 2001.

DUFFIELD, M. **Development, Security and Unending War Governing the World of Peoples**. Cambridge: Polity Press, 2007.

DUNNING, T.. Resource dependence, economic performance, and political stability. **Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 4, p. 451–482, 2005.

DUŞA, A.. **QCA with R: A Comprehensive Resource**. New York: Springer, 2018.

EASTERLY, William. **The Elusive Quest for Growth**. Cambridge: MIT Press, 2001.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross. Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n.4, p. 1203-50, 1997.

ECONOMY, E. C. **The World According to China**. Cambridge: Polity Press, 2022.

EDWARDS, Z.. Boon or bane: Examining divergent development outcomes among oil- and mineral-dependent countries in the Global South. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 58, n. 4, p. 304–332, 2017.

EDWARDS, J.; CORNWALL, A. **Feminisms, Empowerment and Development: Changing Women's Lives**. London e New York: Zed Books, 2014.

ESTADOS E INSTITUIÇÕES REGIONAIS AFRICANAS. In: WIKIPEDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/File:Supranational_African_Bodies-en.svg>. Acesso em: 31 mar. 2023

EISER, L.; LISCHKA, M.; TKACZICK, T. Calculating Distances between Capital Cities in ArcGIS Using the CShapes Dataset. abr. 2020.

EKOBENA, S. Y. F. *et al.* Potentials of the African Continental Free Trade Area: A combined partial and general equilibrium modeling assessment for Central Africa. **African Development Review**, v. 33, n. 3, 20 ago. 2021.

ELKINS, Z. Constitutional Networks. In: KAHLER, M. (Ed.). **Networked Politics: Agency, Power, and Governance**. Ithaca: Cornell University Press, 2009. p. 43–64.

ELKINS, Z.; SIMMONS, B. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 33–51, mar. 2005.

ENGBERG-PEDERSEN, L. Policy Making in Foreign Aid: Gender Equality and Danish Development Policy. **The Journal of Development Studies**, v. 52, n. 7, p. 933–949, 22 jan. 2016.

ENGLEBERT, P. **Africa : unity, sovereignty and sorrow**. Boulder ; London: Lynne Rienner, 2009.

- ESTEVEES, P.; KLINGEBIEL, S. Diffusion, Fusion, and Confusion: Development Cooperation in a Multiplex World Order. In: CHATURVEDI, S. *et al.* (Eds.). **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 185–215.
- FABER, J.; SCHEPER, W. Social Scientific Explanations? **Quality & Quantity: International Journal of Methodology**, v. 37, n. 2, p. 135–150, 2003.
- FALLETI, T. G.; LYNCH, J. F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1143–1166, 21 abr. 2009.
- FARIA, C. A. P. D.; LOPES, D. B.; CASARÕES, G. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010). **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 4, p. 468–482, 4 jun. 2013.
- FARIA, C. A. P. DE. Foreign Policy and Policy Diffusion in Lula da Silva's Brazil (2003–2010). **Contexto Internacional**, v. 44, n. 1, 2022.
- FARIA, C. A. P. DE F.; ROMANO, G. C.; TAUBE, M. Policy Diffusion and Transfer as Foreign Policy Instruments: A Classification with Evidence from Brazil and China. In: ROMANO, G. C.; OLIVEIRA, O. P. DE (Eds.). **Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer**. Cham: Palgrave Macmillan, 2022. p. 43–74.
- FARIA, C. A. P. DE; PARADIS, C. G. Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy under Lula (2003–2010): Theory and Practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8–36, 2013.
- FAYE, M.; NIEHAUS, P. Political Aid Cycles. **American Economic Review**, v. 102, n. 7, p. 3516–3530, dez. 2012.
- FEARON, J. D. Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. **World Politics**, v. 43, n. 2, p. 169–195, jan. 1991.
- FERREIRA, R. Atlantic Microhistories: Mobility, Personal Ties, and Slaving in the Black Atlantic World (Angola and Brazil). In: NARO, N. P.; SANSI-ROCA, R.; TREECE, D. H. (Eds.). **Cultures of the Lusophone Black Atlantic. Studies of the Americas**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 99–128.
- FERREIRA, Wallace. **A Política externa para a África dos Governos FHC e Lula: uma análise comparada**. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- FEYERABEND, P. **Against Method**. London: Verso, 1975.
- FIGUEIREDO, R.; COUTINHO, C. A Eleição de 2002. **Opinião Pública**, v. 9, n. 2, p. 93–117, 2003.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887–917, 1998.
- FIORAMONTI, L.; MATTHEIS, F. Is Africa Really following Europe? An Integrated Framework for Comparative Regionalism. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 54, n. 3, p. 674–690, 8 out. 2015.
- FOLZ, D. H. Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services. **Public Administration Review**, v. 64, n. 2, p. 209–220, 18 mar. 2004.

FONSECA JÚNIOR, G. **A Legitimidade e Outras Questões internacionais: Poder e Ética Entre as Nações**. São Paulo: Paz E Terra, 1998.

FONSECA, C. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade? **Relações Internacionais (R:I)**, v. 29, p. 33–43, 1 mar. 2011.

FORBACHA, C. M. **Liberal Intergovernmentalism and African regionalism: Case of the African Union**. Disponível em: <<https://dspace.ut.ee/handle/10062/67874>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

FOREIGN POLICY. **The Globalization Index 2007**. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2009/10/12/the-globalization-index-2007/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

FOWLER, M. R.; BUNCK, J. M. What constitutes the sovereign state? **Review of International Studies**, v. 22, n. 04, p. 381, out. 1996.

FUCHS, A.; DREHER, A.; NUNNENKAMP, P. Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature. **World Development**, v. 56, p. 172–199, abr. 2014.

FUCHS, A.; ÖHLER, H. Does Private Aid Follow the Flag? An Empirical Analysis of Humanitarian Assistance. **SSRN Electronic Journal**, n. Kiel Working Paper No. 2128, 30 jul. 2019.

FUCHS, A.; RICHERT, K. Development minister characteristics and aid giving. **European Journal of Political Economy**, v. 53, p. 186–204, jul. 2018.

FUKUYAMA, F. **The End of History and the Last Man**. London: Penguin, 1992.

GALTON, F. Cutting a Round Cake on Scientific Principles. **Nature**, v. 75, n. 173, p. 173–173, 20 dez. 1906.

GANS, C. **Die ECOWAS: Wirtschaftsintegration in Westafrika**. Münster: LIT Verlag, 2006.

GARCIA, Eugênio Garcia. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2005.

GARLIŃSKA-BIELAWSKA, J. Regionalna integracja gospodarcza w Afryce w świetle teorii i doświadczeń państw afrykańskich. **Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Seria Specjalna, Monografie**, n. 266, 1 jan. 2019.

GARRETT, Geoffrey. **Partisan Politics in the Global Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GARRETT, K. N.; JANSAN, J. M. Interest Group Influence in Policy Diffusion Networks. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 15, n. 3, p. 387–417, 21 jul. 2015.

GENEVAZ, J.; TULL, D. Les Financements Chinois Dans Le Secteur des Transports en Afrique: un Risque Maîtrisé. **IRSEM**, n. Étude n° 67, jun. 2019.

GERRING, J. Causal Mechanisms: Yes, But.... **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 11, p. 1499–1526, 28 jul. 2010.

