

Anastasia, Fátima; Las Casas Oliveira, Luciana

Working Paper

Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China

Texto para Discussão, No. 2118

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Anastasia, Fátima; Las Casas Oliveira, Luciana (2015) : Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China, Texto para Discussão, No. 2118, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121510>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2118

TEXTO PARA DISCUSSÃO

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ÁFRICA DO SUL, BRASIL E CHINA

Fátima Anastasia
Luciana Las Casas Oliveira



INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ÁFRICA DO SUL, BRASIL E CHINA¹

Fátima Anastasia²

Luciana Las Casas Oliveira³

1. Participaram do levantamento dos dados apresentados neste texto: Christopher Mendonça, doutorando em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Déborah do Monte, mestranda em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas (PUC Minas). Este texto foi submetido para publicação em setembro de 2014.

2. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI)/PUC Minas; professora voluntária do Departamento de Ciência Política (DCP)/UFMG; pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos (CEL)/DCP/UFMG e do Centro de Estudos de Processos Decisórios (CEPDE)/PPGRI/PUC Minas.

3. Analista internacional e mestre em relações internacionais pela PUC Minas.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: N10.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	7
2 MODELO ANALÍTICO	9
3 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: ÁFRICA DO SUL, BRASIL E CHINA.....	19
4 CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	31
5 CONCLUSÕES	59
REFERÊNCIAS	64
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	69
<i>SITES</i> CONSULTADOS	70

SINOPSE

Este texto trata das capacidades estatais organizadas para a promoção da cooperação internacional bilateral entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul, nas áreas do comércio exterior e dos direitos humanos. O método de investigação é o comparativo e o recorte é transversal: com vistas a examinar o impacto das instituições políticas sobre as capacidades estatais, foram escolhidos dois países que compõem, com o Brasil, díades distintas de cooperação internacional (Leeds, 1999): China (uma autocracia) e África do Sul (uma democracia).

O principal objetivo aqui é apontar semelhanças e diferenças nas capacidades estatais dos países estudados no que se refere à cooperação internacional bilateral, a depender das variações em suas instituições políticas.

São identificados tipos de capacidades estatais diferentes (Cingolani, 2013) nos três países: a China apresenta um contraste entre alta capacidade administrativa/de implementação e *deficit* em suas capacidades legal, relacional e política. Na África do Sul e no Brasil, as redes de atores e instituições são mais complexas, evidenciando maior desenvolvimento das capacidades legal, relacional e política.

Palavras-chave: capacidades estatais; instituições políticas; cooperação internacional; comércio exterior; direitos humanos.

ABSTRACT

This paper addresses the State capacities organized to promote bilateral international cooperation between Brazil and South Africa, and between Brazil and China, concerning international trade and human's rights, using comparative method and transversal analyses.

Aiming to examine the impacts of political institutions on State capacities, China and South Africa were chosen due to the fact that they compound, with Brazil, different dyads of international cooperation (Leeds, 1999): China, an autocracy, and South Africa, a democracy.

The paper's main objective is to point differences and similarities in the States capacities of these countries, depending on variations in their political institutions.

The three countries present different types of State capacities (Cingolani, 2013): in China, there is a contrast between high administrative and low legal, relational and political State capacities. South Africa and Brazil present a more complex network of actors and institutions, revealing a bigger development of the legal, relational and political State capacities.

Keywords: State capacities; political institutions; international cooperation; international trade; human rights.

APRESENTAÇÃO

Este texto é parte integrante de um conjunto de artigos produzidos pela pesquisa intitulada *Capacidades estatais para o desenvolvimento em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*, conduzida por meio de uma parceria entre o Ipea e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).¹ A pesquisa teve como principal objetivo identificar as vantagens institucionais do Estado brasileiro para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento, sendo desenvolvida a partir de uma análise comparativa em um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram estudadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho, desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, infraestrutura energética e licenciamento ambiental e inserção e cooperação internacional. Além destas áreas, a pesquisa teve como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, relações entre Estado e sociedade e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento. Com os resultados por ela obtidos, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e competências do Estado brasileiro, especialmente as do Poder Executivo para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e o mercado.

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo descrever e analisar as capacidades estatais organizadas para a promoção da cooperação internacional bilateral atualmente em curso entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul. Partindo do pressuposto do novo institucionalismo da escolha racional – segundo o qual as instituições políticas afetariam o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e os resultados do jogo (Tsebelis, 1990; Hall e Taylor, 1996; Shepsle e Weingast, 1995) – busca-se saber como as diversas instituições políticas informam a construção de diferentes capacidades estatais, especialmente no que se refere à cooperação internacional bilateral.

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre de Ávila Gomide, técnico em planejamento e pesquisa do Ipea, e Renato Raul Boschi, coordenador do INCT-PPED.

O método de investigação é o comparativo e o recorte é transversal: serão descritos e analisados comparativamente os arranjos institucionais presentes nos três países, considerando as mais significativas e recentes reformas políticas. No caso do Brasil, o presidencialismo de coalizão em operação desde a Constituição de 1988 (CF/1988); no caso chinês, as reformas implantadas a partir da morte de Mao Zedong, em 1976² e, especialmente, a partir da ruptura ocorrida em 1978, quando o XI Comitê Central do Partido Comunista chinês decidiu deslocar o foco do partido da luta de classes para o desenvolvimento econômico (Acemoglu e Robinson, 2012); e no caso da África do Sul, o fim do *Apartheid* e a redemocratização, em 1994.

Com vistas a examinar o impacto das instituições políticas sobre as capacidades estatais, foram escolhidos dois países que compõem, com o Brasil, díades distintas de cooperação internacional: China (uma autocracia) e África do Sul (uma democracia) (Leeds, 1999).

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresenta-se o modelo de análise aqui utilizado, com a especificação dos principais conceitos, variáveis e indicadores pertinentes ao problema investigado, bem como as relações entre eles. Na terceira seção, são descritos e analisados os arranjos institucionais dos três países. A quarta seção toma por objeto as capacidades estatais para a cooperação internacional bilateral. Na quinta, de conclusão, são apresentados os principais rendimentos analíticos do estudo e sugeridos possíveis desdobramentos.

O principal objetivo aqui proposto é identificar semelhanças e diferenças nas capacidades dos Estados estudados no que se refere à cooperação internacional bilateral, a depender das variações em suas instituições políticas.

2. "In September (1976) there was a critical juncture: Mao died. The Chinese Communist Party had been under Mao's domination, and the Great Leap Forward and the Cultural Revolution had been largely his initiatives. With Mao gone, there was a true power vacuum, which resulted in a struggle between those with different visions and different beliefs about the consequences of change" (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 423).

2 MODELO ANALÍTICO

2.1 Capacidades estatais e seus determinantes

A definição do conceito de capacidades estatais requer, em primeiro lugar, a referência àquilo que, segundo Weber, constitui o elemento central para distinguir, em escala mundial, os fenômenos que podem ser classificados como Estados daqueles que não se adequam a esta definição: o exercício do monopólio do uso legítimo da força física em determinado território. Tal capacidade constitui a condição *sine qua non* para a existência das demais capacidades requeridas para que determinado Estado cumpra suas finalidades, sejam elas quais forem.

A definição weberiana de Estado é genial porque é passível de generalização: nela cabem aparatos voltados para a consecução dos mais distintos objetivos, desde que detentores do monopólio do uso legítimo dos meios de coerção. A definição weberiana de Estado realça os *meios que lhe são exclusivos* e não suas finalidades (Weber, 1991). Se, no mundo, o que separa o Estado das outras instâncias ou fenômenos é o monopólio dos *meios de coerção*, claro está que os Estados que se propõem diferentes finalidades deverão organizar, ademais dos meios de coerção, outros e diferentes recursos para a consecução de seus diferentes fins.³

Segundo Skocpol (1985), o conceito de capacidade estatal refere-se à habilidade do Estado de implementar as metas oficiais, especialmente na presença da oposição real ou potencial de poderosos grupos sociais.⁴

Considera-se, neste trabalho, que as capacidades estatais variam em grau (alta capacidade *versus* baixa capacidade), mas, também, em tipos, a depender das instituições políticas presentes. Sob tal ótica, nas democracias, esta importante capacidade estatal refere-se exatamente ao controle da burocracia pública, com vistas a evitar a sua autonomização e

3. Cingolani (2013) destaca o caráter multidisciplinar e multidimensional do conceito de capacidade estatal e analisa os trabalhos sobre os determinantes das capacidades estatais e seus efeitos para o desenvolvimento.

4. "State capacity and regime type are conceptually distinct. Democracy relates to popular control over political decision making and political equality among citizens (e.g., Bentham, 1999). (...) The literature on state capacity provides different definitions (see, e.g., Hendrix, 2010), but one quite common notion is that state capacity relates to states' ability to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups" (Skocpol, 1985, p. 9 apud Knutsen, 2013, p. 2).

a captura do aparelho do Estado para exercício do poder a título próprio – governo do Estado, na definição de Przeworsky (1996) –, e não em prol da realização dos melhores interesses dos cidadãos.⁵ Evans (1993) define capacidade estatal como a capacidade de ação do Estado. A partir de Evans e Weber, o conceito será aqui definido como a capacidade de ação do estado com vistas a organizar os meios requeridos para a consecução dos fins propostos.

Tais fins são escolhidos em consonância com as instituições políticas de cada país, que podem ser inclusivas ou extrativas (Acemoglu e Robinson, 2012). A depender do tipo de instituição política, são organizados diferentes conjuntos de objetivos, sendo, exatamente por isso, requeridas diferentes capacidades estatais. Ao variarem os objetivos (fins), variam também as capacidades (meios). *A capacidade de ação estatal varia em tipos e graus, a depender da natureza das instituições políticas domésticas.*

As instituições políticas das nações estudadas são classificadas como inclusivas ou extrativas. Retomando Acemoglu e Robinson (2012), instituições políticas inclusivas combinam alto grau de pluralismo com um elevado grau de centralidade do Estado. Os autores definem as instituições políticas como extrativas, quando uma, ou ambas as condições estão ausentes.⁶

Segundo os autores, a centralidade do Estado refere-se à sua configuração de ator central na determinação dos rumos da nação, sendo capaz de desempenhar os diferentes papéis que lhes são designados: garantir a ordem pública, entregar bens e serviços e estimular e regular a atividade econômica.⁷

5. Przeworsky (1996, p. 332) afirma que as democracias “oferecem aos seus cidadãos poucos mecanismos para fiscalizar a burocracia”. Esta temática é um foco relevante de análise uma vez que existem diversas formas de a burocracia atuar: *i*) desenvolver, de modo insulado, um projeto distinto daquele dos cidadãos; *ii*) manipular informações relevantes; e *iii*) realizar ações com baixa visibilidade. Nos termos propostos por Sartori (1994), a autonomia das burocracias públicas é um dos maiores riscos externos presentes nas atuais democracias (Anastasia, Almeida e Mendonça, 2012).

6. “We will refer to political institutions that are sufficiently centralized and pluralistic as inclusive political institutions. When either of these conditions fails, we will refer to the institutions as extractive political institutions” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 81).

7. “Max Weber [...] provided the most famous and widely accepted definition of the state, identifying it with the “monopoly of legitimate violence” in society. Without such a monopoly and the degree of centralization that it entails, the state cannot play its role as enforcer of law and order; let alone provide public services and encourage and regulate economic activity” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 95).

Dependendo dos objetivos perseguidos por determinado Estado, sua posição central será mobilizada de diferentes formas: portanto, a centralidade do Estado é uma condição necessária tanto para a operação de instituições inclusivas como a de extrativas, e as variações a serem observadas, para fins de distinção entre as instituições políticas dos países sob análise, referem-se ao grau de pluralismo apresentado por cada um deles.

Após terem demonstrado como a Revolução Gloriosa transformou as instituições políticas da Inglaterra, tornando-as mais inclusivas, Acemoglu e Robinson (2012) apontaram o protagonismo do parlamento no incremento do grau de centralidade do Estado. Afirmam os autores:

Não foi só que as restrições aumentaram ou que o Estado regulamentou a economia de outra forma, com gastos em dinheiro em coisas diferentes, mas ocorreu também o aumento da capacidade estatal em todas as direções. Isso novamente ilustra as ligações entre a centralização política e o pluralismo: o Parlamento se opôs a tornar o Estado mais eficaz e mais dotado de recursos antes de 1688 porque não poderia controlá-lo. Depois de 1688, a história foi diferente (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 195-196, tradução nossa).⁸

[...] Mas a expansão do tamanho do Estado é apenas uma parte do processo de centralização política. Mais importante que isso foi a *forma qualitativa* do funcionamento do Estado e o modo como aqueles que o controlavam e trabalhavam nele se comportaram⁹ (*op. cit.*, p. 196, tradução e grifos nossos).¹⁰

Dincecco (2011 *apud* Cingolani, 2013, p. 20) também menciona as virtudes da combinação entre a centralização do Estado, especialmente no que se refere à sua capacidade fiscal, e o governo limitado. Ao estudar os determinantes históricos da capacidade fiscal

8. "it was not just that constraints increased, or that the state regulated the economy in a different way, or that the English state spent money on different things; but also the capability and capacity of the state increased in all directions. This again illustrates the linkages between political centralization and pluralism: Parliament had opposed making the state more effective and better resourced prior to 1688 because it could not control it. After 1688 it was a different story" (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 195-196).

9. Os autores complementam "[...] depois que o Parlamento de 1688 começou a melhorar a capacidade de arrecadar suas receitas por meio de impostos, houve um desenvolvimento bem ilustrado pela burocracia de imposto, que se expandiu rapidamente de 1.211 pessoas em 1690, para 4.800 em 1780" (*op. cit.*, p. 96).

10. "But the expansion of the size of the state is only part of the process of political centralization. More important than this was the qualitative way the state functioned and the way those who controlled it and those who worked in it behaved".

dos Estados europeus no período compreendido entre 1650 e 1913, o autor aponta o caráter predatório dos Estados e o papel do parlamento de colocar freios à expropriação.

O conceito de *veto players* (atores com poder de veto) de Tsebelis (1995) é mobilizado para analisar as redes de atores e de instituições organizadas com vistas ao desenvolvimento da cooperação internacional entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul nas áreas dos direitos humanos e do comércio exterior. Segundo Tsebelis (1995), as mudanças de políticas (*policy change*) dependem do número de atores com poder de veto, da congruência entre eles e de sua coesão (interna). Assim, a estabilidade ou a mudança de políticas estaria associada não apenas ao número de atores com poder de veto, como afirmam alguns autores, mas principalmente à congruência entre eles.¹¹

Argumenta-se, aqui, que o nível de congruência – atributo desejável para a produção de consenso sobre as políticas públicas, sobretudo ali onde é grande o número de atores com poder de veto, como ocorre nas poliarquias – é mais incentivado sob capacidades estatais mais desenvolvidas, especialmente nas dimensões legal, relacional e política (Cingolani, 2013).