GHINS, L.; HEINRIGS, P. **Nigeria's Border closure: Why It Will Not Pay off**. Disponível em: <<https://oecd-development-matters.org/2019/11/19/nigerias-border-closure-why-it-will-not-pay-off/>>. Acesso em: 2 jun. 2023.

GILARDI, F. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? **American Journal of Political Science**, v. 54, n. 3, p. 650–666, 2010.

_____. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (org.), **Handbook of International Relations**, London: SAGE Publications, p. 453–502, 2012.

_____. Four ways we can improve policy diffusion research. **State Politics and Policy Quarterly**, v.16, n. 1, p.8–21, 2016.

GILARDI, F.; WASSERFALLEN, F.. The politics of policy diffusion. **European Journal of Political Research**, v. 58, n.4, p. 1245-1256, 2019.

GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. Princeton University Press, Princeton, 1987.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. Scope in Case Study Research. In: BYRNE, D.; RAGIN, C. C. (Eds.). **The SAGE Handbook of Case-Based Methods**. London: SAGE, 2009. p. 307–317.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, J. Aproximações do Atlântico Sul: Pensamento, Economia, Sociedades. In: **Atlântico Sul XXI: África Austral e América do Sul na virada do milênio**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 7–16.

GONNET, Cecilia O.. A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 21, n.4, p. 385–401, 2019.

GRABHER, G. Trading routes, bypasses, and Risky intersections: Mapping the Travels of 'networks' between Economic Sociology and Economic Geography. **Progress in Human Geography**, v. 30, n. 2, p. 163–189, abr. 2006.

GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673–701, 24 set. 2012.

GRAY, K.; GILLS, B. K. South–South Cooperation and the Rise of the Global South. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 557–574, 24 mar. 2016.

GRØNMO, S. **Social Research Methods: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches**. London: SAGE, 2019.

GROSSBACK, L. J.; NICHOLSON-CROTTY, S.; PETERSON, D. A. M. Ideology and Learning in Policy Diffusion. **American Politics Research**, v. 32, n. 5, p. 521–545, set. 2004.

GROVES, L. C.; HINTON, R. B. **Inclusive Aid : Changing Power and Relationships in International Development**. Abingdon: Routledge, 2013.

HAAS, E. B. International Integration: The European and the Universal Process. **International Organization**, v. 15, n. 3, p. 366–392, 1961.

HACKENESCH, C. **It's Domestic Politics, Stupid! EU Democracy Promotion Strategies Meet African Dominant Party Regimes**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2971437>. Acesso em: 22 abr. 2023.

HADJIISKY, M.; PAL, L. A.; WALKER, C.. **Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

HAESEBROUCK, T.; JOLY, J. Foreign Policy Change: From Policy Adjustments to Fundamental Reorientations. **Political Studies Review**, v. 19, n. 3, p. 482–491, 22 maio 2020.

HAESEBROUCK, T.; THOMANN, E. Introduction: Causation, inferences, and Solution Types in Configurational Comparative Methods. **Quality & Quantity**, v. 56, n. 4, p. 1867–1888, 29 jul. 2021.

HAFTEL, Y. Z. Commerce and institutions: Trade, scope, and the Design of Regional Economic Organizations. **The Review of International Organizations**, v. 8, n. 3, p. 389–414, 11 jan. 2013.

HAGEN-ZANKER, J.; MCCORD, A. The Affordability of Social Protection in the Light of International Spending Commitments. **Development Policy Review**, v. 31, n. 4, p. 397–418, 5 ago. 2013.

HARRIGAN, J.; WANG, C.; EL-SAID, H. The economic and political determinants of IMF and world bank lending in the Middle East and North Africa. **World Development**, v. 34, n. 2, p. 247–270, fev. 2006.

HARDT, M. S.; MOURON, F.; APOLINÁRIO JÚNIOR, L.. Brazilian international development cooperation and public opinion: Domestic costs faced by a troubled emerging donor. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 1, p.1-37, 2020.

HART, G. D/developments after the Meltdown. **Antipode**, v. 41, n. s1, p. 117–141, 25 mar. 2010.

HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. Social Mechanisms. **Acta Sociologica**, v. 39, n. 3, p. 281–308, 1996.

HEINZE, T. Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion: A Review of Current Approaches in Political Science. **KFG Working Papers - Free University Berlin**, v. 34, 2011.

HENN, S. *et al.* On the Ends of the State: Stationary Bandits and the Time Horizon in Eastern Congo. **SSRN Electronic Journal**, n. WORKING PAPER · NO. 2021-43, 8 abr. 2021.

HERBST, J. Economic incentives, natural resources and conflict in Africa. **Journal of African Economics**, v. 9, n. 3, p. 270–294, out. 2000.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361–387, dez. 1989.

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://doi.org/10.2307/2600403>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

HICKS, D. L.; HICKS, J. H.; MALDONADO, B. Women as policy makers and donors: Female legislators and foreign aid. **European Journal of Political Economy**, v. 41, p. 46–60, jan. 2016.

HITCHCOCK, C. Introduction: What Is the Philosophy of science? In: HITCHCOCK, C. (Ed.). **Contemporary Debates in Philosophy of Science**. Malden: Blackwell, 2004. p. 1–19.

HLAVAC, M. Stargazer: Well-Formatted Regression and Summary Statistics Tables. **R**

package version 5.2.3, 2022.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2008.

HOFFMAN, P. T. **Why did Europe conquer the world?** Princeton: Princeton University Press, 2015.

HOLSTI, K. Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory. In: **Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies**. Cham: Springer, 2016. p. 103–119.

HOLZINGER, K.; JÖRGENS, H.; KNILL, C. Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. In: HOLZINGER, K.; JÖRGENS, H.; KNILL, C. (Eds.). **Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. p. 11–35.

HORNER, R.; HULME, D. **Converging Divergence? Unpacking the New Geography of 21st Century Global Development**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3144281>. Acesso em: 26 abr. 2023.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Third Generation Policy Diffusion Studies and the Analysis of Policy Mixes: Two Steps Forward and One Step Back? **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 10, n. 4, p. 385–402, dez. 2008.

HUANG, Y.; PASCUAL, U. **Aid Effectiveness for Environmental sustainability**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

HUANG, Z.; CAO, X. The Lure of Technocracy? Chinese Aid and Local Preferences for Development Leadership in Africa. n. AidData Working Paper #89, 15 out. 2019.

HULSE, M. **Regional Powers and Leadership in Regional institutions: Nigeria in ECOWAS and South Africa in SADC**. Berlin: Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft Kolleg-Forschergruppe “The Transformative Power of Europe”, 2016. v. 76

HUMPHREYS, M.; JACOBS, A. “Mixing Methods: A Bayesian Approach, **American Political Science Review**. Cambridge University Press, v. 109, n. 04, pp. 653–673, 2015.

HUNTINGTON, S. The West Unique, Not Universal. **Foreign Affairs**, v. 75, n.6, p. 28-46, 1996.

IANNACCI, F. *et al.* Aligning the Qualitative Comparative Analysis (QCA) counterfactual approach with the practice of retrodution: Some preliminary insights. **Information Systems Journal**, v. 33, n. 3, p. 467–485, 18 set. 2022.

ISAKSSON, A.-S.; KOTSADAM, A. Chinese aid and local corruption. **Journal of Public Economics**, v. 159, p. 146–159, mar. 2018.