Tais aspectos são relevantes para qualificar a discussão sobre as capacidades estatais e seus supostos vínculos com o tamanho do Estado. Não necessariamente um Estado expandido é o mais capaz de produzir prosperidade e bem-estar para os cidadãos. Segundo Fábio Wanderley Reis, o que importa não é o tamanho do Estado, mas a sua construção adequada. Já Cingolani (2013, p. 42, tradução nossa) afirma: “Em particular, a pesquisa deve ter cuidado em distinguir o que chamamos de ‘capacidade de fazer’ de ‘capacidade de abster-se’, que separa o poder de implantação do poder de verificar as fontes de capacidades”.¹² O fato remete à recomendação da *contenção do Estado* ali onde ele ameaça as liberdades e os direitos dos cidadãos, e de sua expansão, nos setores em que é requerido para a promoção de seu bem-estar. Portanto, no âmbito de instituições políticas inclusivas, as capacidades estatais estão associadas concomitantemente à capacidade de contenção

11. “A estabilidade das políticas públicas de um sistema político depende de três características de seus *veto players*: o número, a congruência (diferença entre as posições políticas que ocupam) e a coesão (similaridade das posições políticas das unidades que constituem cada um deles)” (Tsebelis, 1995, p. 301, tradução nossa).

12. “In particular, research should be careful in distinguishing what we called the ‘capacity to do’ and ‘the capacity to refrain from’, that separates power deploying from power checking sources of capacity” (Cingolani, 2013, p. 42).

do Estado e de sua expansão, em consonância com a construção de um Estado voltado para a promoção da liberdade e da prosperidade.

Supõe-se que a presença de capacidades semelhantes (em tipo e em grau), no nível doméstico, contribui para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados, no nível internacional.

2.2 Operacionalização

O conceito de pluralismo será operacionalizado a partir da mobilização dos conceitos de poliarquia (Dahl, 1989) e de modelos de democracia (Lijphart, 2003). Desta forma, os oito requisitos da poliarquia de Dahl e as dez características elencadas por Lijphart para distinguir o modelo consensual do modelo majoritário são aqui tomados como indicadores de: *i*) presença ou ausência do regime democrático (e, pois, de pluralismo político); e *ii*) no caso da ocorrência de poliarquia, se consensual ou majoritário.

Referindo-se às diferentes dimensões abrangidas pelo conceito de capacidades estatais, Cingolani (2013) cita, entre outras, as capacidades:¹³ *i*) coercitiva; *ii*) fiscal/alocativa; *iii*) administrativa/implementação; *iv*) legal; *v*) política; *vi*) de transformação/industrialização; e *vii*) relacional.

Analisando os determinantes das capacidades estatais, Besley e Persson (2009)¹⁴ destacam, entre outros aspectos, as instituições políticas inclusivas e demonstram que investimentos em capacidades legais e fiscais são complementares.

A identificação de diferentes tipos de capacidade estatal é de crucial importância para as decisões relacionadas ao recorte do objeto e contribui para a produção de rendimentos analíticos, já que dirige o olhar do analista para determinados atores, agências e fenômenos.

13. "In general, state capacity refers to one or a combination of the following dimensions of state power: a) coercive/military; b) fiscal; c) administrative/implementation; d) transformative or industrializing; e) relational/territorial coverage; f) legal; g) political" (Cingolani, 2013, p. 27).

14. "In our framework, regulation of market supporting measures and tax rates are endogenous policy choices. But these are constrained by the state's 'legal' and 'fiscal' capacity, economic institutions inherited from the past. Current policy choices also reflect political regimes inherited from the past. We then explore the relationships between taxes and property rights, redistribution versus the provision of public goods, income levels, and political regimes. Key to our model is to treat the state's legal and fiscal capacity as ex ante investments under uncertainty" (Besley e Persson, 2009, p. 1219).

Tendo em vista a temática abordada neste texto – a cooperação internacional bilateral –, interessa, aqui, examinar quatro tipos de capacidades estatais, conforme descrito a seguir.

- 1) Legal – segundo Cingolani “a dimensão jurídica da capacidade estatal tem sua raiz na vertente ‘governo limitado’ da literatura, em que é dada especial atenção à limitação da intervenção do Estado” (Cingolani, 2013, p. 32, tradução nossa).¹⁵ A consideração das *capacidades legais* aponta para a existência de um sistema legal estável que garanta o exercício dos direitos e o cumprimento dos contratos.
- 2) Relacional – refere-se à capacidade do Estado de internalizar e expressar as interações sociais em suas ações. Para fins deste artigo, interessa especialmente “o poder das ‘instituições irradiantes do Estado’, como o Estado afeta e é limitado pela sociedade civil” (Cingolani, 2013, p. 31, tradução nossa).¹⁶
- 3) Política – refere-se ao poder de agenda dos representantes eleitos na definição das políticas públicas:

“It often refers to the level of power accumulation by elected leaders in order to enforce their policy priorities across the different institutional players (party, Congress, etc.) (Weaver and Rockman, 1993; Tsebelis, 1995; Gates et al., 2006). This literature looks at veto points and executive checks, often sharing insights with the legal capacities literature” (Cingolani, 2013, p. 32).¹⁷

Interessa, neste artigo, capturar a capacidade de controle horizontal (*horizontal accountability*), a qual remete à existência e operação efetiva de um sistema de interação entre poderes constituídos – *checks and balances* (freios e contrapesos institucionais); e

15. “The legal dimension of state capacity has its roots in the ‘limited government’ strand of the literature, in which special attention is given to the limitation of state’s intervention”.

16. “The power of the state’s ‘radiating institutions’, how the state affects and is limited by civil society.”

17. “Muitas vezes, refere-se ao nível de acumulação de poder pelos líderes eleitos, a fim de fazer valer as suas prioridades de políticas entre os diferentes atores institucionais (partido, congresso etc.) (Weaver e Rockman, 1993; Tsebelis, 1995; Gates et al., 2006). Esta literatura olha para pontos de veto e *checks* executivos, muitas vezes compartilhando ideias com a literatura sobre capacidades legais” (Cingolani, 2013, p. 32, tradução nossa).

- 4) Administrativas/de implementação – referem-se à existência de uma burocracia profissional e à implementação impessoal das políticas públicas a partir da concepção weberiana de Estado moderno (Cingolani, 2013, p. 28).

Souza (2006) aponta importante distinção entre os conceitos de *coordenação* e de *cooperação*:

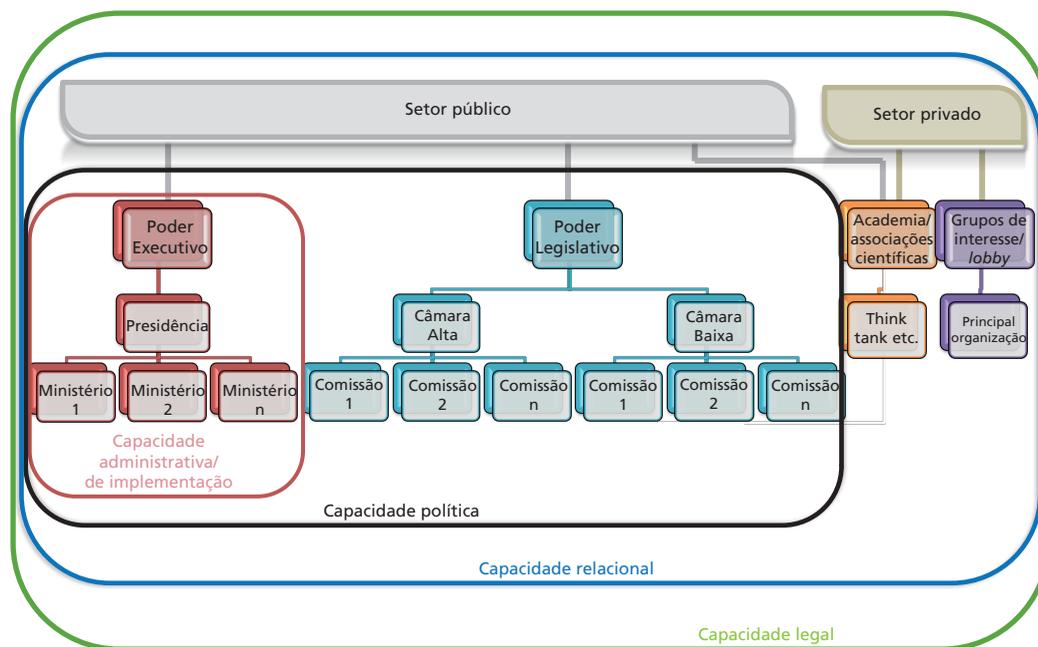
A cooperação é requerida quando existe autonomia formal dos entes que participam da ação coletiva e a coordenação quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões, as quais têm um fluxo na direção de cima para baixo (Souza, 2006, p. 173).

Tal distinção conceitual é bastante útil para o desenho analítico aqui proposto, assim como, e em conexão com a tipologia proposta por Faria (2012, p. 176), no que diz respeito: à coordenação intragovernamental (no interior do executivo); às relações intergovernamentais (entre o executivo federal e os governos subnacionais);¹⁸ e à cooperação intersetorial (setores público e privado). Acrescentando a tal tipologia as interações entre os poderes constituídos (*cheks and balances*), podem ser estabelecidas as seguintes correspondências no plano analítico: as capacidades legais constituem a moldura de análise que abriga todas as demais; a consideração das capacidades relacionais remete ao estudo dos padrões de interação entre os setores público e privado; a consideração das capacidades políticas se refere ao exame das relações entre os poderes Executivo e Legislativo; e, finalmente, a consideração das capacidades administrativas/de implementação está relacionada à análise da coordenação intragovernamental (figura 1).

No que tange às decisões e à implementação da cooperação internacional entre Brasil e África do Sul e entre Brasil e China no âmbito das interações entre os poderes Executivo e Legislativo, foi mobilizado o argumento de Strøm (2000) segundo o qual quanto maior a correspondência entre as pastas ministeriais e as comissões permanentes das casas legislativas, maior será a possibilidade do exercício do controle, pelo Poder Legislativo, dos atos e omissões do Poder Executivo. Desta forma, no que se refere ao tema da cooperação internacional, interessa verificar como os dois poderes estão organizados e os padrões de interação entre eles.

18. As relações intergovernamentais não serão objeto de análise neste artigo.

FIGURA 1
Matriz analítica



Elaboração das autoras.

Supõe-se que a presença de capacidades semelhantes (em tipo e em grau) no nível doméstico contribua para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados no nível internacional.

2.3 Capacidades estatais e seus efeitos na cooperação internacional

O elevado grau de incerteza que permeia as relações entre os Estados e a falta de um governo que lhes seja superior são características importantes para se entender que uma das principais funções dos aparatos institucionais internacionais é facilitar acordos mutuamente benéficos entre as partes (Keohane, 1982). Mesmo que a existência da ordem na política internacional seja reconhecida, ela não implica que haja completa convergência de interesses, comportamentos e expectativas entre os Estados. Entretanto, a completa divergência também não é a regra.

A cooperação internacional refere-se às interações mutuamente acordadas entre dois ou mais atores no ambiente internacional (Oye, 1986; Axelrod e Keohane, 1985; Keohane e Nye, 1989). Nem todos os atores se relacionam entre si, tampouco em todos

os temas e agendas. A relação pode ser desde uma simples troca de informação até a integração monetária – inclusive vista por alguns como transferência de soberania nacional (Moravcsik, 1991; Mundell, 1997) –, como acontece no caso da União Europeia (UE).

A cooperação internacional não equivale a uma relação harmônica – “*harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests*” (Axelrod e Keohane, 1985, p. 226).¹⁹ Sem qualquer “possibilidade” de conflito político, não há necessidade de cooperar (Keohane, 1988): “cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou potenciais de outros. Cooperação, assim definida, não é necessariamente boa do ponto de vista moral” (Axelrod e Keohane, 1985, p. 226, tradução nossa).²⁰ Importante reiterar que, neste texto, a cooperação é tomada como um fenômeno *político* que ocorre no ambiente internacional. Não se trata, pois, de uma abordagem e análise técnicas do fenômeno.²¹ Desta forma, a cooperação internacional inclui a colaboração para o desenvolvimento,²² mas não se restringe a apenas ela.

A cooperação internacional tampouco ocorre independentemente do ambiente doméstico, ainda que não se possa estabelecer uma direção da causalidade direta entre as duas instâncias: “a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma” (Putnam, 2010, p. 147).

No tocante à cooperação bilateral, sabe-se que, ao operar sob arranjos institucionais variados, os líderes apresentam habilidades distintas de se comprometer de maneira

19. “Harmonia requer completa identidade de interesses, e cooperação só pode ocorrer em situações que contenham uma mistura de interesses, conflituosos e complementares” (tradução nossa).

20. “*Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others. Cooperation, thus defined, is not necessarily good from a moral point of view*”.

21. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a cooperação técnica engloba “toda a gama de atividades de ajuda destinadas a desenvolver os recursos humanos, através de uma melhoria dos níveis de qualificação, conhecimentos, *know-how* técnico e aptidões produtivas de um país em vias de desenvolvimento” (OCDE *apud* Afonso e Fernandes, 2005, p. 73).

22. O Ipea (2010) define Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional como “a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas”.

crível com ações futuras, de aceitar os custos do insucesso político, bem como de se ajustar às mudanças no contexto internacional (Leeds, 1999). Ao analisar a influência das instituições políticas domésticas na cooperação internacional, Leeds (1999) afirma que a propensão a cooperar bilateralmente no sistema internacional varia de acordo com o regime político. Díades compostas por duas democracias tendem a apresentar maior cooperação que aquelas formadas por duas autocracias. Já as díades mistas (uma democracia e uma autocracia) são as que apresentam as maiores dificuldades para estabelecer e manter uma cooperação internacional. A colaboração entre dois países democráticos tende a ser mais crível e menos flexível que a celebrada entre dois países autoritários (Leeds, 1999, p. 980):

as duplas de democracias e as duplas de autocracias são mais propensas a formarem acordos do que as díades compostas de uma democracia e uma autocracia. (...) Estados com estruturas semelhantes acham mais fácil cooperar uns com os outros que com Estados com diferentes desenhos institucionais internos (Leeds, 1999, p. 981, tradução nossa).²³

Propõe-se, neste texto, que a propensão a cooperar, especialmente no interior de díades mistas, também seja sensível em relação à natureza do tema em questão. Portanto, o regime político influencia a configuração da cooperação, seja no que tange às agendas abordadas, seja no grau de institucionalização possível em dada díade, relativamente a determinada agenda (Oliveira, 2012).

Vale reafirmar, assim, a centralidade do conceito de capacidade estatal para o estudo em questão: ele constitui a ponte analítica entre as instituições políticas (seus determinantes) e a cooperação internacional (seus efeitos). É o recurso a tal conceito que possibilitará a tradução das diferentes instituições políticas em presença nos países estudados em diferentes tipos de capacidades. A escolha das agendas aqui analisadas – comércio exterior e direitos humanos – justifica-se em função das diferentes sensibilidades que as duas apresentam em relação aos arranjos institucionais dos países sob exame. Assim, espera-se uma cooperação mais frequente e exitosa entre Brasil e China, por exemplo, no âmbito das relações comerciais que em assuntos pertinentes à área dos direitos humanos.

23. "Both jointly democratic and jointly autocratic dyads are more likely to form agreements than are dyads of one democracy and one autocracy. (...) The result is that states with similar structures find it easier to cooperate with one another than do states with different internal institutional designs".

2.4 Operacionalização

- 1) No âmbito de cada arranjo político doméstico, objetivou-se:
 - a) detectar os principais atores/agências/instâncias decisórias relacionadas à cooperação internacional nas agendas investigadas;
 - b) mapear seus lugares no arranjo institucional;
 - c) ponderar os diferentes tipos de capacidades estatais; e
 - d) indicar os padrões de interação entre atores com diferentes capacidades.

- 2) No âmbito da cooperação bilateral

Seguindo Leeds (1999), serão analisadas as díades: *i)* Brasil e África do Sul; e *ii)* Brasil e China, visando:

- a) detectar e analisar as correspondências/diferenças entre os arranjos institucionais domésticos relativos à cooperação internacional;
- b) averiguar e estudar as correspondências/diferenças entre as capacidades estatais para a cooperação dos países que compõem as díades; e
- c) identificar e entender os gargalos/pontos de estrangulamento decorrentes de assimetrias entre as opções a e b entre os países.

3 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: ÁFRICA DO SUL, BRASIL E CHINA

O quadro 1 apresenta informações sobre as instituições políticas dos três países, a serem detalhadas nas subseções seguintes.

QUADRO 1
Brasil, África do Sul e China: arranjos institucionais

	Brasil	África do Sul	China
Regime político	Poliarquia	Poliarquia	Autocracia
Forma de governo	República	República	República
Sistema de governo	Presidencialismo	Parlamentarismo	Parlamentarismo
Organização político-administrativa	Federal	Unitária ¹	Unitária ²
Tipo de cameralismo	Bicameralismo simétrico e incongruente; 513/81 membros	Bicameralismo incongruente; 421/90	Unicameralismo; 2.987 membros
Sistema eleitoral	Proporcional Listas abertas	Proporcional Listas fechadas	Indireto
Sistema partidário	Multipartidário Cerca de dez partidos relevantes	Multipartidário Seis partidos relevantes	Partido único
Rigidez constitucional	Maioria qualificada 3/5 CF/1988	Maioria qualificada 3/4 Constituição de 1996	Maioria qualificada 2/3 Constituição de 1982
Organização do Poder Executivo	Coalizão	Unipartidário	Unipartidário
Relação entre poderes	<i>Checks and balances</i>	Fusão de poderes	Preponderância do Executivo/partido

Fonte: Constituições dos países.

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ Segundo Lijphart (1998, p. 149) "o governo sul-africano é relativamente descentralizado – descrito, corretamente, por Connors, como um federalismo limitado".

² "A China opera um sistema político unitário, não um sistema federal, no entanto, e em última análise, Pequim tem a mão superior. Províncias não têm as suas próprias constituições nem têm o poder de nomear seus próprios líderes" (Lawrence e Martin, 2013, p. 14, tradução nossa).

3.1 O arranjo institucional da África do Sul²⁴

O regime político da África do Sul foi caracterizado pela exclusão de grande parcela da população do exercício da cidadania democrática por quase um século. Acemoglu e Robinson (2012) concordam com a descrição de Lewis (1954) da África do Sul como uma economia dual, dividida entre um setor tradicional, atrasado e pobre e um setor moderno, urbano e desenvolvido. Porém, discordam do autor quando este afirma que o *problema do desenvolvimento* do país poderia ser resolvido estendendo a modernização ao setor tradicional. Afirmam os autores:

Na África do Sul os negros africanos estavam, de fato, "presos" na economia tradicional, nas *Homelands*. Mas este problema do desenvolvimento não poderia ser resolvido pelo crescimento econômico. A existência das *Homelands* foi o que permitiu o desenvolvimento da economia branca (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 269, tradução nossa).²⁵

24. Déborah do Monte participou da elaboração desta subseção.

25. "In South Africa black Africans were indeed 'trapped' in the traditional economy, in the Homelands. But this was not the problem of development that growth would make good. The Homelands are what enabled the development of the white economy" (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 269).

Sendo assim, a conjuntura crítica²⁶ de 1994 explica a transição das instituições políticas africanas, de extrativas para inclusivas.²⁷ A Constituição aprovada em 1996 norteou-se principalmente pelos princípios do não racismo e não sexismo, do sufrágio universal, da cidadania e da liberdade de expressão e de associação política (República da África do Sul, 1996).

A Constituição da África do Sul assegura que todos têm direitos de expressão, incluindo liberdade de imprensa e mídia; liberdade de receber, dar informações e de produção artística e acadêmica. Há também garantias de manifestações, liberdade de associação política, liberdade de organizar partidos políticos, votar em todos os cargos legislativos em disputa, de se candidatar a eleições e de assumir o cargo público, se eleito (*op cit.*).

É estabelecido ainda o respeito à diversidade da sociedade, a transparência dos processos políticos e o acesso à informação: “(1) Toda pessoa tem o direito de acesso a: (a) qualquer informação em poder do Estado; (2) A legislação nacional deve ser promulgada para dar cumprimento a este direito e pode prever medidas razoáveis para aliviar a carga administrativa e financeira do Estado” (República da África do Sul, 1996, cap. 2, Paragrafo 32, inciso II, tradução nossa).²⁸ É responsabilidade do aparato público garantir esse direito, bem como os recursos administrativos e financeiros para que ele seja assegurado. No Brasil, cujo processo de democratização antecede ao da África do Sul, essa garantia legal foi consolidada dezesseis anos mais tarde.

26. “Uma conjuntura crítica é uma faca de dois gumes que pode causar uma mudança brusca na trajetória de uma nação. Por um lado, ela pode abrir o caminho para quebrar o ciclo das instituições extrativas e permitir que as mais inclusivas surjam, como na Inglaterra. Ou ela pode intensificar o aparecimento de instituições de extração, como foi o caso da Segunda Servidão na Europa Oriental” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 116, tradução nossa).

27. “Também não deve ser nenhuma surpresa que o tipo de desenvolvimento econômico que a África do Sul branca estava conseguindo finalmente foi limitado, baseando-se em instituições extrativas que os brancos tinham construído para explorar os negros. [...] E novamente não será surpresa que este conjunto de instituições econômicas extrativistas foi construído sobre bases estabelecidas por um conjunto de instituições políticas altamente extrativistas. Antes de sua derrubada em 1994, o sistema político sul-africano atribuía todo o poder aos brancos, que eram os únicos autorizados a votar e concorrer a um cargo. Os brancos dominaram a polícia, os militares e todas as instituições políticas. A dupla economia da África do Sul tinha chegado ao fim em 1994. Mas não pelas razões que Sir Arthur Lewis teorizou. Não era o curso natural do desenvolvimento econômico que acabou com a ba rreira de cores e os países de origem. Negros sul-africanos protestaram e se levantaram contra o regime que não reconhecia seus direitos básicos e não compartilhava os ganhos do crescimento econômico com eles. Após o levante de Soweto, de 1976, os protestos tornaram-se mais organizados e mais fortes, o que, em última instância, derrubou o estado de Apartheid” (*op. cit.*, p. 269-171, tradução nossa).

28. “(1) Toda pessoa tem o direito de acesso a: (a) qualquer informação em poder do Estado; (2) A legislação nacional deve ser promulgada para dar cumprimento a este direito e pode prever medidas razoáveis para aliviar a carga administrativa e financeira do estado” (República da África do Sul, 1996, cap. 2, Paragrafo 32, inciso II).

O Parlamento sul-africano é composto por duas casas: a Assembleia Nacional (National Assembly) e o Conselho Nacional das Províncias (National Council of Provinces – Ncop). Este representa os interesses das unidades subnacionais, e aquela, os cidadãos.

O Poder Legislativo é constituído via eleições gerais, realizadas de quatro em quatro anos. Todos os cidadãos de dezoito anos ou mais têm direito ao voto. As eleições são disputadas no contexto de um sistema multipartidário, com seis partidos relevantes: o Congresso Nacional Africano (CNA); o Partido Democrático Cristão (CDP); o Congresso do Povo (Cope); a Aliança Democrática (DA); o Freedom Front Plus (FF+) e os União Democratas Independentes (UDI) (Sadie, 2006, p. 212).²⁹

O presidente é eleito pelos membros da Assembleia Nacional (República da África do Sul, 1996). No âmbito da Presidência da República (PR), vale mencionar duas agências que lidam com temas e políticas relevantes: a National Planning Commission (NPC), responsável pela elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento, e o Department of Planning , Monitoring and Evaluation (DPME).

O CNA, partido no governo há quase vinte anos, é o responsável pelo estabelecimento das diretrizes políticas gerais do país. Apesar de resquícios da política do *Apartheid* permanecerem na estrutura socioeconômica da África do Sul, o país apresenta as oito condições necessárias para ser considerado como poliárquico (Oliveira, 2012, p. 127-131).

Deve-se ressaltar que a sociedade sul-africana é extremamente plural e diversificada, fato facilmente observado pela existência de onze idiomas oficiais no país. Em relação às variáveis apresentadas por Lijphart (2003) para caracterizar uma democracia mais próxima do modelo majoritário ou do consensual, na dimensão Executivo-partidos, a África do Sul apresenta o Poder Executivo governado por gabinete unipartidário e fusão entre os poderes, com predomínio do Executivo – traços que a aproximam do modelo majoritário. O sistema partidário é, por sua vez, multipartidário, e o eleitoral, de representação proporcional (República da África do Sul, 1996; Lijphart, 1998), características que definem o modelo consensual.

29. Além destes, vale mencionar: Partido da Liberdade Inkatha (IFP); Congresso Pan-Africano; Partido da União Democrática Cristã (UCDP); e Movimento Democrático Unido (MDU) (Sadie, 2006, p. 212).

No eixo federal-unitário, o Poder Legislativo é bicameral incongruente, a aprovação de emendas constitucionais requer maioria qualificada e o controle de constitucionalidade é independente, realizado pela Corte Constitucional³⁰ (República da África do Sul, 1996; Lijphart, 1998). Essas características coadunam-se com o consensualismo.³¹

Apesar da existência de fortes traços majoritários, como Poder Executivo com gabinete unipartidário, ocupado há muito tempo pelo CNA, e a organização político-administrativa formalmente unitária, não se pode classificar a democracia sul-africana como puramente majoritária. Como afirma Lijphart (1998, p. 148-149):

Finalmente, independentemente da forma como se interpreta a natureza exata do gabinete de maioria do CNA, não se pode transformar o sistema sul africano em um tipo puro de democracia majoritária, tal como encontrado no Reino Unido: ainda há a representação proporcional, o governo relativamente descentralizado – descrito, corretamente, como um *federalismo limitado*, por Connors, uma constituição escrita que só pode ser alterada por maiorias extraordinárias, e uma corte constitucional independente (Lijphart, 1998, p. 148-149, tradução nossa).³²

Em que pese a forte influência do Reino Unido, as instituições políticas sul-africanas apresentam um importante viés consensual, modelo político mais adequado para países plurais e heterogêneos por ampliar as possibilidades deliberativas e a participação das minorias (Lijphart, 2003).

30. "(1) A autoridade judicial da República é investida nos tribunais. (2) Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à Constituição e à lei, que deve aplicar-se de forma imparcial e sem medo, favor ou prejuízo" (República da África do Sul, 1982, cap. 8, parágrafo 165, incisos I e II).

31. "Uma democracia consensual pode ser definida por quatro princípios básicos: (1) governo por 'grande coalizão'; (2) autonomia do grupo por meio de federalismo e descentralização territorial e/ou não territorial; (3) proporcionalidade, especialmente no que diz respeito à representação política; e (4) poder minoritário de veto em questões de importância vital e fundamental para as minorias. A Constituição Interina de 1994 encarnou todos esses princípios básicos e deve, portanto, ser considerada como uma constituição perfeitamente consensual em vez de apenas um documento 'quase-consensual'" (Lijphart, 1998, p. 146).

32. "Finally, regardless of how one interprets the ANC's exact nature, an ANC majority cabinet will not transform the South African system to the pure type of majoritarian democracy found in the United Kingdom: there will still be proportional representation, a relatively decentralized government - described, correctly, as a 'limited federalism' by Connors, a written constitution that can be amended only by extraordinary majorities, and a constitutional court" (Lijphart, 1998, p. 148-149).

3.2 O arranjo institucional do Brasil

O *presidencialismo de coalizão* praticado pela maioria dos governos brasileiros, no âmbito federal, após a CF/1988, apresenta-se como um instigante arranjo institucional que tem suscitado diferentes interpretações dos analistas, particularmente em relação à estabilidade do regime.

Por um lado, alguns analistas, especialmente autores brasilianistas, afirmam que presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, traços institucionais presentes na Constituição de 1946 e reiterados na de 1988, expressam uma *combinação explosiva* que põe em risco a estabilidade da ordem democrática, devido à presença de muitos pontos de veto e às dificuldades de se organizar uma base majoritária de apoio ao presidente no Congresso (Linz e Valenzuela, 1994; Mainwaring e Shugart, 1993; Mainwaring, 1993).

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1999; 2008), contrapondo-se a tal argumento, afirmam que a CF/1988 não apenas reproduziu alguns traços da Constituição de 1946 conducentes à dispersão dos poderes de agenda e de veto entre os poderes Executivo e Legislativo, como mencionado pelos brasilianistas, mas, também, inovou ao introduzir em seu texto instrumentos que concentram tais poderes nas mãos do presidente da República, tais como o poder de editar medidas provisórias, de pedir urgência para matérias de sua autoria, de exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias, além do poder de vetar total e/ou parcialmente as matérias aprovadas pelo Poder Legislativo.

Figueiredo e Limongi (1999) convidam, ainda, o analista a examinar o que acontece no interior do Congresso Nacional, segundo eles, até recentemente, “terra incógnita para a ciência política brasileira”, e identificam, no regimento interno da Câmara dos Deputados (CD), um conjunto de mecanismos que garantem ao colégio de líderes importantes poderes de agenda.

Portanto, não obstante a existência de várias características que aproximam a poliarquia brasileira do modelo consensual de democracia – Poder Executivo organizado em grandes coalizões; sistema multipartidário; sistema eleitoral de representação proporcional; *checks and balances*; bicameralismo simétrico e incongruente; organização político-administrativa federal; constituição rígida e controle de constitucionalidade feito por uma corte independente –, verifica-se a preponderância do Poder Executivo, que concentra em suas mãos importantes poderes de agenda e de veto e que constitui, segundo os autores (Figueiredo e Limongi, 1999)

“o principal legislador, de jure e de fato”. Tal característica aproxima a democracia brasileira do modelo majoritário de Lijphart (2003).

A conjuntura crítica inaugurada no Brasil com as greves operárias de 1978, 1979 e 1980, ainda no contexto do autoritarismo militar instaurado em 1964, deflagrou um amplo movimento político que culminou na criação de instituições políticas inclusivas no país:

A ascensão do Brasil desde 1970 (...) foi a consequência de diversos grupos de pessoas corajosamente construindo instituições inclusivas. Eventualmente, estas levaram a instituições econômicas mais inclusivas. Mas a transformação do Brasil, como a de Inglaterra no século XVII, iniciou-se com a criação de instituições políticas inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 498, tradução nossa).³³

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Brasil, especialmente nesta segunda década do século XXI, com a diminuição das taxas de crescimento econômico e a volta de taxas inflacionárias preocupantes, a aposta é a de que, sob instituições políticas inclusivas, as consequências de tais fenômenos serão menos perversas e poderão ser mais bem equacionadas do que se observadas sob instituições extrativas.

3.3 O arranjo institucional da China

A descrição do arranjo institucional chinês será baseada principalmente em Lawrence e Martin (2013), que destacam as cinco instituições políticas mais relevantes da China (figura 2): *i*) Partido Comunista (PCC); *ii*) Conselho de Estado; *iii*) Congresso Nacional do Povo (CNP); *iv*) Exército de Libertação Popular da China; e *v*) Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC).³⁴

O PCC é a principal instância decisória do país (figura 3). Composto, atualmente, por cerca de 80 milhões de filiados (aproximadamente 6% da população da China), o PCC conquistou o poder em 1949, data de fundação da República Popular da China. Sob

33. "The rise of Brazil since the 1970s (...) was the consequence of diverse groups of people courageously building inclusive institutions. Eventually these led to more inclusive economic institutions. But the Brazilian transformation, like that of England in the seventeenth century, began with the creation of inclusive political institutions".