IKENBERRY, J. The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning, and Policy Bandwagoning. In: E. Suleiman; J. Waterbury (Eds.), **The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization**. Boulder: Westview Press. 1990

INIKORI, Joseph E. **The Chaining of a Continent: The Export Demand for Captives and the History of Africa South of the Sahara, 1450-1870**. Mona: University of the West Indies, 1992.

IPEA (2011). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005–2009*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPEA (2014). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPEA (2016). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011–2013*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

JAHN, Detlef. Globalization as ‘Galton's Problem’: The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development. **International Organization**, v. 60, n.2, p. 401-431, 2006.

_____. Diffusion. In: WENZELBURGER, G.; ZOHLNHÖFER, R. (Eds.). **Handbuch Policy-Forschung**. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2015. p. 247–276.

JINADU, L. A. Sub-Saharan Africa: The World Bank and the International Monetary Fund. In: NAGAR, D.; MUTASA, C. (Eds.). **Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 475–498.

JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J. Mixed Methods Research: a Research Paradigm Whose Time Has Come. **Educational Researcher**, v. 33, n. 7, p. 14–26, out. 2004.

KARCH, A. **Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007.

KENDERDINE, T.; LING, H. International Capacity Cooperation-Financing China's Export of Industrial Overcapacity. **Global Policy**, v. 9, n. 1, p. 41–52, 20 out. 2017.

KEOHANE, R.. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984

KHISA, M. Whose Africa is rising? **Review of African Political Economy**, v. 46, n. 160, p. 304–316, 3 abr. 2019.

KIMURA, M. Standards of Living in Colonial Korea: Did the Masses Become Worse Off or Better Off Under Japanese Rule? **The Journal of Economic History**, v. 53, n. 3, p. 629–652, set. 1993.

KINCAID, H. Defending Laws in the Social Sciences. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 20, n. 1, p. 56–83, mar. 1990.

_____. There are Laws of the Social Sciences. In: HITCHCOCK, C. (Ed.). **Contemporary Debates in Philosophy of Science**. Malden: Blackwell, 2004. p. 168–185.

KOHLI, A. **State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. **Imperialism and the Developing World: How Britain and the United States Shaped the Global Periphery**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

KOHN, H. **The Idea of Nationalism: a Study in Its Origins and Background**. Milton: Taylor and Francis, 2017.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, v. 55, n. 4, p. 761–799, 2001.

KRAGELUND, P. Towards convergence and cooperation in the global development finance regime: closing Africa's policy space? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 28, n. 2, p. 246–262, 2015.

KREITZER, R. J.; BOEHMKE, F. J. Modeling Heterogeneity in Pooled Event History Analysis. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 16, n. 1, p. 121–141, 31 jul. 2015.

KUHLMANN, J. *et al.* How social policy travels: A refined model of diffusion. **Global Social Policy**, v. 20, n. 1, p. 80–96, 2020.

KUHLMANN, J. Mechanisms of Policy Transfer and Policy Diffusion. In: OLIVEIRA, O. P. DE (Ed.). **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2021. p. 43–57.

KURTZ, M. J. The social foundations of institutional order: Reconsidering war and the 'resource curse' in Third World state building. **Politics & Society**, v. 37, n. 4, p. 479–520, 2009.

LAFER, C.; FONSECA JÚNIOR, G. **A problemática da integração num mundo de polaridades indefinida, por Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. – IEEI**. Disponível em: <<https://www.e-cultura.pt/ieei/centro-de-documentacao/a-problematICA-da-integracao-num-mundo-de-polaridades-indefinida-por-celso-lafer-e-gelson-fonseca-jr/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

LAMPREIA, L. F. A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e Renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 5–17, 1998.

LANCASTER, C. **Foreign aid : diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: University Of Chicago Press, 2007.

LECHINI, G. **Argentina y África en el Espejo de Brasil: ¿Política por Impulsos o Construcción de una Política exterior?** Buenos Aires: Clacso, 2006.

LEDERMAN, D.; PORTO, G. The Price Is Not Always Right: On the Impacts of Commodity Prices on Households (and Countries). **The World Bank Research Observer**, v. 31, n. 1, p. 168–197, 2016.

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política Externa: Os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LEITE, Isabel Cristina. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v. 07, n. 03, p. 01-40, 2012.

LEITE, Iara C. *et al.* Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. **IDS Evidence Report**, v. 59, Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2014.

LEKE, A.; BARTON, D. **What's the future of economic growth in Africa?** Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/05/what-s-the-future-of-economic-growth-in-africa/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

LEVI-FAUR, D.; VIGODA-GADOT, E. The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations. In: LEVI-FAUR, D.; VIGODA-GADOT, E. (Eds.).

International Public Policy and Management: Policy Learning beyond Regional, Cultural and Political Boundaries. New York: Marcel Dekker, 2004.

LEVINE, D. H.; NAGAR, D. **Region-Building in Africa Political and Economic Challenges.** New York: Palgrave Macmillan, 2016.

LIM, T. C. The Origins of Societal Power in South Korea: Understanding the Physical and Human Legacies of Japanese Colonialism. **Modern Asian Studies**, v. 33, n. 3, p. 603–633, jul. 1999.

LIMA, M. R. S. D.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21–40, 24 jan. 2006.

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.

LINS, R.; FIGUEIREDO, D.; ROCHA, E.. Não temos tempo a perder: uma introdução à análise de sobrevivência. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 1, p. 279-298, 2017.

LISIMBA, A. F. **CHINAS TRADE AND INVESTMENT IN AFRICA : impact on development, employment generation & transfer... of technology.** London: Palgrave Macmillan, 2022.

LÜTZ, S. Policy-Transfer und Policy-Diffusion. In: BENZ, A. *et al.* (Eds.). **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder.** Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. p. 132–143.

LYRA, M.; RIBEIRO, M. What Leads International Organizations in Latin America to be Active or Paralyzed? a Qualitative Comparative Analysis. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 42, n. 1, p. 55–80, 2022.

MAAROUF, H. Pragmatism as a Supportive Paradigm for the Mixed Research approach: Conceptualizing the ontological, epistemological, and Axiological Stances of Pragmatism. **International Business Research**, v. 12, n. 9, p. 1–12, 26 ago. 2019.

MACHADO, I. B. L. **On Critical Junctures and Legacies : an Analysis of the Evolution of Brazil's African Affairs (1985-2015).** Dissertação—Université de Montréal: [s.n.].

MACKIE, J. L. **The Cement of the Universe.** Oxford: Clarendon Press, 1980.

MACLURE, R. Primary Health Care and Donor Dependency: A Case Study of Nongovernment Assistance in Burkina Faso. **International Journal of Health Services**, v. 25, n. 3, p. 539–558, jul. 1995.

MAGGETTI, M.; GILARDI, F.. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. **Journal of Public Policy**, v.36, n.1, p. 87–107, 2016.

MAHONEY, J. Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method (Review of Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory; Fuzzy-Set Social Science, by P. Hedström, R. Swedberg, & C. C. Ragin). **Sociological Forum**, v. 16, n. 3, p. 575–593, 2001.

MAHONEY, J.; ACOSTA, L. A regularity theory of causality for the social sciences. **Quality & Quantity**, v. 56, n. 4, p. 1889–1911, 17 jul. 2021.

MAHONEY, J.; OWEN, A. Importing set-theoretic Tools into Quantitative research: the Case of Necessary and Sufficient Conditions. **Quality & Quantity**, v. 56, n. 4, p. 2001–2022, 16 jul. 2021.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.