34. Em inglês: *i*) Communist Party of China (CPC); *ii*) State Council; *iii*) National People's Congress (NPC); *iv*) The People's Liberation Army; e *v*) Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC).

a liderança de Mao Tsé-Tung, o partido iniciou um conjunto de reformas econômicas e sociais, como o *Grande Salto Adiante* (1958-1961), que visava a aceleração da coletivização do campo e da industrialização urbana, mas culminou na morte, pela fome, de milhões de pessoas (Oliveira, 2012). Segundo a Constituição do PCC:

Os princípios básicos do centralismo democrático praticado pelo partido são os seguintes: (1) Os membros individuais do Partido estão subordinados à organização do partido, a minoria é subordinada à maioria, as organizações inferiores do Partido são subordinadas às organizações superiores do Partido, e todas as organizações constituintes e membros do Partido são subordinados ao Congresso Nacional (do Partido) e ao Comitê Central do Partido (República Popular da China, 1982, tradução nossa).³⁵

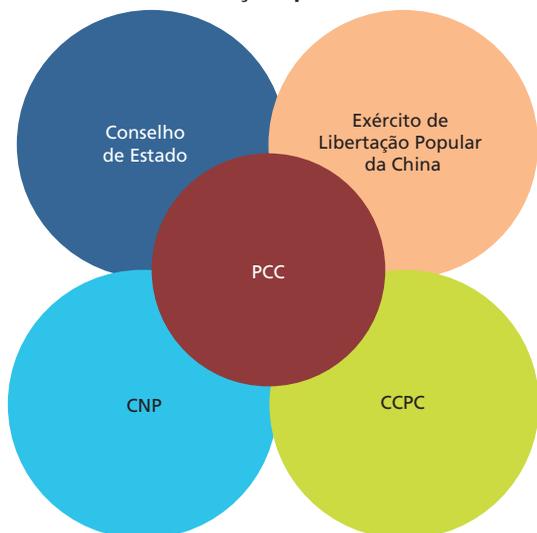
As forças armadas da China e a CCPPC são subordinadas ao partido e não ao Estado. O Poder Legislativo, o CNP, unicameral, composto por cerca de 3 mil deputados, reúne-se apenas dez dias por ano e tem a atribuição de aprovar, a cada cinco anos, os novos líderes políticos do país.³⁶ O CNP, embora aparentemente tenha muitos poderes e atribuições, também é controlado pelo partido, e, na prática, “(...) é capaz de exercer pouco de seu mandato constitucional de supervisão sobre o Estado e o Judiciário” (Lawrence e Martin, 2013, p. 2, tradução nossa).³⁷

35. “The basic principles of democratic centralism as practiced by the Party are as follows: (1) Individual Party members are subordinate to the Party organization, the minority is subordinate to the majority, the lower Party organizations are subordinate to the higher Party organizations, and all the constituent organizations and members of the Party are subordinate to the National Congress and the Central committee of the Party [...]” (República Popular da China, 1982).

36. “Because the annual full session of the congress is so brief, much of the NPC’s work is undertaken by its Standing Committee, which currently has 161 members and convenes every two months. The Standing Committee is composed of recently retired senior Party and state officials, the heads of the eight democratic parties, and ‘leading figures from every field or profession’. Other important NPC bodies that meet outside of the annual session include nine specialized committees of deputies, and six staff and expert bodies under the Standing Committee. Like the State Council, the NPC has a Communist Party organization embedded within it. Embora haja oito partidos menores na China, todos eles são subordinados ao PCC” (Lawrence e Martin, 2013, p. 35).

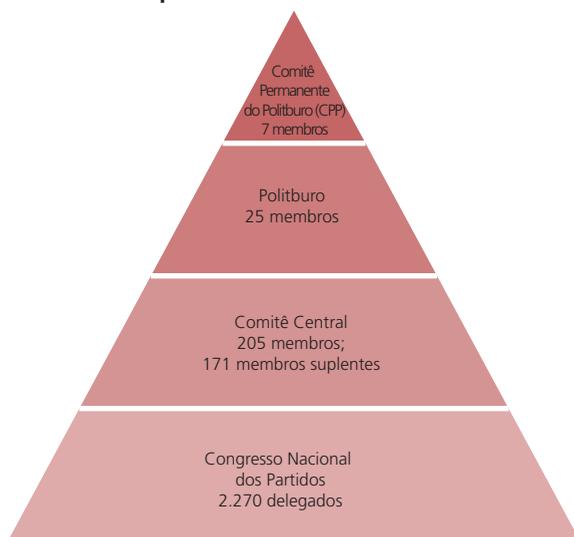
37. “(...) is able to exercise little of its constitutionally mandated oversight over the state and the judiciary”.

FIGURA 2
China: instituições políticas líderes



Fonte: Lawrence e Martin (2013, p. 7).

FIGURA 3
Hierarquia do Partido Comunista no nível nacional



Fonte: Lawrence e Martin (2013, p. 25).

Embora haja oito partidos menores na China, o sistema é, de fato, unipartidário, já que todos eles são subordinados ao PCC. De acordo com Lawrence e Martin (2013, p. 37), a existência desses partidos é usada pelo PCC para afirmar que o sistema partidário chinês é de “cooperação multipartidária”.

A constituição do PCC afirma que o Comitê Permanente do Politburo – Politburo Standing Committee (CPP) – e o Politburo (figura 3) são eleitos pelo comitê central: “Na prática, os altos funcionários em exercício apresentam uma lista de candidatos ao Comitê Central, que a ratifica” (Lawrence e Martin, 2013, p. 26, tradução nossa).³⁸

Os membros do comitê central (205 permanentes e 171 rotativos), por sua vez, são eleitos por ocasião da realização, a cada cinco anos, do CNP, o qual reúne 2 mil delegados (Lawrence e Martin, 2013, p. 28).

Abaixo do PCC e estreitamente vinculado a ele encontra-se o Poder Executivo (*The State System*), encarregado de executar as políticas decididas pelo partido,³⁹

O locus de poder no sistema de Estado é o Conselho de Estado, o gabinete chinês. Ele é dirigido por um Premier (*Zongli*), também por vezes referido em inglês como primeiro-ministro, que serve simultaneamente no Politburo Standing Committee. Porque o sistema de Estado administra a economia diariamente, o Premier é efetivamente o funcionário econômico mais alto da China, embora, também, tenha outros cargos. No quadro da organização, todos os ministérios reportam-se ao Conselho de Estado e, finalmente, ao Premier. Na prática, vários ministérios, incluindo o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério da Segurança do Estado, o Ministério da Segurança Pública e o Ministério da Cultura reportam-se diretamente às entidades do Partido Comunista que supervisionam o seu trabalho (Lawrence e Martin, 2013, p. 33, tradução nossa).⁴⁰

Neste artigo, as instituições políticas chinesas serão classificadas como extrativas, seguindo Acemoglu e Robinson (2012), e o regime político como não poliárquico (Oliveira, 2012), no qual sequer a definição minimalista de democracia – eleições livres, periódicas e competitivas – é observada. O sistema de partidos é unipartidário, violando a definição

38. “In practice, incumbent top officials provide a list of nominees to the Central Committee, which ratifies it”.

39. “Para garantir o controle sobre o sistema de Estado, o partido ainda mantém uma forte presença no interior do sistema. Os altos funcionários em cada nível do sistema de Estado frequentemente ocupam simultaneamente cargos no partido, embora muitas vezes não divulguem, e comitês do partido estão embutidos nos Conselhos de Estado, ministérios e departamentos governamentais em todos os níveis” (Lawrence e Martin, 2013, p. 32).

40. “The locus of power in the State system is the State Council, China’s cabinet. It is headed by a Premier (zongli), also sometimes referred to in English as Prime Minister, who serves concurrently on the Party’s Politburo Standing Committee. Because the State system manages the economy on a day-to-day basis, the Premier is effectively China’s most senior economic official, although he has other portfolios, too. On official organization charts, all ministries report to the State Council and ultimately to the Premier. In practice a number of ministries, including the Ministry of National Defense, the Ministry of State Security, the Ministry of Public Security, and the Ministry of Culture, report directly to the Communist Party entities that oversee their work”.

de Przeworsky (1995), segundo a qual a democracia é caracterizada por um regime em que *partidos perdem eleições*, o que, obviamente não ocorre na China desde 1949.

Angang (2012) afirma que os líderes chineses são eleitos *democraticamente*.⁴¹ No entanto, as eleições mencionadas para a escolha dos dirigentes ocorrem: *i)* no interior das instâncias decisórias do Partido Comunista, violando os requisitos de competitividade e de possibilidade de alternância no poder, tão caros às poliarquias, ou *ii)* no âmbito do CNP, o qual, na prática, também é controlado pelo partido.

De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), é possível alcançar o crescimento econômico mesmo em presença de instituições extrativas, sendo que, algumas vezes, esse crescimento pode alcançar níveis impressionantes, como vem ocorrendo na China nas últimas décadas.⁴² Nas palavras dos autores:

A China tem, assim, um crescimento econômico não graças a suas instituições políticas extrativas, mas apesar delas: a sua experiência de crescimento bem-sucedido ao longo das últimas três décadas deve-se a uma mudança radical de instituições econômicas extrativistas para as instituições econômicas significativamente mais inclusivas, fato que se tornou mais difícil, não mais fácil, devido à presença de instituições políticas extrativas altamente autoritárias (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 442-443, tradução nossa).⁴³

41. "De acordo com a Constituição do Partido Comunista da China, o membro do Comitê Permanente, o secretário-geral, o secretário da Comissão Central de Inspeção assim como o presidente da Comissão Militar Central serão decididos por meio de eleições democráticas pelo Congresso Nacional do Partido e de seu Comitê Central, respectivamente. Do lado do governo, é prescrito na Constituição da República Popular da China que todos os líderes do Estado, incluindo o presidente e o vice-presidente, o presidente da Comissão Permanente do Congresso Nacional do Povo, o *premier*, os *vices-premiers*, e o presidente da Comissão Militar do Governo Central, todos serão democraticamente eleitos pelo Congresso Nacional do Povo. Além do secretário da Comissão Central de Política e Direito e do membro do Politburo Permanente do Comitê Central encarregado da publicidade, há nove membros do Comitê Permanente do Politburo para representar os oito principais organismos dirigentes do país e exercer liderança conjunta sobre o Partido, governo e assuntos militares" (Angang, 2012).

42. "A China [...] é um dos países que promoveu a mudança de uma política econômica responsável pela pobreza e fome de milhões para uma capaz de incentivar o crescimento econômico. [...]. Deng Xiaoping e seus aliados, tão motivados por seus próprios interesses quanto seus rivais, porém com diferentes interesses e objetivos políticos, derrotaram os poderosos adversários do Partido Comunista e comandaram uma revolução política, mudando radicalmente a liderança e direção do partido. Suas reformas econômicas, que criaram incentivos de mercado na agricultura e posteriormente na indústria, foram subsequentes a esta revolução. Foi a política que determinou a mudança de comunismo para incentivos de mercado na China, não um melhor conselho ou uma melhor compreensão de como a economia funcionava" (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 67-68, tradução nossa).

43. "China has thus achieved economic growth not thanks to its extractive political institutions, but despite them: its successful growth experience over the last three decades is due to a radical shift away from extractive economic institutions and toward significantly more inclusive economic institutions, which was made more difficult, not easier, by the presence of highly authoritarian, extractive political institutions" (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 442-443).

Brødsgaard (2012) chama a atenção para o caráter ainda incipiente da pesquisa relativa às relações entre partido e governo na China, em que pese o aumento do número de estudos nos últimos anos. Segundo este autor, esta literatura mais recente permitiu o aprofundamento do que se conhece sobre tais relações e, ademais, produziu novos conhecimentos sobre os procedimentos de constituição das instâncias decisórias na China, especialmente no que tange aos mecanismos de recrutamento e de seleção de lideranças, mostrando como “o Partido indica e controla os líderes de governo através do sistema de nomenclatura”⁴⁴ (Brødsgaard, 2012, p. 3, tradução nossa).⁴⁵ Tais avanços são relevantes na medida em que permitem examinar não só o método de quem fez a escolha, mas também em nome de quem as decisões foram tomadas e com que objetivos.

Pode-se concluir, a partir do exame das características dos arranjos institucionais dos três países, que Brasil e África do Sul possuem instituições políticas inclusivas e são poliarquias. Ambos os países apresentam fortes traços do modelo consensual de democracia (Lijphart, 2003), temperados, no entanto, por características pertinentes ao modelo majoritário: no caso da África do Sul, vale ressaltar o gabinete unipartidário e sua ocupação pelo CNA, bem como a organização político-administrativa formalmente unitária. O majoritarismo no Brasil relaciona-se à preponderância do Poder Executivo, que possui amplos poderes de agenda e de veto, desequilibrando o sistema de *checks and balances* previsto pela CF/1988.

Já as instituições políticas chinesas são extrativas e seu regime político é autocrático. De acordo com Sartori (1965, p. 168), “na autocracia o poder é concentrado, incontável e ilimitado”, características presentes na China, onde as eleições diretas ocorrem apenas

44. Nomenclatura pode ser definida: “Uma lista contendo os funcionários dirigentes diretamente nomeados pelo Partido, bem como os funcionários sobre os quais as recomendações para a nomeação, a liberação ou transferência podem ser feitas por outros órgãos, mas que exige a aprovação do Partido. Isto significa que a lista de nomenclatura, na verdade, compreende duas listas. Um delas é tratada exclusivamente pelo Departamento Organizacional Central no cerne do Partido; a outra envolve a gestão por outros órgãos do Estado e do Partido. O cerne do Partido incide principalmente sobre a primeira mas, também, tem o poder de exercer poder de veto sobre a segunda. Além disso, o sistema de nomenclatura inclui listas de pessoal para recomendação futura. Através deste sistema elaborado, o Partido controla a seleção e nomeação de líderes para as posições mais importantes na sociedade chinesa. Numa disposição central, o Departamento Organizacional Central gerencia uma lista das principais posições nos órgãos do governo e do Partido em nível central e provincial, bem como nos mais prestigiados institutos de ensino superior” (Brødsgaard, 2012, p. 11, tradução e grifos nossos).

45. “The Party appoints and manages government leaders through the nomenclature system”.

no nível local, não há partidos políticos de oposição ao governo e o poder político é controlado pelo PCC, que congrega cerca de 6% da população do país.⁴⁶

Enquanto no Brasil e na África do Sul os cidadãos podem “decidir sobre a alocação de recursos que não possuem” (Przeworsky, 1995), o mesmo não ocorre na China, onde o processo decisório é presidido por outros critérios e procedimentos.

4 CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Esta seção trata da cooperação internacional bilateral entre Brasil e África do Sul e entre Brasil e China. Seu principal objetivo é descrever e analisar comparativamente as agências domésticas de cooperação internacional nas áreas de direitos humanos e comércio exterior. Para tanto, são construídas e analisadas as redes que representam a complexa interação entre as agências nas duas áreas referidas.⁴⁷

Pretende-se identificar semelhanças e diferenças relacionadas às capacidades estatais para a cooperação bilateral entre o Brasil e os dois parceiros nas duas agendas. Como mencionado anteriormente, são analisadas as capacidades legal, política, relacional e administrativas/de implementação, especialmente no que se refere às interações entre *i*) os setores público e privado e *ii*) os poderes Executivo e Legislativo, bem como à *iii*) coordenação intragovernamental.

Como se sabe, a cooperação internacional constitui parte da política externa de determinado país. Segundo Lima (2000), a política externa é uma política pública que produz efeitos distributivos entre os atores domésticos e constitui-se, portanto, em arena de competição/cooperação entre diferentes interesses. Vale ressaltar, não obstante, que, diferentemente das demais políticas públicas, setorialmente desenhadas e executadas, a política externa é desprovida de conteúdo, *a priori*, e é orientada para fora do país.⁴⁸

46. Aproximadamente 80 milhões de filiados em uma população de cerca de 1 bilhão e 350 milhões de habitantes, em 2012 (Banco Mundial).

47. As informações disponibilizadas nesta seção foram extraídas de *sites* e de documentos oficiais das instituições, organizações e agências mencionadas, ou foram obtidas por meio de entrevistas realizadas nos países estudados durante os meses de agosto a setembro de 2013.

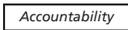
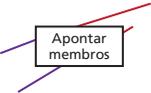
48. Christopher Mendonça ressaltou, em conversa com as autoras, o caráter esvaziado de conteúdo específico da política externa, por contraste com as demais políticas públicas, que, em geral, são setorialmente orientadas. A ele nossos agradecimentos.

Em consonância com o exposto na segunda seção deste texto, espera-se encontrar uma rede mais complexa de agências e de atores públicos e privados participando das decisões e da implementação da cooperação bilateral nos países democráticos (África do Sul e Brasil) que na China. Por consequência, deve haver maiores similaridades entre as redes organizadas por Brasil e África do Sul que entre aquelas construídas no Brasil e na China.

Antes de iniciar a análise das estruturas, cabe esclarecer alguns pontos referentes à construção das redes. Neste trabalho, rede da cooperação internacional não se refere a um modelo matemático, com algoritmos de ligação simples ou complexa, índices probabilísticos ou com capacidade de previsão. Trata-se tão somente de modelos de representação construídos com vistas a auxiliar a análise. Toma-se emprestado conceitos da teoria de grafos, sendo o grafo constituído de *nós* e de ligações, as quais conectam os nós. Estes, por sua vez, são os atores e agências domésticas que compõem a rede da cooperação internacional em dado tema. Nas ligações das redes, são destacados os enlaces estabelecidos entre as agências e instituições, os quais exercem função de ferramentas de coordenação interorganizacional (Faria *apud* Alexander, 2012, p. 190-191). A figura 4 ilustra os símbolos utilizados nas redes.

FIGURA 4

Símbolos das redes

	Linha de ligação: estabelece conexão entre duas agências/instituições
	Enlace
	Sobreposição de um enlace em duas ou mais conexões: o mesmo enlace (regra/procedimento/iniciativa) ocorre em todas as ligações
	Ligação pontilhada: segundo plano, perpassa conexões e enlaces sem possuir relação com estes
	Traçado de pontilhado contínuo: agências tocadas formam uma rede, <i>cluster</i> ou correlato
	Ligação tripla: estabelece conexão de subordinação entre duas agências/instituições

Elaboração das autoras.

As agências e instituições levantadas serão classificadas em dois setores – público e privado – e em cinco categorias: Poder Executivo, Poder Legislativo, academia, associações científicas/tecnológicas e grupos de interesse/*lobby*.

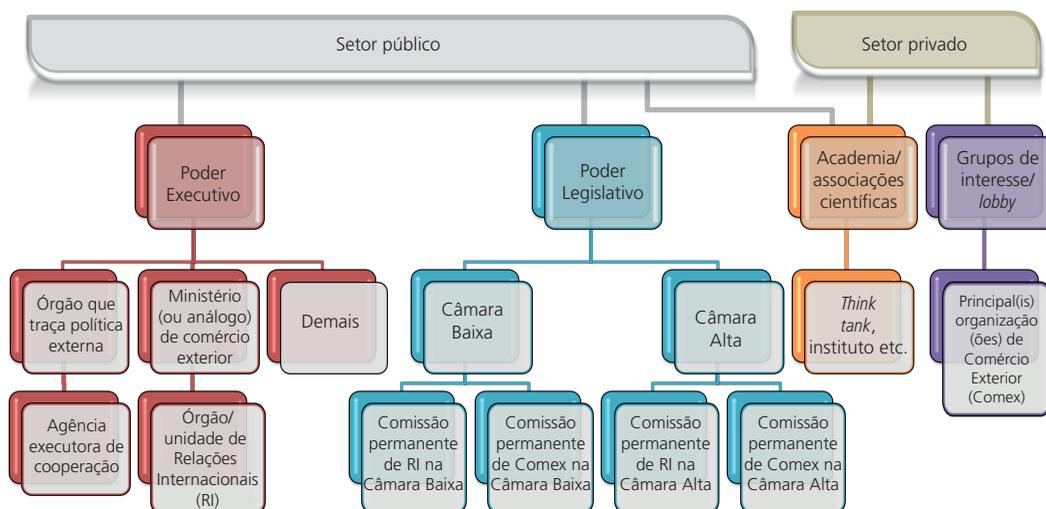
No Poder Executivo, serão pesquisados: *i)* o órgão que traça a política externa do país; *ii)* a agência executora da cooperação internacional; e *iii)* o ministério ou análogo que trata da agenda e demais agências/instituições do Executivo que desempenham papel relevante.

No Poder Legislativo, serão levantadas as agências e instituições relacionadas à cooperação internacional, especialmente as comissões permanentes afetas ao tema. Cabe ressaltar que não é objetivo deste trabalho realizar um levantamento exaustivo do portfólio ministerial ou do sistema comissional das casas legislativas.

No tocante à academia, associações científicas/tecnológicas e grupos de interesse/*lobby*, são descritas e analisadas as principais agências e instituições nos três países, em cada grupo e em cada agenda. O levantamento é representado em um organograma por agenda/por país, conforme ilustram as figuras 5 e 6.

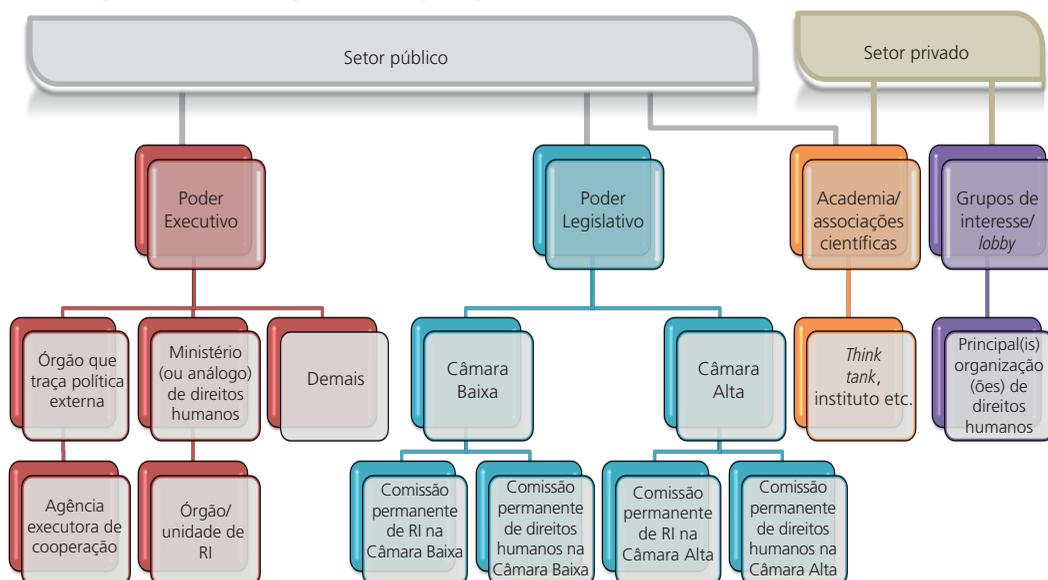
FIGURA 5

Agências e instituições de cooperação internacional: comércio exterior



Elaboração das autoras.

FIGURA 6

Agências e instituições de cooperação internacional: direitos humanos

Elaboração das autoras.

Ao levantamento e à descrição das agências/instituições participantes da cooperação internacional em cada país, seguem-se a apresentação e a análise de seus padrões de interação – as redes.

4.1 Brasil

No Brasil, desde a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), vem se assistindo ao crescimento da *diplomacia presidencial* (Danese, 1999; Cason e Power, 2009). A tese do insulamento do Itamaraty, em voga durante várias décadas, vem gradativamente perdendo força, não apenas pela inserção deste novo ator, o presidente da República, mas também por outros três fatores relevantes: *i*) a crescente inserção do tema das relações internacionais em todo o portfólio ministerial, cada pasta apresentando um departamento/setor/assessoria voltado para o tratamento de *assuntos internacionais*; *ii*) a maior assertividade do Poder Legislativo nos temas de política externa (Anastasia, Almeida e Mendonça, 2012); e *iii*) o expansivo protagonismo dos grupos de interesse nos assuntos de política externa, dado seu caráter distributivo no nível doméstico (Lima, 2000; Faria, 2008; 2012).

Na Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), a Assessoria Internacional tem a função de acompanhar, subsidiar e propor agenda ao ministro, bem como de manter o diálogo permanente com organizações sociais sobre temas da pauta mundial (SGPR, 2013).

Não obstante, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) continua a ocupar lugar central na formulação e condução da política externa brasileira, não de forma insulada, mas no interior da rede de interações entre agências/atores que se ocupam do tema.⁴⁹ Compete ao MRE, entre outros, “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil” (Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, Artigo 1º, parágrafo único).

Na estrutura do MRE, vale destacar a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), cujas atribuições são negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica acordados entre Brasil e outros países e organismos internacionais. Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de governo.

No âmbito do Poder Legislativo, encontram-se a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE/SF) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN/CD), que contam com um conjunto de recursos, consultores e assessores para tratar do desenvolvimento das atividades relacionadas à política externa brasileira. Ademais, recebem contribuição direta de quadros do MRE, importantes enlances que facilitam as interações e a coordenação entre os dois poderes, possibilitando o fluxo de informações, demandas e negociações entre eles.

Outro mecanismo de coordenação entre poderes existente na CD, a *Indicação* é “a proposição através da qual o deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva” (Regimento Interno da Câmara, Artigo 113, 2014).

49. O MRE conta com burocracia altamente qualificada, voltada para as relações entre o Itamaraty, o Congresso Nacional e os diferentes atores, aí incluídos grupos de pressão e outros ministérios, interessados, de alguma maneira, na produção, execução, acompanhamento e, sobretudo, nos resultados da política externa brasileira (Anastasia, Almeida e Mendonça, 2012).

Já o Senado Federal (SF) dispõe dos *Requerimentos de Informação* (Regimento Interno do Senado, Artigo 8º, inciso II, 2014), para obter “esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente a sua competência fiscalizadora (...) e, se deferidos, serão solicitadas, à autoridade competente, as informações requeridas, ficando interrompida a tramitação da matéria que se pretende esclarecer” (Regimento Interno do Senado, Artigo 216, 2014). O SF tem ainda prerrogativa de convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de pareceres. No caso da CD, os enlacs são os mesmos, desde que sejam acompanhados por relatórios. A proposição de legislação e o acompanhamento das ações administrativas é outro instrumento que estabelece a ligação entre a CD e o MRE.

Segundo Anastasia, Almeida e Mendonça (2012, p. 620), “diferentemente do que afirma a sabedoria convencional, o Poder Legislativo, no Brasil, conta com um conjunto de instrumentos institucionalizados que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex-ante* e *ex-post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira”.

Os autores apresentam evidências de que tais instrumentos

são efetivamente utilizados, tecendo uma rede complexa de interações entre os atores envolvidos no processo decisório, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Legislativo, seja na interseção entre tais poderes, envolvendo representantes eleitos, burocracias públicas e cidadãos com preferências intensas nos temas em tela (*idem, ibidem*).

A CRE/SF e a CREDN/CD, bem como o MRE e a PR compõem a estrutura invariante do aparato da cooperação internacional, presente em ambas as agendas: comércio exterior e direitos humanos.

4.1.1 Comércio exterior

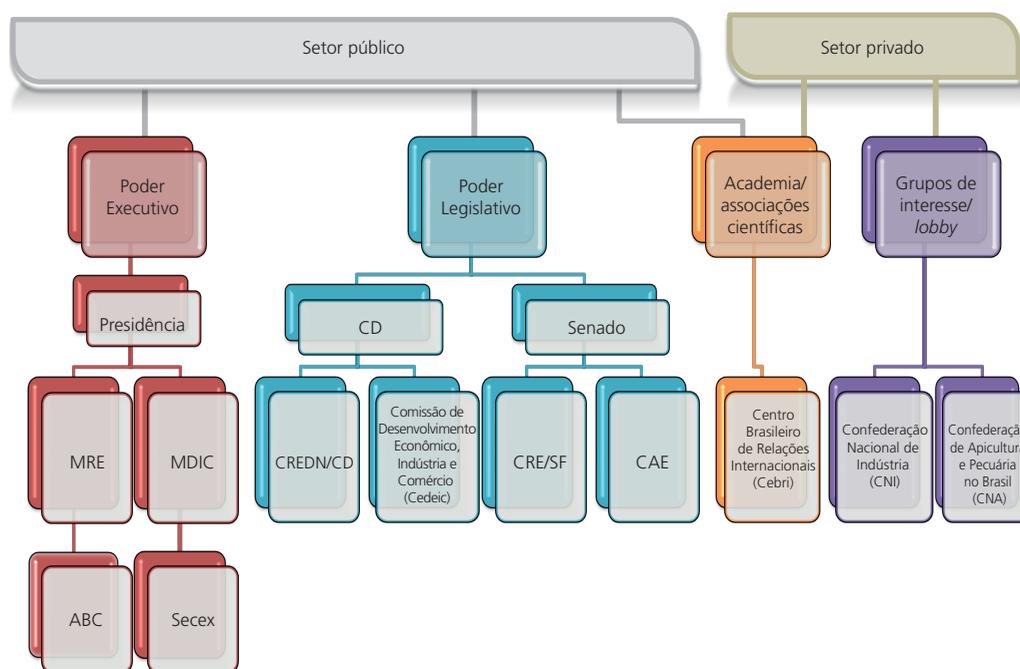
O tema do comércio exterior, no âmbito do Poder Executivo, está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mais especificamente, de um setor do MDIC, a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), que normatiza, supervisiona, orienta, planeja, controla e avalia as atividades de comércio

exterior (figura 7).⁵⁰ Além de regulamentar e executar os programas e atividades de comércio exterior, aplicar os mecanismos de defesa comercial e participar de negociações internacionais relativas ao comércio exterior, entre outras atribuições, compete ao MDIC:

assistir ao Ministro de Estado nos assuntos de cooperação e assistência técnica internacionais, coordenando e desenvolvendo atividades que auxiliem a atuação institucional do Ministério *em articulação com o Ministério das Relações Exteriores* e outros órgãos da administração pública (Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, Artigo 3º, inciso VII, grifo nosso).

FIGURA 7

Brasil: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

Esta articulação interministerial traduz de certa forma a capacidade de coordenação intragovernamental.

50. A Secex contém os seguintes departamentos: Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex); Departamento de Negociações Internacionais (Deint); Departamento de Defesa Comercial (Decom); Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla); e Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior (Denoc).