MALLINSON, D. J. Who Are Your Neighbors? The Role of Ideology and Decline of Geographic Proximity in the Diffusion of Policy Innovations. **Policy Studies Journal**, v. 49, n. 1, p. 67–88, 18 jun. 2019.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 943–969, 1998.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South–South in retreat? The Transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian Development Cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681–699, maio 2017.

MARES, I.; QUERALT, D. The Non-Democratic Origins of Income Taxation. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 14, p. 1974–2009, 30 jul. 2015.

MARLIN-BENNETT, Renée; JOHNSON, David K.. International Political Economy: Overview and Conceptualization. **International Studies**, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.239>>. Acesso em 18 abr. 2023.

MARTIN, M. Taylor on Interpretation and the Sciences of Man. In: MARTIN, M.; MCINTYRE, L. C. (Eds.). **Readings in the Philosophy of Social Science**. Cambridge: The MIT Press, 1994. p. 259–279.

MAURAGE, P.; HEEREN, A.; PESENTI, M. Does Chocolate Consumption Really Boost Nobel Award Chances? The Peril of Over-Interpreting Correlations in Health Studies. **The Journal of Nutrition**, v. 143, n. 6, p. 931–933, 24 abr. 2013.

MAWDSLEY, E. 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, 2012.

_____. Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between “North” and “South”. **Progress in Human Geography**, v. 41, n. 1, p. 108–117, 10 jul. 2016.

_____. South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. **Oxford Development Studies**, v. 47, n. 3, p. 259–274, 17 mar. 2019.

MAYNTZ, R. Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 34, n. 2, p. 237–259, jun. 2004.

MAZZUCAS, L. **Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America**. New Haven: Yale University Press, 2021.

MBEKI, M. **Underdevelopment in Sub-Saharan Africa: The Role of the Private Sector and Political Elites**. Disponível em: <<https://www.cato.org/foreign-policy-briefing/underdevelopment-sub-saharan-africa-role-private-sector-political-elites>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

MENDONÇA JÚNIOR, W. **Política Externa e Cooperação técnica: As Relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva**. Belo Horizonte: D’PLÁCIDO, 2013.

MENDONÇA JÚNIOR, 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**, v. 58, n. 1, p. 5–22, 2015.

MERKE, F.; REYNOSO, D.; SCHENONI, L. L. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. **Latin American Research Review**, v. 55, n. 3, p. 413–429, 2020.

MESEGUER, C. Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 67–82, mar. 2005.

_____. Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations. **Rationality and Society**, v. 18, n. 1, p. 35–66, fev. 2006.

MESEGUER, C.; GILARDI, F. What is New in the Study of Policy diffusion? **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 3, p. 527–543, 10 set. 2009.

MESSERLI, F. H. Chocolate Consumption, Cognitive Function, and Nobel Laureates. **New England Journal of Medicine**, v. 367, n. 16, p. 1562–1564, 18 out. 2012.

MESSIANT, C. Angola, les voies de l’ethnisation et de la décomposition : Géopolitiques des mondes lusophones. **Lusotopie**, n. 1-2, p. 155–210, 1994.

MEYER, J. W. Globalization: Theory and Trends. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 48, n. 4, p. 261–273, ago. 2007.

MEYER, J. W. *et al.* World Society and the Nation-State. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 1, p. 144–181, jul. 1997.

MEZZADRA, S.; NEILSON, B. Operations of Capital. **South Atlantic Quarterly**, v. 114, n. 1, p. 1–9, 1 jan. 2015.

MICHALOPOULOS, S.; PAPAIOANNOU, E. Pre-Colonial Ethnic Institutions and Contemporary African Development. **Econometrica**, v. 81, n. 1, p. 113–152, 2013.

_____. The Long-Run Effects of the Scramble for Africa. **American Economic Review**, v. 106, n. 7, p. 1802–1848, jul. 2016.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states : state-society relations and state capabilities in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MILANI, C. **ABC 30 Anos : História e Desafios Futuros**. Brasília: Agência Brasileira De Cooperação (ABC), 2017.

MILANI, C. R. S.; DUARTE, R. DE S. Cooperação para o desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: a Perspectiva do Brasil. In: RAMANZANI, JR. H.; AYERBE, L. F. (Eds.). **Política Externa brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cutura Acadêmica, 2015. p. 53–82.

MILANI, C.; CARVALHO, T. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano. **Estudos internacionais**, v. 1, n. 1, p. 11–35, 29 abr. 2013.

MILANOVIĆ, B. **Capitalism, alone : the future of the system that rules the world**. Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

MILHORANCE, C. A Política de Cooperação do Brasil com a África Subsaariana no Setor

rural: Transferência e Inovação na Difusão de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 05-22, dez. 2013.

_____. **New Geographies of Global Policy-Making. South-South Networks and Rural Development Strategies**. New York: Routledge, 2019.

MILL, J. S. **A system of logic, ratiocinative and inductive**. London: Routledge, 1996.

MILLER, Joseph C.. **Way of Death: Merchant Capitalism and the Angolan Slave Trade, 1730–1830**. Madison: University of Wisconsin Press, 1996.

MATEAN, D.. **Africa: The Ultimate Frontier Market: A Guide to the Business and Investment Opportunities in Emerging Africa**. Petersfield: Harriman House Publishing, 2012.

MELO, Ovídio de Andrade. **Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty : relatos de política externa de 1948 à Atualidade**. Brasília: FUNAG, 2009.

METZGER, S. K.; JONES, B. T.. Surviving Phases: Introducing Multistate Survival Models. **Political Analysis**, v. 24, n. 4, p. 457–477, 2016.

MILANI, Carlos. **Brazil's South–South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. Occasional paper no. 179, 2014

_____. Cooperação bilateral e política externa: por que os Estados cooperam?. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10º, 2016, Belo Horizonte.

_____. **Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018.

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: 17 abr. 2023.

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. H. The Political Economy of U.S. Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid. **Economics & Politics**, v. 22, n. 2, 14 jun. 2010.

MINASYAN, A.; NUNNENKAMP, P.; RICHERT, K. Does Aid Effectiveness Depend on the Quality of Donors? **World Development**, v. 100, p. 16–30, dez. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Estatísticas de comércio exterior: África**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2011.

_____. **Estatísticas de comércio exterior: África**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Relações do Brasil com a Guiné Equatorial atualizadas até 2023**. 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-da-guine-equatorial>>. Acesso em 25 abr. 2023.

_____. **Comunicado Conjunto da IV Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores do Fórum de Cooperação América do Sul-África (ASACOF) – Malabo, 24 e 25 de novembro de 2011**. 2011. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt->

br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-iv-reuniao-do-conselho-de-ministros-das-relacoes-exteriores-do-forum-de-cooperacao-america-do-sul-africa-asacof-malabo-24-e-25-de-novembro-de-2011>. Acesso em 25 abr. 2023.

_____. **Ato assinado por ocasião da visita da Presidenta da República Dilma Rousseff à África do Sul - V Cúpula IBAS em 18 de outubro de 2011.** 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ato-assinado-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-a-africa-do-sul-v-cupula-ibas>. Acesso em 25 abr. 2023.

_____. **III Cúpula América do Sul-Países Árabes – Declaração de Lima em 03 de out. 2012.** 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/iii-cupula-america-do-sul-paises-arabes-declaracao-de-lima>. Acesso em 25 abr. 2023.