Além do MDIC, vale mencionar, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), que integra o Conselho de Governo da Presidência da República e tem por missão a formulação, adoção, implementação e coordenação das políticas de comércio exterior. Sua função é “definir diretrizes, bem como coordenar e orientar ações dos órgãos do governo que possuam competências na área de comércio exterior”.⁵¹ A Câmara é composta por: ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (presidente); ministro de Estado Chefe da Casa Civil; ministro das Relações Exteriores; ministro da Fazenda; ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e ministro do Desenvolvimento Agrário. Vale destacar o papel de agência coordenadora desempenhado pela Camex, tendo em vista a multiplicidade de interesses e a abrangência do tema em questão. A Camex, além de agência, desempenha também a importante função de ser, na rede brasileira de cooperação internacional para o comércio exterior, um importante elo que promove a coordenação intragovernamental.

No âmbito do Poder Legislativo, no SF, compete à CAE estudar e emitir parecer sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria, inclusive em relação ao comércio exterior. Na CD, a Cedeic aprecia e delibera sobre, entre outras matérias, aquelas atinentes às relações econômicas internacionais e comércio exterior, políticas de importação e exportação em geral, e acordos comerciais.

No setor privado, categoria grupos de interesse ganha destaque *i*) a CNI – importante interlocutora no cenário nacional, que discute e apresenta sugestões para a construção e o aperfeiçoamento de políticas e leis que fortaleçam o setor produtivo brasileiro; e *ii*) a CNA, que atua na defesa dos interesses dos produtores rurais brasileiros junto ao governo federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do Poder Judiciário.

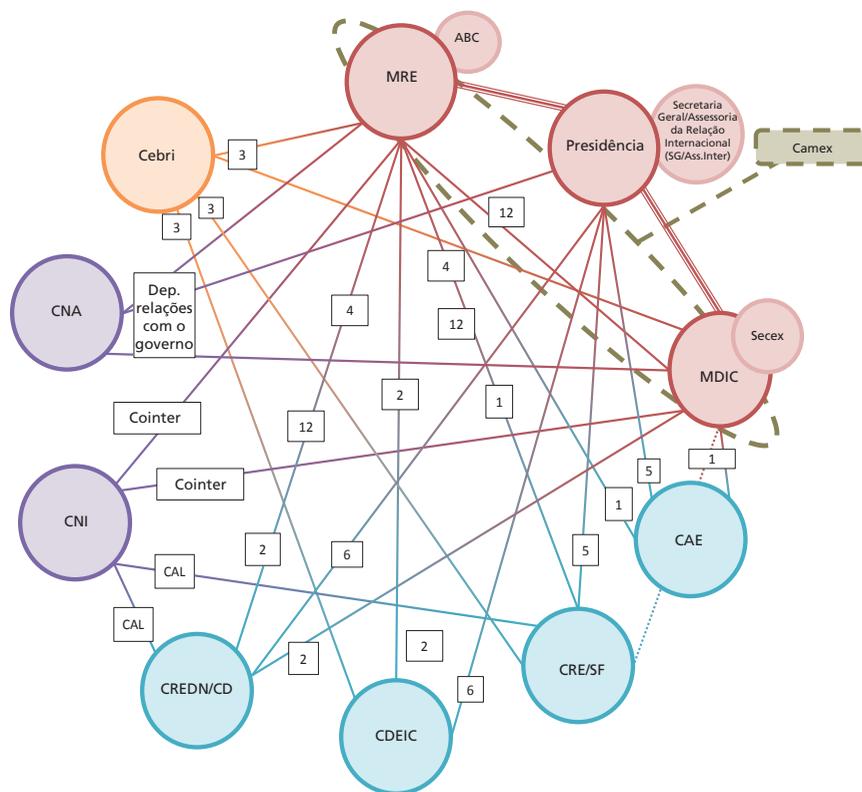
Relativamente à coordenação intersetorial, a CNI possui um Conselho de Assuntos Legislativos (CAL) que orienta a ação política da Confederação junto ao Congresso Nacional. Similarmente, o Conselho de Integração Internacional (Cointer) “analisa a política de comércio exterior brasileira e de negociações internacionais e orienta o relacionamento da CNI com órgãos governamentais responsáveis por sua implementação” (CNI, 2013). No Legislativo, o Cointer “exerce influência na legislação de comércio exterior e na busca pela integração da indústria brasileira com o mercado mundial” (CNI, 2013). Estes importantes enlances intersetoriais no âmbito da indústria possuem seu

51. Para mais informações, consultar o portal da Camex. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/67/A%20CAMEX>>.

análogo na esfera agrícola, materializado no Departamento de Relações com o Governo da CNA. Note-se, por exemplo, que, em fevereiro de 2014, a CNA e o MRE acordaram a criação de um grupo de trabalho formado por autoridades do ministério responsáveis pelas áreas econômica, de promoção comercial e de negociações entre o Brasil, a Ásia e a UE, além de técnicos e consultores da própria Confederação.

Na categoria *think tanks*, o Cebri – instituição “independente, multidisciplinar e apartidária, formada com o objetivo de promover estudos e debates sobre temas prioritários da política externa brasileira e das relações internacionais em geral” – tornou-se uma referência nacional na promoção de encontros de alto nível, conferências e seminários internacionais. Estas ações, com conseqüente influência no processo decisório governamental e na atuação brasileira em negociações internacionais, traduzem-se em enlaces que possibilitam a coordenação intersetorial na rede de cooperação internacional do Brasil, na agenda de comércio exterior (figura 8).

FIGURA 8
Brasil: rede de agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



- Legenda rede:
- 1) Requerimento de informação
 - 2) Indicação
 - 3) Encontros/conferências/seminários
 - 4) Proposição legislativa e acompanhamento
 - 5) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de pareceres
 - 6) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de relatórios
 - 7) Fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle
 - 8) Opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades
 - 9) Conselhos, comissões e comitês
 - 10) Colabora com entidades não governamentais, nacionais e internacionais
 - 11) Lobby
 - 12) Membro MRE
 - 13) Articulação

Elaboração das autoras.

4.1.2 Direitos humanos

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), agência responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos direitos humanos no país, constitui importante enlace de coordenação intragovernamental na área de cooperação internacional.

A SDH/PR conta com diversos conselhos: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Comitê Nacional para a Educação em Direitos Humanos.

No tocante à coordenação intersetorial, executada pela SDH/PR:

A participação social na construção das políticas públicas de direitos humanos do Governo Federal é assegurada por meio da atuação de conselhos, comissões e comitês relacionados às diversas temáticas de atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). A função destes colegiados é aprimorar, implementar e fortalecer os direitos humanos no Brasil, por meio da busca permanente de ações conjuntas entre Estado e sociedade Civil (SDH/PR, 2013).

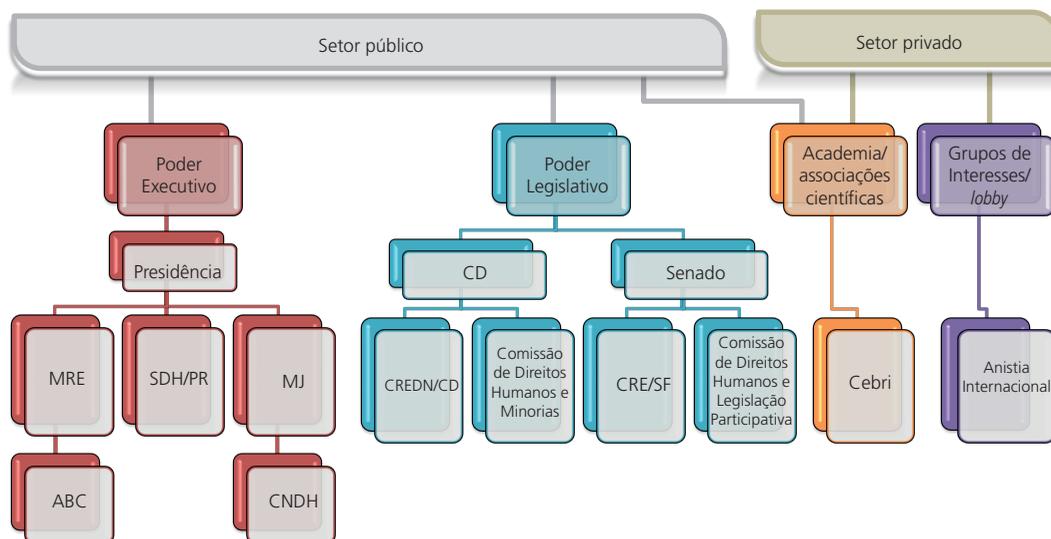
À Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH/SF) compete: opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades, bem como sobre a garantia e promoção dos direitos humanos; e assegurar a:

fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos (Regimento Interno do Senado, Artigo 102-E, inciso VII, 2014).

Na CD, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) recebe, avalia e investiga denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos, fiscaliza e acompanha programas governamentais de proteção dos direitos humanos e colabora com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuam no tema.

O organograma da figura 9 apresenta as principais agências e instituições partícipes da cooperação internacional no Brasil na área de direitos humanos.

FIGURA 9

Brasil: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos

Elaboração das autoras.

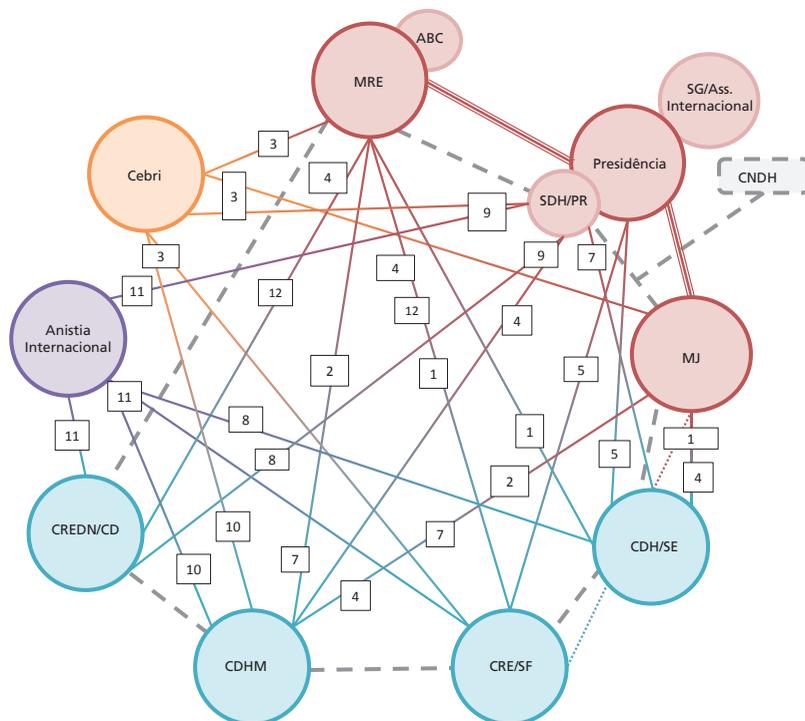
Além dos conselhos, os grupos de interesse se coordenam com o Executivo e Legislativo por meio do *lobby*, com destaque para a Anistia Internacional (figura 10). Composta por mais de 3 milhões de pessoas em mais de 150 países, a anistia possui filial no Brasil e atua em consonância com outras organizações e instituições.

Na categoria academia/associações científicas, agenda de direitos humanos, o Cebri ganha relevância ao promover ações tais como conferências e seminários, nacionais e internacionais, congregando agentes dos mais variados setores. Estas ações influenciam no processo decisório governamental e se traduzem em notáveis enlaces responsáveis pela coordenação intersetorial.

Na interação entre poderes, tem-se, também, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), órgão do Ministério da Justiça (MJ) que possui como conselheiros natos o ministro da Justiça, o ministro das Relações Exteriores, o procurador-geral da República, o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), um representante do SF e um representante da CD.

FIGURA 10

Brasil: rede de agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



Legenda rede:

- 1) Requerimento de informação
- 2) Indicação
- 3) Encontros/conferências/seminários
- 4) Proposição legislativa e acompanhamento
- 5) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de pareceres
- 6) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de relatórios
- 7) Fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle
- 8) Opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades
- 9) Conselhos, comissões e comitês
- 10) Colabora com entidades não governamentais, nacionais e internacionais
- 11) Lobby
- 12) Membro MRE
- 13) Articulação

Elaboração das autoras.

4.2 África do Sul

A democratização da África do Sul, em 1994, inaugurou nova fase na política externa do país, ancorada nos seguintes princípios: *i*) crença nos direitos humanos, a serem promovidos nas esferas política, econômica, social e ambiental; *ii*) democracia como elemento fundamental para a solução dos problemas da humanidade; *iii*) a justiça e a lei internacional como principais nortes das relações entre as nações; e *iv*) a paz internacional como meta a ser buscada por todas as nações; uma vez tendo falhado, deve-se buscar

a resolução dos conflitos por meios pacíficos e acordos internacionais (Oliveira *apud* Penna Filho, 2012).

Segundo relatou Shoayb Casoo em entrevista concedida às autoras em 2013, o governo sul-africano criou um *cluster* – o International Cooperation Trade and Security (ICTS) – para tratar dos assuntos pertinentes às relações internacionais do país e enfrentar os desafios relacionados à coordenação entre as diferentes agências afetas ao tema. Este *cluster* é composto de vários departamentos⁵² – relações internacionais⁵³ e cooperação, comércio, indústria, finanças, ciência e tecnologia e defesa etc. – e faz parte de um conjunto integrado por outros quatro *clusters* responsáveis por temas como, política industrial, comércio, desenvolvimento social e administração pública. O *cluster* abriga, ainda, duas agências multilaterais, uma mais geral, encarregada dos assuntos relacionados à Organização das Nações Unidas (ONU) e demais organizações internacionais, e outra, mais especializada – a African Multilaterals –, que trata da agenda multilateral no âmbito do continente africano. O ICTS, importante enlace da rede de cooperação para o comércio exterior, talvez seja a mais simbólica ferramenta de coordenação intragovernamental do país. Ademais, ainda segundo Shoayb Casoo: “*now we established the South African developing partnership agency, Sadpa, which I am in charge of putting up, which deals with outgoing aid, or outgoing developing cooperation*”.⁵⁴

Os membros do *cluster* se reúnem em diferentes fóruns no âmbito do Poder Executivo. De acordo com o relato de Casoo:

Há um *cluster* de altos funcionários que é presidido pelos Diretores Gerais. Eles se reúnem e discutem problemas e questões políticas. (...) E de lá eles fazem recomendações a uma Comissão de Gabinete, com os ministros. Mas são os ministros somente deste *cluster*. É uma comissão do gabinete. E depois de terem aprovado algo, a matéria é enviada para o gabinete, onde as decisões finais são tomadas pelo presidente. Portanto, há uma hierarquia: presidente, este gabinete. E o gabinete é feito de subcomissões, isto é, um *cluster* de comissões, e então eles as têm em níveis altos. Então, essa é a tomada de decisões.

52. Na África do Sul, os departamentos equivalem aos ministérios, no Brasil.

53. O Department of International Relations and Cooperation da República da África do Sul (Dirco) é o órgão responsável pelas ações de política externa do país, sejam elas bilaterais ou multilaterais.

54. “Agora criamos a agência sul-africana de desenvolvimento de parceria, a Sadpa, cujo responsável por erguer sou eu. A agência lida com o auxílio ou a cooperação para o desenvolvimento” (tradução nossa). Gustavo Rosas reforçou a ideia de Casoo, ao relatar, também em entrevista concedida às autoras, em 2013, que: “A Sadpa está em criação há uns cinco anos, desde 2009, mas eles têm tido uma dificuldade muito grande em realmente criar, quer dizer, ela existe no papel, ela existe legalmente (...)” (tradução nossa).

As decisões tomadas no âmbito do Poder Executivo são submetidas à apreciação do Poder Legislativo, que, na África do Sul, ademais de suas atribuições legislativas, tem o poder de fiscalização do Executivo e de aconselhamento.⁵⁵ Na estrutura legislativa sul-africana, no âmbito da Assembleia Nacional – Câmara Baixa – todos os *Portfolio Committees* (Comissões Temáticas) processam a legislação e supervisionam a conduta dos respectivos departamentos. O Portfolio Committee on International Relations and Cooperation (Comissão de Relações Internacionais e Cooperação), atualmente com onze membros de sete partidos distintos, é responsável pelas ações de relações internacionais do país. Já na Câmara Alta, o Select Committee on Trade and International Relations (Comissão Seletiva de Comércio e das Relações Internacionais) fiscaliza as ações do Executivo, de modo a garantir que as políticas e as leis sejam implementadas. Além disso, possui prerrogativa de debater e alterar propostas relacionadas às temáticas internacionais e comerciais da África do Sul, bem como de organizar audiências públicas e convocar qualquer pessoa a depor ou a produzir documentos. Referindo-se à coordenação entre poderes, no tema em pauta, Shoayb Casso afirmou:

*“so obviously the issues of international cooperation, well, we report to them from time to time. And then we approve the budgets, they do and oversight of budgets, they check the annual report, they check the strategic plan, those kind of things, so they are part of the legislative. (...) and it is a body that we take it seriously, and it is a body that, when they call us to account and to keep the briefings, we always try and go, and sometimes they call a minister, or the deputy ministers, sometimes they call senior officials, even someone like me who is dealing with ‘SADPA’ get called from time to time to go and brief them. They also, (...) in that committee, or in the parliament in full, they can ask questions about foreign policy. So they know that during the debates in the parliament they can ask questions and post questions, and we need to answer the ministers, others need to answer. So it’s an accountability kind of governance, good-governance kind of approach. So that is at that level”.*⁵⁶

55. Segundo Shoayb Casoo, na mesma entrevista às autoras: “É de vigilância, mas tem um papel orientador. Ele pode aconselhar os ministros, que aconselha os departamentos sobre o que fazer” (tradução nossa).

56. “Então, obviamente, as questões de cooperação internacional, bem, nós informamos a eles de vez em quando. E, então, nós aprovamos o orçamento, eles fazem a supervisão do orçamento, verificam o relatório anual, o plano estratégico, esse tipo de coisa, então eles fazem parte do legislativo. (...) E é um corpo que levamos a sério, e é um corpo que, quando eles nos solicitam prestar contas e blefar, nós sempre tentamos e vamos, e às vezes eles chamam um ministro, ou um vice-ministro, às vezes eles chamam altos funcionários – até mesmo alguém como eu, que lida com ‘Sadpa’ – são chamados de vez em quando para informar-lhes. Eles também, (...) naquele comitê, ou no Parlamento como um todo, podem fazer perguntas sobre política externa. Então, eles sabem que, durante os debates no Parlamento eles podem fazer perguntas e postar perguntas, e nós precisamos responder os ministros, outros precisam responder. Portanto, é uma espécie de governança de *accountability*, uma abordagem do tipo boa governança. É assim em todos os níveis” (tradução nossa).

O entrevistado apontou, ainda, o papel das organizações não governamentais (ONGs), grupos de interesse e *think tanks* na condução da cooperação internacional:

"There are many private sector or NGOs, think tanks involved in different aspects. I will give you some examples (...). I don't know all of them. There is this body called ACCORD, they deal with peace and security issues. Institute of security studies deals with security research, such as peacekeeping, peacemaking, those kind of things. There is a South African Institute of International Affairs (...). They deal with more broad foreign policy issues. Then you have IGD, Institute of Global Dialogue, they deal with it also (...). There are many think tanks that deal with this. And then the universities, all have International Relations departments that are active in some way, because they organize debates, they organize public forums, etc. So they are the main bodies".⁵⁷

O South African Institute of International Affairs (Saiia) foi eleito em 2010 pelo Global Think Tank Survey, da Universidade da Pensilvânia, o melhor *think tank* da África Subariana. Para além da coordenação intersetorial via debates, fóruns, *inputs* e pesquisa, o Saiia bem como os diversos atores do setor privado, ONGs e *think tanks* participam da construção da agenda da cooperação internacional, inclusive via mecanismos institucionalizados existentes no âmbito do Dirco. Ainda de acordo com o que foi relatado por Saloo:

"the Minister has a program which engages with the different provinces, civil society, and we have in a department, we established a unit called Sacoir, South African Council on International Relations. It is still being set-up, it is not fully there, but it consists of academics, people, researchers, etc, who are going to become part of a kind of advising body on policy to the minister, but this is being set up as we speak. And then there is a Council for International Relations, which is a council that brings together all departments and all the provinces on to coordinate the international relations programme".⁵⁸

57. "Há muitos setor privado ou ONGs, *think tanks* envolvidos em diferentes aspectos. Vou lhe dar alguns exemplos (...). Eu não sei todos. Não é este ente chamado Accord, eles lidam com questões de paz e segurança. Instituto de Estudos de Segurança trata de pesquisa de segurança, tais como a manutenção da paz, operações de paz, esse tipo de coisa. Há um instituto sul-africano de assuntos internacionais (...). Eles lidam com questões mais amplas de política externa. Então você tem IDG, Instituto de Diálogo Global, eles lidam com isso também (...). Há muitos *think tanks* que lidam com isso. E, em seguida, as universidades, todas têm departamentos de Relações Internacionais que estão ativos de alguma forma, porque eles organizam debates, fóruns públicos etc. Então eles são os principais órgãos" (tradução nossa).

58. "O Ministro tem um programa que se envolve com as diferentes províncias, a sociedade civil, e nós temos em um departamento, estabelecemos uma unidade chamada Sacoir, Conselho Sul-Africano de Relações Internacionais. Ele ainda está sendo criado, não está totalmente pronto, mas é composto por acadêmicos, pessoas, pesquisadores etc. que vão se tornar parte de uma espécie de assessoria para o ministro, mas ainda está sendo criado, como falamos. E depois há um Conselho de Relações Internacionais que é um conselho que reúne todos os departamentos e todas as províncias para coordenar o programa de relações internacionais" (tradução nossa).

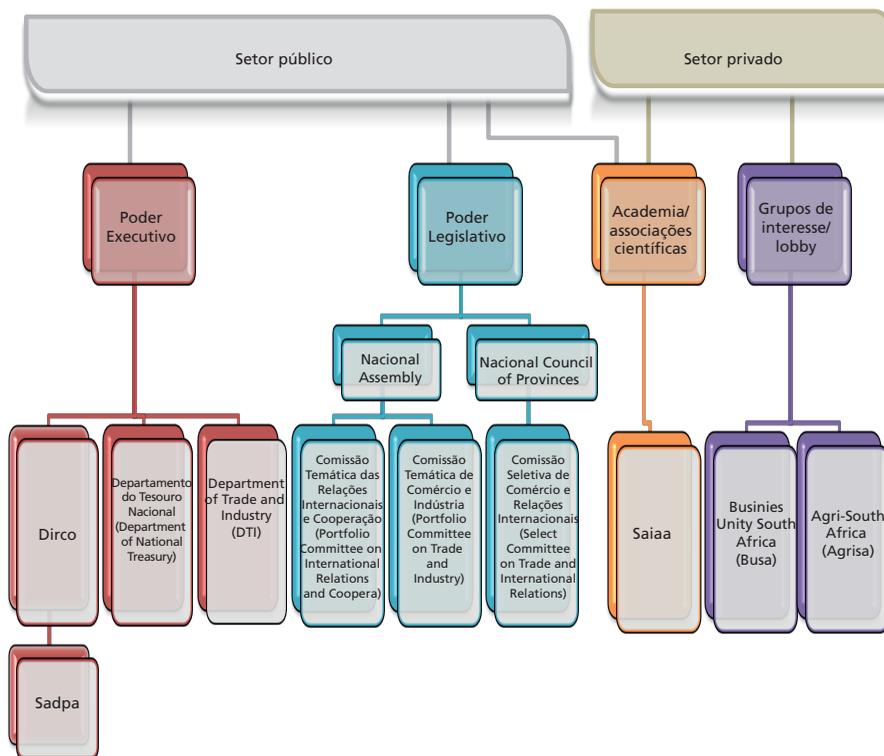
O Council for International Relations (CFIR), órgão governamental que se reúne de seis em seis meses, tem funções basicamente de coordenação da política. Já o Sacoir, conselho composto por 25 membros de notório saber sobre política externa sul-africana, selecionados entre os departamentos, sociedade civil, academia, empresas e trabalhadores, foi criado, recentemente, sob autoridade do Dirco, e constitui ousado mecanismo de coordenação intragovernamental, intersetorial e entre poderes no tema.

4.2.1 Comércio exterior

A figura 11 apresenta as principais agências e instituições sul-africanas relacionadas à cooperação internacional para o comércio exterior.

FIGURA 11

África do Sul: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

Atuando em coordenação com o Dirco, o DTI, principal agência responsável pelo comércio exterior da África do Sul, organiza-se em quatro divisões: Desenvolvimento Industrial (Industrial Development Division – IDD); Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico (International Trade and Economic Development – Ited); Regulamentação do Consumidor e das Empresas (Consumer and Corporate Regulation Division – CCRD); e Capacitação e Desenvolvimento Industrial (Empowerment and Enterprise Development Division – EEDD). O Ited é a divisão que responde pelo comércio internacional e está diretamente relacionado a um dos cinco objetivos estratégicos do DTI, qual seja: “construir relações regionais e globais mutuamente benéficas a fim de favorecer o comércio, a política industrial e os objetivos de desenvolvimento econômico do país” (Apex-Brasil, 2011, p. 16). Cabe ao Ited o papel de coordenação intragovernamental das diferentes agências e atores públicos e privados relacionados ao tema: *i*) Conselho Econômico Nacional de Desenvolvimento e Trabalho (National Economic Development and Labour Council – Nedlac); *ii*) Comissão de Administração do Comércio Internacional (International Trade Administration Commission – Itac); e *iii*) Corporação de Desenvolvimento Industrial (Industrial Development Corporation – IDC) (Apex-Brasil, 2011, p. 16).

O Nedlac, conselho composto por agências governamentais e grupos de interesse afeitos às questões sociais e econômicas, visa incorporar tais atores ao processo de decisão relativo à política econômica. Importante grupo de interesse que participa do Nedlac é o Business Unity South Africa (Busa), que integra o Black Business Council (BBC) e o Business South Africa (BSA) (Apex-Brasil, 2011). O Busa, por sua vez, é uma confederação de organizações empresariais, incluindo câmaras de comércio e indústria, associações profissionais, associações empresariais e organizações setoriais, que visa, além de criar um ambiente de prosperidade para as empresas de todos os portes e setores, garantir que negócios e empresas desempenhem um papel construtivo no crescimento econômico do país. Já o Nedlac constitui importante enlace na coordenação intersetorial da cooperação internacional para o comércio exterior.

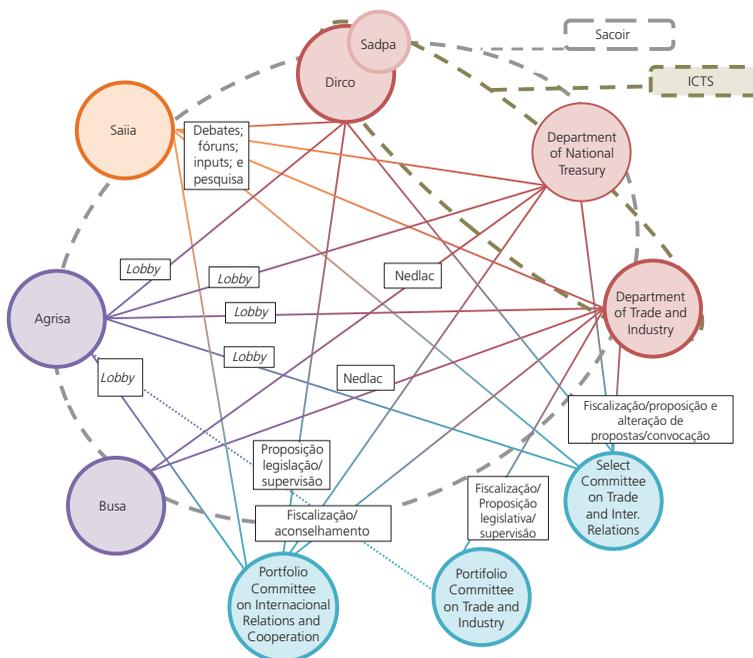
Outro importante grupo de interesse, a Agrisa é uma federação de organizações agrícolas cujo objetivo é promover o desenvolvimento, a rentabilidade, a estabilidade e a sustentabilidade da agricultura comercial na África do Sul por meio de sua participação e *input* nos níveis nacional e internacional. Assim, a coordenação intersetorial ocorre, sobremaneira, no *lobby* exercido junto aos poderes constituídos.

No que se refere especificamente à cooperação para o desenvolvimento, além do Dirco, o Departamento do tesouro Nacional (Department of National Treasury) também desempenha papel relevante. O Ministério das Finanças está no centro da política de desenvolvimento econômico e fiscal do país, sendo sua competência, entre outras, elaborar e gerenciar a política econômica nacional, regional e internacional da África do Sul.

No âmbito do Poder Legislativo, na agenda de comércio exterior (figura 12), a proposição de legislação e a prerrogativa de supervisão no Conselho Nacional de Províncias ficam sob a responsabilidade da Comissão de Comércio e Relações Internacionais (Select Committee on Trade and International Relations), enquanto a Comissão Temática de Comércio e Indústria (o Portfolio Committee on Trade and Industry) “processa a legislação e realiza a supervisão do Departamento mencionado no título da comissão”(tradução nossa),⁵⁹ ou seja, o DTI.

FIGURA 12

África do Sul: rede de agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

59. "Process legislation and conduct oversight over the Department mentioned in the title of the committee".