_____. **Declaração Conjunta da I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria em 26 de novembro de 2013.** 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-da-i-sessao-do-mecanismo-de-dialogo-estrategico-brasil-nigeria>. Acesso em 25 abr. 2023.

_____. **III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo América do Sul-África (ASA) – Declaração de Malabo em 23 de fev. 2013.** 2013a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/iii-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-america-do-sul-africa-asa-declaracao-de-malabo>. Acesso em 25 abr. 2023.

MINK, L. O. The Autonomy of Historical Understanding. **History and Theory**, v. 5, n. 1, p. 24–47, 1966.

MITCHELL, S. D. Dimensions of Scientific Law. **Philosophy of Science**, v. 67, n. 2, p. 242–265, 2000.

MLAMBO, D. N. Reframing the notion of regional integration in Sub-Saharan Africa: what role for civil society? **e-BANGI: Jurnal Sains Sosial dan Kemanusiaan**, v. 17, n. 5, p. 144–153, 2020.

MLAMBO, D. N.; OGUNNUBI, O. South Africa's integration efforts within the Southern African Development Community: Regional supremacy or coalition? **Journal of Public Affairs**, v. 18, n. 4, p. e1856, 28 ago. 2018.

MOLD, A.; MUKWAYA, R. **Modelling the Economic Impact of the China Belt and Road Initiative on East Africa**. In: GTAP 21ST ANNUAL CONFERENCE ON GLOBAL ECONOMIC ANALYSIS. 3 dez. 2018.

MOONEY, C. Z. Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. **Political Research Quarterly**, v. 54, n. 1, p. 103–124, mar. 2001.

MORLINO, L. **Introduction à la Politique Comparée**. Paris: Armand Colin, 2013.

MOSER, C.; ROSE, A. K. Why do trade negotiations take so long? In: NOWOTNY, E.; MOOSLECHNER, P.; RITZBERGER-GRÜNWALD, D. (Eds.). **European Integration in a Global Economy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2012. p. 71–81.

MOSES, J. W.; KNUTSEN, T. L. **Ways of knowing: Competing Methodologies in Social**

and Political Research. 2. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

MOSSIG, I. *et al.* Networks of Global Social Policy Diffusion: The Effects of Culture, Economy, Colonial Legacies, and Geographic Proximity. In: MOSSIG, I. *et al.* (Eds.). **Networks and Geographies of Global Social: Policy Diffusion Culture, Economy, and Colonial Legacies**. Cham: Palgrave MacMillan, 2021. p. 1–37.

MOTTA, M. J. Policy Diffusion and Directionality: Tracing Early Adoption of Offshore Wind Policy. **Review of Policy Research**, v. 35, n. 3, p. 398–421, 12 fev. 2018.

MUDIDA, R. Strategic Options of Economic Integration and Global Trade for Africa in the 21st Century. In: BROCKMANN, K.; BOSOLD, D.; FORSCHUNGSINSTITUT DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V. (Eds.). **Anticipating the Future : Scenarios and Strategic Options for a New Global Order** . Berlin: 2nd Alumni Reunion and Conference 21-23 November 2008, 2009.

MUDIDA, R. **An emerging Africa in the age of globalisation**. New York: Routledge, 2022.

MYERS, D. J. **Regional Hegemons**. New York: Routledge, 2019.

NAGAR, D. **Politics and Pan-Africanism: Diplomacy, Regional Economies and Peace-Building in Contemporary Africa**. London/New York: Bloomsbury Publishing, 2019.

NAROLL, R. Galton's problem: The Logic of cross-cultural Analysis. **Social Research**, v. 32, n. 4, p. 428–451, 1965.

NATHAN, A. J. China's Challenge. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 156–170, 2015.

NYE, J. S. Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. **International Organisation**, v. 22, n. 4, p. 855-880, 1968.

_____. **Peace in Parts : Integration and Conflict in Regional Organization**. Lanham: University Press Of America, 1987.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. **Poder e interdependencia : la política mundial en transición**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

OANA, I.-E.; SCHNEIDER, C. Q. SetMethods: an Add-on R Package for Advanced QCA. **The R Journal**, v. 10, n. 1, p. 507–533, 2018.

OANA, I.-E.; SCHNEIDER, C. Q.; THOMANN, E.. **Qualitative Comparative Analysis Using R: A Beginner's Guide**. Methods for Social Inquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

OATLEY, T. *et al.* The Political Economy of Global Finance: A Network Model. **Perspectives on Politics**, v. 11, n. 1, p. 133–153, mar. 2013.

OATLEY, T. Toward a political economy of complex interdependence. **European Journal of International Relations**, v. 25, n. 4, p. 957–978, 2019.

OBINGER, H.; SCHMITT, C.; STARKE, P. Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research. **Social Policy & Administration**, v. 47, n. 1, p. 111–129, 2013.

OGUNNUBI, O.; AKINOLA, A. South Africa and the Question of Hegemony in Africa. **Journal of Developing Societies**, v. 33, n. 4, p. 428–447, 8 nov. 2017.

OLIVEIRA, O. P. de. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting : Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks**. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

_____. **Policy Diffusion: New Constraints, New Realities. Proceedings of the II International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation** (org.). São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2021.

OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Policy transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002017000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 abr. 2023.

OLIVEIRA, O. P. de.; PAL, L. A.. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n.2, p. 199-220, 2018.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva : Os Benefícios Públicos e Uma Teoria dos Grupos Sociais**. São Paulo: EDUSP, 2015.

PAGLIARIN, S.; HERSPERGER, A. M.; RIHOUX, B. Implementation Pathways of large-scale Urban Development Projects (IsUDPs) in Western Europe: a Qualitative Comparative Analysis (QCA). **European Planning Studies**, v. 28, n. 6, p. 1242–1263, 23 out. 2019.

PAIRAULT, T. **La Chine en Afrique et la question des parcs industriels**. 2018a. Disponível em: <<https://pairault.fr/sinaf/index.php/les-afriques-et-la-chine/la-chine-en-afrique-vue-par-elle-meme/1349-la-chine-en-afrique-et-la-question-des-parcs-industriels>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

_____. China in Africa: Goods Supplier, Service Provider Rather than Investor. **Bridges Africa**, v. 7, n. 5, p. 17–22, 5 jul. 2018b.

PALMER, Robin; PARSONS Neil Q.. **The Roots of Rural Poverty in Central and Southern Africa** (org.). Berkeley: University of California Press, 1977.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente – Um Brasil para Todos**. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 2002.

_____. **1994 Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil – Bases do Programa de Governo**. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 1994.

_____. **Brasil Urgente – Uma nova sociedade**. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 1989.

PASARA, M. T. An overview of the obstacles to the African economic integration process in view of the African continental free trade area. **Africa Review**, v. 12, n. 1, p. 1–17, 5 nov. 2019.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 57-81, 2007.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Política Externa do Governo Sarney: A Nova República diante do reordenamento mundial (1985-1990)**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PERELMAN, M. Myths of the Market. **Organization & Environment**, v. 16, n. 2, p. 168–

226, jun. 2003.

PÉREZ-LIÑAN, A. S. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PIKETTY, T. **Capital in the Twenty-First Century**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2014.

PIMENTEL, J. V. DE S. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 5–23, 1 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a01>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

POLANYI, Karl. **Dahomey and the Slave Trade: An Analysis of an Archaic Economy**. Seattle: University of Washington Press, 1966.

PUENTE, C. A. I. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política externa: a Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no Período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

QUERALT, D. War, International Finance, and Fiscal Capacity in the Long Run. **International Organization**, v. 73, n. 4, p. 713–753, 2019.

RAGIN, C. C. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California Press, 2014.

_____. Measurement versus Calibration: A Set-Theoretic Approach. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008a. p. 174–198.

_____. **Redesigning Social Inquiry : Fuzzy Sets and beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008b.

_____. Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA). In: RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (Eds.). **Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques**. London: SAGE Publications, 2009. p. 87–121.

RAGIN, C. C.; SONNETT, J. Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. In: KROPP, S.; MINKENBERG, M. (Eds.). **Vergleichen in der Politikwissenschaft**. Cham: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005. p. 180–197.

RAVENHILL, J. Regional Integration in Africa: Theory and Practice. In: LEVINE, D. H.; NAGAR, D. (Eds.). **Region-Building in Africa**. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 37–52.

RAWLS, J. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993.

REINERT, E. S. **Como os Países Ricos Ficaram Ricos ...e Por Que os Países Pobres Continuam Pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

RESNICK, D. Foreign Aid and Democratization in Developing Countries. In: LANCASTER, C.; VAN DE WALLE, N. (Eds.). **The Oxford Handbook of the Politics of Development**. Oxford: Oxford University Press Edição Online, 2018. p. 409–428.

REYES, Marcelo Javier De Los. O Atlântico Sul: seu passado recente, cooperação e perspectivas de potenciais conflitos. In: GONÇALVES, J. (Ed.). **Atlântico Sul XXI: África**

Austral e América do Sul na virada do milênio. p. 17–41. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. 2007. **Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006).** Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 39-59, 2008.

RIBEIRO, Stênio. Ex-presidentes viajam com Dilma para funeral de Nelson Mandela. **Agência Brasil**, Brasília, 07 de Dez. 2013. **Disponível em:** <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-07/ex-presidentes-viajam-com-dilma-para-funeral-de-nelson-mandela>>. **Acesso em 25 Abr. 2023.**

RICUPERO, R. **A Diplomacia na Construção do Brasil : 1750-2016.** Rio De Janeiro: Versal, 2017.

RIGG, J. **Challenging Southeast Asian Development.** Abingdon: Routledge, 2015.

RIHOUX, B.; RAGIN, C. C.. **Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques.** Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2009.

RIHOUX, B.; LOBE, B.. The case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): Adding Leverage for thick cross-case comparison. In: BYRNE, D.; RAGIN, C. C (org.), **The SAGE Handbook of Case-Based Methods.** London: SAGE Publications, 2009. p. 222-242.

RIZZI, K. R. *et al.* O Brasil na África (2003-2010): política, Desenvolvimento e Comércio. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, 28 abr. 2011.

ROBERTS, J. T. There Are No Laws of the Social Sciences. In: HITCHCOCK, C. (Ed.). **Contemporary Debates in Philosophy of Science.** Malden: Blackwell, 2004. p. 151–167.

ROBINSON, W. I. The Transnational State and the BRICS: a Global Capitalism Perspective. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 1–21, 2015.

ROD, M. Marketing: Philosophy of Science and “epistobabble Warfare”. **Qualitative Market Research: An International Journal**, v. 12, n. 2, p. 120–129, 3 abr. 2009.

RODRIGUES, P.; URDINEZ, F.; DE OLIVEIRA, A. Measuring International Engagement: Systemic and Domestic Factors in Brazilian Foreign Policy from 1998 to 2014. **Foreign Policy Analysis**, v. 15, n. 3, p. 370–391, 2019.

ROGERS, E. M. Diffusion of Innovations: Modifications of a Model for Telecommunications. In: STOETZER, MATTHIAS-W.; MAHLER, A. (Eds.). **Die Diffusion von Innovationen in der Telekommunikation.** Berlin e Heidelberg: Springer, 1995. p. 25–38.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations.** 5. ed. New York: Free Press, 2003.

ROSATI, J. A. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy. In: ROSATI, J. A.; HAGAN, J. D.; SAMPSON, M. W. (Eds.). **Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change .** Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 221–261.

- ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144–172, out. 1998.
- ROBERT, E. Fest Etabliert und Weiterhin lebendig: Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. **Zeitschrift Für Politikwissenschaft**, v. 22, n. 4, p. 599–623, 2012.
- 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.
- ROY, A.; CRANE, E. S. Introduction: The Aporias of Poverty. In: ROY, A.; CRANE, E. S. (Eds.). **Territories of Poverty: Rethinking North and South. Series: Geographies of Justice and Social Transformation**. Athens, GA: University of Georgia Press, 2015. p. 1–36.
- RUTTEN, R.. Uncertainty, Possibility, and Causal Power in QCA. **Sociological Methods & Research**, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/00491241211031268>>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- RUGGIE, J. G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561–598, 1992.
- _____. **Constructing the World Polity : Essays on International Institutionalization**. London: Routledge, 1998.
- SAGER, Fritz. Policy coordination in the European metropolis: A meta-analysis. **West European Politics**, v. 29, n. 3, p. 433-460, 2006.
- SALMON, W. C. Causality without Counterfactuals. **Philosophy of Science**, v. 61, n. 2, p. 297–312, 1994.
- SANTOS, J. CPLP: Gênese e Instituições. In: SARAIVA, J. F. S. (Ed.). **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e Ação Política**. Brasília: IBRI, 2001. p. 17–43.
- SARAIVA, J. F. S. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa do Brasil**. Brasília: Editora UNB, 1996.
- _____. CPLP: Plataforma para uma Frutífera Concertação Político-Diplomática. In: **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e Ação Política**. Brasília: IBRI, 2001. p. 45–77.
- _____. **África parceira do Brasil atlântico**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.
- SARAIVA, M. G. A Diplomacia Brasileira e as Visões sobre a Inserção Externa do Brasil: Institucionalistas Pragmáticos X Autonomistas . **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, 2010.
- _____. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 3, 2020.
- _____. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). **Revista Brasileira De Política Internacional**, v. 65, n. 2, 1 jan. 2022.
- SARTORI, G. Comparación y Método Comparativo. In: SARTORI, G.; MOLINO, L. (Eds.).

La Comparación en las Ciencias Sociales. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 29–49.

SASSEN, Saskia. **Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy.** Cambridge: The Belknap Press, 2014.

SAUL, J.S.; LEYS, C.. Sub-Saharan Africa in global capitalism. **Monthly Review**, v. 51, n. 3, p. 13–30, 1999.

SCHAFFER, J. Causes Need Not Be Physically Connected to Their effects: the Case for Negative Causation. In: HITCHCOCK, C. (Ed.). **Contemporary Debates in Philosophy of Science.** Malden: Blackwell, 2004. p. 197–216.

SCHENONI, L. L. Subsystemic Unipolarities? Power Distribution and State Behaviour in South America and Southern Africa. **Strategic Analysis**, v. 41, n. 1, p. 74–86, 2017.

SCHMITT, C. Quantitative Methoden in Der International Vergleichenden Sozialpolitikforschung. In: OBINGER, H.; SCHMIDT, M. G. (Eds.). **Handbuch Sozialpolitik.** Wiesbaden: Springer VS, 2019. p. 337–359.

SCHMITT, C.; OBINGER, H. Spatial Interdependencies and Welfare State Generosity in Western democracies, 1960–2000. **Journal of European Social Policy**, v. 23, n. 2, p. 119–133, maio 2013.

SCHMITTER, P. C. La Nature et le Futur de la Politique Comparée. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 14, n. 4, p. 613–650, 2007.

SCHNEIDER, C. Q.; ROHLFING, I. Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research. **Sociological Methods & Research**, v. 42, n. 4, p. 559–597, 22 mar. 2013.

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

_____. Doing Justice to Logical Remainders in QCA: Moving Beyond the Standard Analysis. **Political Research Quarterly**, v. 66, n. 1, p. 211–220, 2013.

SEABRA, P. A. Harder edge: Reframing Brazil's Power Relation with Africa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 77–97, 2014.

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, 1 mar. 2017.

SHAW, T. M. **Towards a Political Economy for Africa.** London: Palgrave Macmillan, 1985.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The Mechanisms of Policy Diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840–857, out. 2008.

_____. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 788–796, 7 ago. 2012.

SILVA, A. L. R. DA. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008.

SILVA, Alberto da Costa e. **Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SILVA, F. C T. D. S. O Brasil no mundo. In: REIS, D. A. (org.). **Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 127-182.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. Introduction: the International Diffusion of Liberalism. **International Organization**, v. 60, n. 04, p. 781–810, out. 2006.

SIMMONS, B. A.; ELKINS, Z. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. **American Political Science Review**, v. 98, n. 01, p. 171–189, fev. 2004.

SNAPE, D.; SPENCER, L.. The Foundations of Qualitative Research. In: RITCHIE, J.; LEWIS, J. (org.). **QUALITATIVE RESEARCH PRACTICE: A Guide for Social Science Students and Researchers**. London: SAGE, 1ed., p. 2-10, 2003.

SNYDER, Q. Z. Integrating rising powers: liberal systemic theory and the mechanism of competition. **Review of International Studies**, v. 39, n. 1, p. 209–231, 2013.

SOKOLOV, A. N. *et al.* Chocolate and the brain: Neurobiological impact of cocoa flavanols on cognition and behavior. **Neuroscience & Biobehavioral Reviews**, v. 37, n. 10, p. 2445–2453, dez. 2013.

SONGWE, V. **Intra-African trade: A path to economic diversification and inclusion**. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/intra-african-trade-a-path-to-economic-diversification-and-inclusion/>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SOUTH CENTRE. **Problems and Policy-related Challenges Faced by Commodity-dependent Developing Countries**. Geneva: South Centre, 2005

SPEKTOR, M. **18 Dias : Quando Lula e FHC se Uniram para Conquistar o Apoio de Bush**. Rio De Janeiro: Objetiva, 2014.

STANDING, G.. **The Precariat: The New Dangerous Class**. London: Bloomsbury, 2011.

STANTON, J. M. Galton, Pearson, and the Peas: A Brief History of Linear Regression for Statistics Instructors. **Journal of Statistics Education**, v. 9, n. 3, jan. 2001.

STARKE, P. Qualitative Methods for the Study of Policy Diffusion: Challenges and Available Solutions. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 4, p. 561–582, 27 nov. 2013.

STAUDACHER, C. **Wirtschaftsgeographie Regionaler Systeme**. Wien: WUV, 2005.

STOLTE, C. **Brazil's Africa Strategy: Role Conception and the Drive for International Status**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

STONE, D.; OLIVEIRA, O. P. de; PAL, L. A.. Transnational policy transfer: The circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 1–18, 2019.

STRANG, D. Adding Social Structure to Diffusion Models. **Sociological Methods & Research**, v. 19, n. 3, p. 324–353, fev. 1991.

SWISS, L. **The Globalization of Foreign Aid**. New York: Routledge, 2018.

_____. Security Sector Reform and Development Assistance: Explaining the Diffusion of Policy Priorities among Donor Agencies. **Qualitative Sociology**, v. 34, p. 371–393, 26 mar. 2011a.

_____. The adoption of women and gender as development assistance priorities: An event history analysis of world polity effects. **International Sociology**, v. 27, n. 1, p. 96–119, 18 nov. 2011b.

_____. World Society and the Global Foreign Aid Network. **Sociology of Development**, v. 2, n. 4, p. 342–374, 2016a.

_____. A Sociology of Foreign Aid and the World Society. **Sociology Compass**, v. 10, n. 1, p. 65–73, jan. 2016b.

_____. Foreign aid allocation from a network perspective: The effect of global ties. **Social Science Research**, v. 63, p. 111–123, mar. 2017.

SWISS, L.; LONGHOFER, W. Membership Has Its Privileges: Shared International Organizational Affiliation and Foreign Aid Flows, 1978–2010. **Social Forces**, v. 94, n. 4, p. 1769–1793, jun. 2016.

SYLLA, N.. From a Marginalised to an Emerging Africa? A Critical Analysis. **Review of African Political Economy**, v. 41, n. suplemento 1, p. S7–S25, 2014.

SURET-CANALE, Jean. **Afrique Noire, Occidentale et Centrale: Géographie, Civilisations. Histoire**. Paris: Éditions Sociales, 1958.

TAKALA, T. Making Educational Policy under Influence of External Assistance and National Politics — a Comparative Analysis of the Education Sector Policy Documents of Ethiopia, Mozambique, Namibia and Zambia. **International Journal of Educational Development**, v. 18, n. 4, p. 319–335, jul. 1998.

TAYLOR, I. **Africa rising? : BRICS - diversifying dependency**. Oxford: James Currey, 2014.

TAYLOR, I. Dependency redux: why Africa is not rising. **Review of African Political Economy**, v. 43, n. 147, p. 8–25, 23 out. 2015.

TAYLOR, S. D. **Globalization and the cultures of business in Africa : from patrimonialism to profit**. Bloomington: Indiana University Press, 2012.

TETLOCK, P. E.; LEBOW, R. N. Poking Counterfactual Holes in Covering Laws: Cognitive Styles and Historical Reasoning. **The American Political Science Review**, v. 95, n. 4, p. 829–843, 2001.

THE LAND MATRIX. **African Map**. Disponível em: <<https://landmatrix.org/>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

THIEM, A.; BAUMGARTNER, M.; BOL, D. Still Lost in Translation! A Correction of Three Misunderstandings Between Configurational Comparativists and Regressional Analysts. **Comparative Political Studies**, v. 49, n. 6, p. 742–774, 16 mar. 2015.

THOMANN, E.; MAGGETTI, M. Designing Research with Qualitative Comparative Analysis (QCA). **Sociological Methods & Research**, v. 49, n. 2, p. 356–386, 3 out. 2017.

THOMAS, J.; O'MARA-EVES, A.; BRUNTON, G.. Using qualitative comparative analysis (QCA) in systematic reviews of complex interventions: a worked example. **Systematic reviews**, v. 3, n. 67, 2014.

THORBORG, M. From White Elephants to Flying Geese: China in Africa a New Model for Development or More of the Same. In: **China and Africa. The Palgrave Macmillan Asian Business Series**. London: Palgrave Macmillan Cham, 2017. p. 55–79.

TIERNEY, M. J. *et al.* More Dollars than Sense: Refining Our Knowledge of Development Finance Using AidData. **World Development**, v. 39, n. 11, p. 1891–1906, nov. 2011.

UJI, A.; SUZUKI, M. **How Does Multilevel Climate Governance Work?: A Nexus of Policy Diffusion and Multilateral Aid**. In: BERLIN CONFERENCE ON GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE: TRANSFORMATIVE GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE “APRÉS PARIS”,. 23 jun. 2006. Disponível em: <<https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/18101?show=full&locale-attribute=en>>. Acesso em: 10 maio. 2023

UN Trade Statistics. “Re-exports and Re-imports”. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/Reexports-and-Reimports>>. Acesso: 1 jul. 2020.

UNECA. **Economic Report on Africa 2015: Industrializing Through Trade**. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa, 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Index (IDH) de 2017 e 2018**. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

VAMAN, H. J.; TATTAR, P. **Survival Analysis**. Abingdon: Chapman and Hall/CRC Press, 2023.

VAN DEN BOOM, D. **Regionale Kooperation in Westafrika. Politik und Probleme der ECOWAS**. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 1996.

VANSINA, Jan. *The Children of Woot: A History of the Kuba Peoples*. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

VELASCO, K. A Growing Queer Divide: The Divergence between Transnational Advocacy Networks and Foreign Aid in Diffusing LGBT Policies. **International Studies Quarterly**, v. 64, n. 1, p. 120–132, 28 ago. 2019.

VERWEIJ, S.; TRELL, E.-M. Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Spatial Planning Research and Related Disciplines: A Systematic Literature Review of Applications. **Journal of Planning Literature**, v. 34, n. 3, p. 300–317, 11 abr. 2019.

VESTERGAARD, J.; WADE, R. H. **Out of the woods: Gridlock in the IMF, and the World Bank puts Multilateralism at Risk**. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS , 2014. Disponível em: <https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2014-06_gridlock-imf-wb_jve_wade_web_2.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

VIEIRA, V. R. Is Politics Behind Trade? The Impact of International Trends and Diplomatic Action on Brazil's Exports during Globalisation. **Bulletin of Latin American Research**, v.

33, n. 2, p. 140–157, 19 ago. 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31–61, nov. 2003.

VINER, J. **The Customs Union Issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

VISENTINI, P. G. F. **A Política Exterior do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

_____. **A África e as potências emergentes: Nova Partilha ou Cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

_____. **As Revoluções Africanas**. São Paulo: UNESP, 2012.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: uma Década de Política Externa (1995-2005). **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, p. 381–397, 8 dez. 2006.

VOGEL, D. Trading up and Governing across: Transnational Governance and Environmental Protection. **Journal of European Public Policy**, v. 4, n. 4, p. 556–571, 1997.

VOLDEN, C. States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children’s Health Insurance Program. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 2, p. 294–312, abr. 2006.

VOLDEN, C.; TING, M. M.; CARPENTER, D. P. A Formal Model of Learning and Policy Diffusion. **The American Political Science Review**, v. 102, n. 3, p. 319–332, ago. 2008.

VOLGY, T. J.; SCHWARZ, J. E. Does Politics Stop at the Water’s Edge? Domestic Political Factors and Foreign Policy Restructuring in the Cases of Great Britain, France, and West Germany. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 3, p. 615–643, ago. 1991.

VREELAND, J. R.; DREHER, A. **The political economy of the United Nations Security Council : money and influence**. Cambridge : Cambridge University Press, 2014.

WAISBICH, L. T. Policy Circulation and South–South Cooperation in Brazil–Africa Relations: Rise, Fall and Change. In: OLIVEIRA, O. P. DE. ; ROMANO, G. C. (Eds.). **Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer**. Cham: Palgrave Macmillan, 2022. p. 153–183.

WAISBICH, L. T.; LUIZ, J. R.; FARIA, C. A. P. DE. The Rise and Fall of Brazil as a “Policy Exporter”: From Lula Da Silva to Jair Bolsonaro. In: OLIVEIRA, O. P. DE. ; ROMANO, G. C. (Eds.). **Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer**. Cham: Palgrave Macmillan, 2022. p. 75–106.

WALKER, Jack. The Diffusion of Innovations among the American States. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**. New York: Academic Press, 2011.

WASSERSTEIN, R. L.; SCHIRM, A. L.; LAZAR, N.A.. Moving to a World Beyond “ $p < 0.05$ ”. **The American Statistician**, v. 73, n.1, p. 1-19, 2019.

WEEKS, J. **Employment, Productivity, and Growth in Africa South of the Sahara.**

Disponível em: <<https://eprints.soas.ac.uk/id/eprint/35117>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

WEISS, T. G. Moving Beyond North–South Theatre. **Third World Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 271–284, mar. 2009.

WENDT, A. Constructing International Politics. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 71–81, 1995.

WEYLAND, K. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262–295, 2005.

_____. **Bounded Rationality and Policy Diffusion.** Princeton: Princeton University Press, 2006.

_____. **Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

WIMMER, A.; GLICK SCHILLER, N. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. **Global Networks**, v. 2, n. 4, p. 301–334, out. 2002.

WINDZIO, M. The network of global migration 1990–2013. **Social Networks**, v. 53, p. 20–29, maio 2018.

WINDZIO, M.; TENNEY, C.; LENKEWITZ, S. A Network Analysis of intra-EU Migration flows: How Regulatory policies, Economic Inequalities and the network-topology Shape the intra-EU Migration Space. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 47, n. 5, p. 1–19, 16 ago. 2019.

WINSTON, C. Norm structure, diffusion, and evolution: A conceptual approach. **European Journal of International Relations**, v. 24, n. 3, p. 638–661, 1 set. 2018.

WOODWARD, J. **Making Things happen: a Theory of Causal Explanation.** Oxford: Oxford University Press, 2005.

WOOLFREY, S.; APIKO, P.; PHARATLHATLHE, K. **Nigeria and South Africa: Shaping Prospects for the African Continental Free Trade Area.** Disponível em: <<https://ecdpm.org/work/nigeria-and-south-africa-shaping-prospects-for-the-african-continental-free-trade-area>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

YAKOHENE, A. B. Ghana in search of regional integration agenda. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG. GHANA OFFICE (Ed.). **Ghana in Search of Regional Integration agenda.** Accra: LECIA : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. p. 1–22.

YOROMS, G. J. ECOMOG and West African Regional Security: A Nigerian Perspective. **Issue: A Journal of Opinion**, v. 21, n. 1/2, p. 84, 1993.

YOUNG, A.. The African Growth Miracle. **Journal of Political Economy**, v.120, n. 4, p. 696–739, 2012.

ZEITZ, A. O. Correction to: Emulate or Differentiate? Chinese development finance, competition, and World Bank infrastructure funding. **The Review of International Organizations**, v. 16, p. 933–938, 16 jun. 2021.

ZHOU, S.; MATISOFF, D. C.; KINGSLEY, G.; BROWN, M. A.. Understanding renewable energy policy adoption and evolution in Europe: The impact of coercion, normative

emulation, competition, and learning. **Energy Research & Social Science**, v. 51, p. 1-11, 2019.

ZHU, E. The Effects of the African Continental Free Trade Agreement on Africa's Regional Economic Communities: an Empirical Analysis. **Undergraduate Economic Review**, v. 16, n. 1, article 24, 2019.

ZIEBELL DE OLIVEIRA, G.; MALLMANN, V. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 15, n. 3, 2020. DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.990. Disponível em:

<<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

ZOPACAS. **Declaração de Montevidéu**. Montevidéu: ZOPACAS, 2013.