4.2.2 Direitos humanos

O tema dos direitos humanos na África do Sul remete-se imediatamente à figura de Nelson Mandela. No passado de divisão racial do país, as instituições não tinham qualquer credibilidade, sobretudo as de direitos humanos. Com o processo de democratização, deu-se muita ênfase à formação de instituições que fossem independentes e críveis, como a Comissão de Direitos Humanos, a Comissão para Igualdade de Gênero, a Comissão para Promoção e Proteção dos Direitos Cultural, Religioso e das Comunidades Linguísticas etc. Uma seção da Constituição estabelece que “estas instituições são independentes, estando sujeitas apenas à Constituição e à lei, devendo ser imparciais e devendo exercer os seus poderes e desempenhar suas funções sem medo, favorecimento ou preconceito” (República da África do Sul, 1982, Seção 181(2), 1996). A Carta Magna estabelece também que “*These institutions are accountable to the National Assembly, and must report on their activities and the performance of their functions to the Assembly at least once a year*” (Constituição da África do Sul, Seção 181(5), 2013).⁶⁰

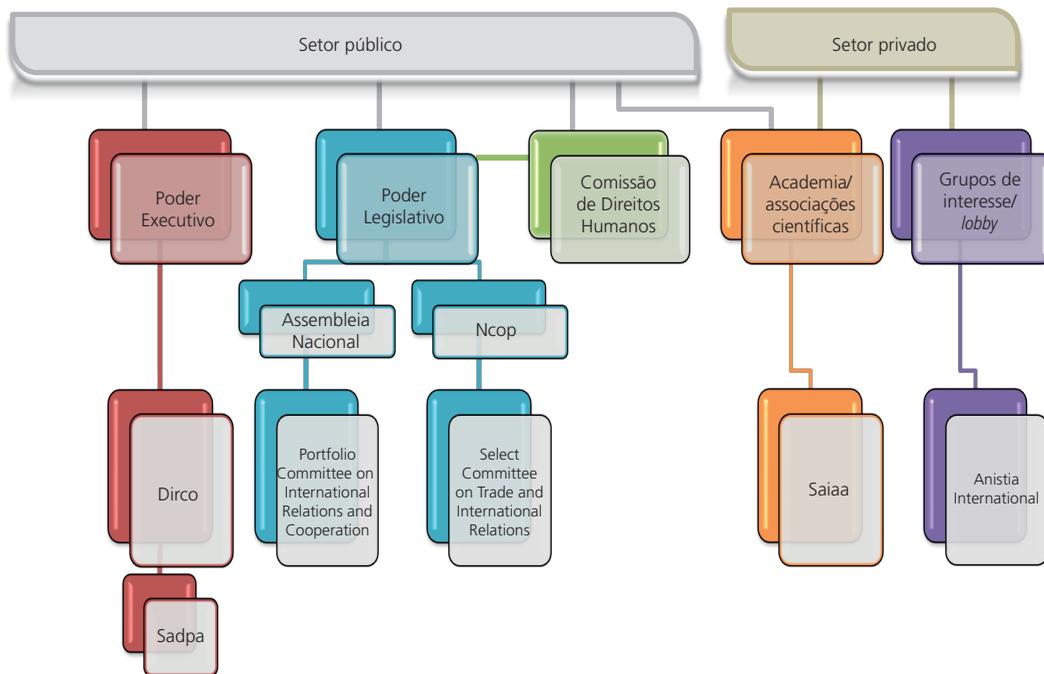
Entre as diversas instituições relacionadas aos direitos humanos (figura 13), cabe destacar a Comissão de Direitos Humanos – South African Human Rights Commission – criada em 1995, com prerrogativa para investigar e relatar sobre a observância dos direitos humanos, adotar medidas e assegurar a adequada reparação quando da violação de direitos humanos, realizar pesquisas e educar. Todo ano, a comissão deve exigir dos órgãos afeitos o fornecimento de informação sobre as medidas tomadas para a garantia dos direitos humanos conforme estipulados na *Bill of Rights* nas áreas de habitação, saúde, alimentação, água, segurança social, educação e meio ambiente. Os membros da comissão são escolhidos pelo Parlamento para mandatos de sete anos.

No caso da agenda de direitos humanos, conforme já mencionado, a estrutura institucional nacional deve ser *accountable* à Assembleia Nacional, como determina a Constituição (Seção 181(5), 2013). Assim como acontece no Brasil, também na África do Sul a Anistia Internacional é uma instituição importante na referida rede.

60. “Essas instituições são *accountable* perante a Assembleia Nacional e devem lhe reportar suas atividades e o desempenho das suas funções pelo menos uma vez por ano” (tradução nossa).

FIGURA 13

África do Sul: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos

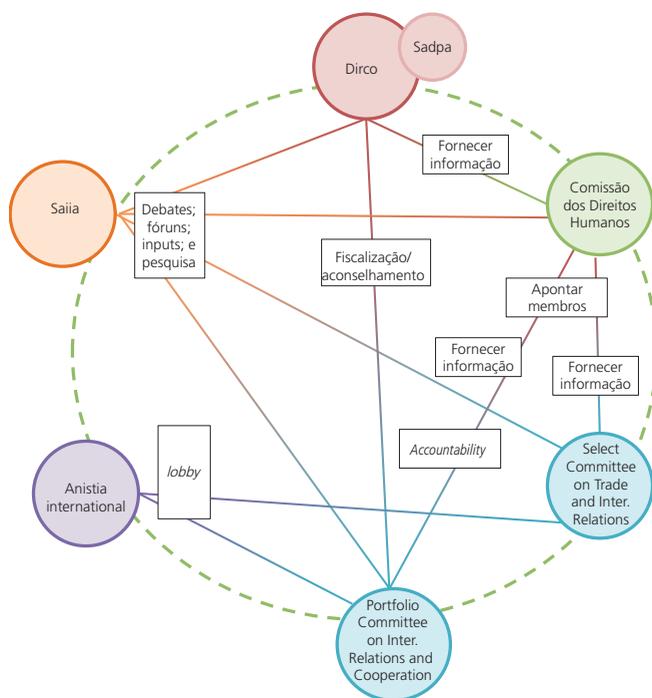


Elaboração das autoras.

A rede da cooperação internacional para os direitos humanos na África do Sul (figura 14) possui uma característica ímpar, que a distingue institucionalmente: a Comissão de Direitos Humanos é uma instituição na rede e, também, um sofisticado enlace de coordenação intragovernamental, intersetorial e entre poderes, capacidade esta que lhe é garantida constitucionalmente.

FIGURA 14

África do Sul: rede de agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



Elaboração das autoras.

4.3 China

Entre as agências que tratam do tema da cooperação internacional no âmbito do Poder Executivo, destacam-se: *i*) o Ministério de Relações Exteriores da República Popular da China (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China – MFA); *ii*) o Ministério do Comércio (Ministry of Commerce – Mofcom); *iii*) o Escritório do Conselho de Estado para Assuntos Chineses no Exterior (Overseas Chinese Affairs Office of the State Council – Ocao); e *iv*) o Ministério de Ciência e Tecnologia (Ministry of Science and Technology – Most), responsável, entre outras funções, pela elaboração das políticas de cooperação e intercâmbio em ciência e tecnologia, por meio de canais bilaterais e multilaterais, e pela condução das agências públicas nacionais e locais no âmbito das interações internacionais.

As principais atribuições do MFA são: *i*) analisar questões relativas ao trabalho diplomático em áreas como política, economia, cultura e segurança; *ii*) assessorar o Comitê Central do PCC e o Conselho de Estado na adoção de estratégias diplomáticas, princípios

e políticas; *iii*) coordenar ações com outros departamentos governamentais relevantes, de acordo com o planejamento diplomático em geral; e *iv*) informar e dar sugestões para o Comitê Central do PCC e para o Conselho de Estado sobre as principais questões, incluindo comércio exterior, cooperação econômica e assistência, cultura, ajuda militar, comércio de armas, cidadãos chineses no exterior, educação, ciência e tecnologia e diplomacia pública.

O Ocao é uma agência administrativa encarregada de assessorar o primeiro-ministro nos assuntos internacionais. Entre suas responsabilidades, destacam-se: supervisionar e verificar a aplicação de diretrizes, políticas e regulamentos relativos às ações sobre assuntos chineses no exterior para fornecer as informações para o Comitê Central do PCC e para o Conselho de Estado; e “realizar controles e coordenação necessários para os assuntos chineses externos realizados pelos departamentos competentes e organizações sociais”.

No âmbito do Poder Legislativo, há nove comissões especiais, encarregadas da rotina legislativa, entre as quais vale citar a Comissão de Relações Exteriores (Foreign Affairs Committee – FAC) e a Comissão de Assuntos Chineses Overseas Chinese Affairs Committee – Ocac).⁶¹

4.3.1 Comércio exterior

O Mofcom é o órgão responsável pela elaboração das diretrizes e políticas nas áreas do comércio exterior, investimentos estrangeiros diretos, negociações bilaterais e multilaterais, bem como na da cooperação para o desenvolvimento. No âmbito do ministério, o tema é tratado pelos seguintes departamentos: *i*) Departamento de Tratado e Lei, responsável pela formulação de minutas de leis e regulamentos relativas à compatibilidade da legislação doméstica aos acordos/tratados internacionais, assim como pela revisão dos documentos de negociações comerciais; *ii*) Departamento de Comércio Exterior (Department of Foreign Trade), responsável pelos assuntos de comércio exterior, seja no tocante ao planejamento e formulação de políticas, seja no gerenciamento das importações e exportações; *iii*) Departamento de Comércio em Serviços e Serviços

61. “O Congresso Nacional do Povo estabelece a Comissão de Assuntos Éticos; Comissão de Direito; Comissão para Assuntos Internos e Judiciais; Comissão Financeira e Econômica; Comissão de Educação, Ciência, Cultura e Saúde; Comissão dos Assuntos Externos; Comissão para Assuntos Chineses no Exterior; Comissão de Meio Ambiente e Proteção de Recursos; e a Comissão de Agricultura e Assuntos Rurais. Essas comissões especiais, sob a direção do Congresso Nacional e seu Comitê Permanente, examinam, discutem e elaboram as propostas de leis relevantes e realizam as tarefas legislativas e de fiscalização de rotina” (República Popular da China, 2012a, tradução nossa).

Comerciais, responsável pelas questões de comércio de serviços, desde a formulação de regras e regulamentos até a realização de exposições internacionais; *iv*) Departamento de Administração do Investimento Externo, encarregado dos investimentos externos; e *v*) Departamento de Comércio Internacional e Assuntos Econômicos, que formula e implementa políticas sobre o comércio multilateral e regional. Além destes, há também as agências responsáveis pelas relações geograficamente delimitadas, como o Department of Asian Affairs, o Department of Western Asian and African Affairs, o Department of European Affairs e o Department of Taiwan, Hong Kong and Macao.

Conforme se pode observar na figura 15, a Federação da Indústria e Comércio da China (All-China Federation of Industry and Commerce – ACFIC) é uma organização não vinculada à administração pública, embora esteja sob a liderança do Partido Comunista, constituindo “*a channel for the CPC and the government to liaise with the personages of the non-public sector, an aide to the government in administering and serving the non-public economy*” (ACFIC, 2013). Entre as funções da federação das indústria, destacam-se:

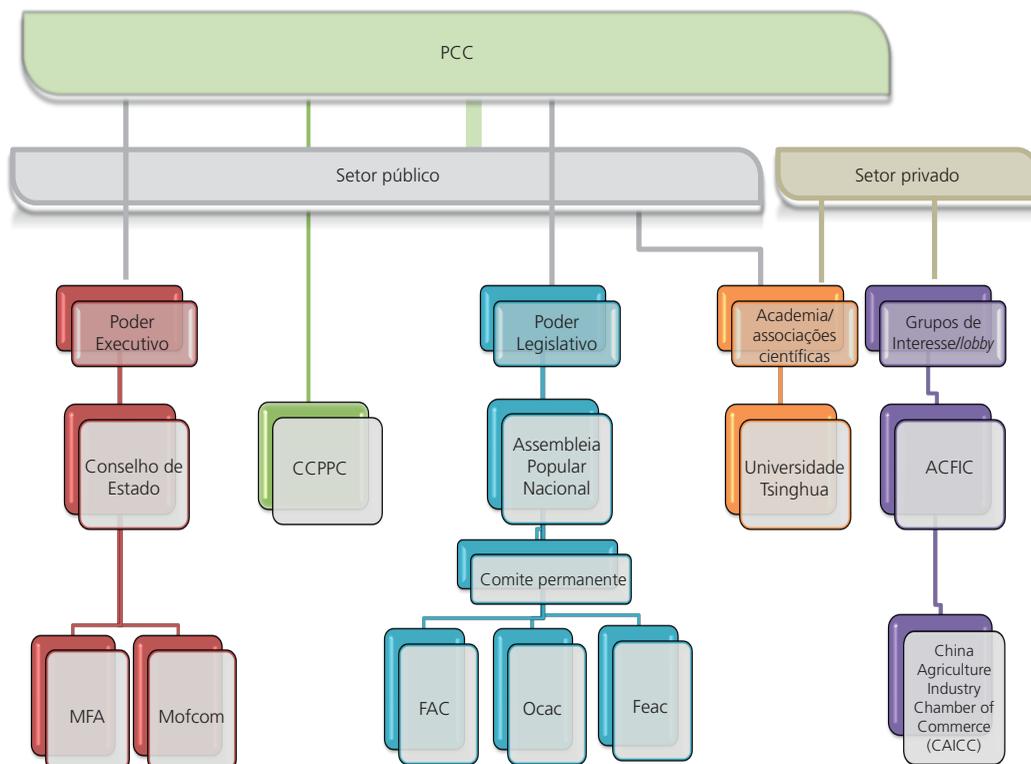
“guide the political thoughts of the personages of the non-public economic sector; facilitate the participation of the personages of the non-public economic sector in the country’s political life and social affairs; assist the government in administering and serving the non-public economy” (op. cit.).⁶²

No setor privado agrícola, merece destaque a CAICC, que é subordinada à ACFIC. Composta por empresas líderes no setor e por empreendedores do agronegócio, a CAICC trata das questões diretamente relacionadas ao setor, bem como aquelas afins às áreas rurais e aos agricultores, servindo como interlocutora entre governo e empresas – maneira pela qual exerce a coordenação intersetorial. O órgão representa os interesses das diversas empresas agrícolas não estatais na China, zelando pela promoção do desenvolvimento sustentável da indústria agrícola no país (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2013, p. 1). Assim, a CAICC talvez seja a instituição que mais se aproxime do formato de um grupo de interesse.

62. “Orientar os pensamentos políticos dos personagens do setor econômico não público; facilitar a participação dos personagens do setor econômico não público na vida política do país e nos assuntos sociais; e ajudar o governo a administrar e servir a economia não pública” (*op. cit.*, tradução nossa).

FIGURA 15

China: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

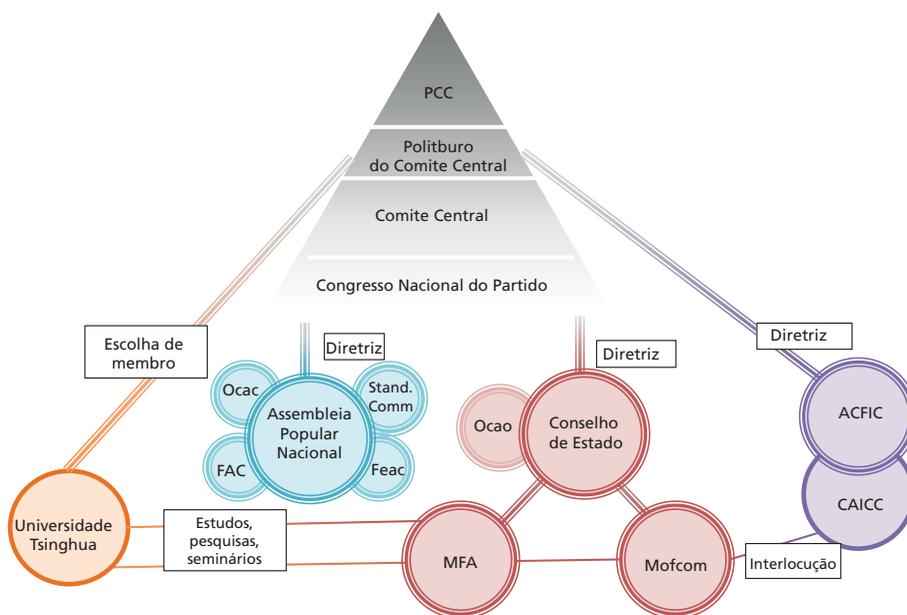
Na categoria academia/associações científicas, a Tsinghua University é uma das mais renomadas universidades da China. Com 56 departamentos que contemplam todos os campos da ciência, tem mais de 25.900 estudantes, tornando-se uma importante instituição para promover o talento e a pesquisa científica (Tsinghua University, 2013). Notadamente, a instituição desempenha papel relevante na produção de pesquisas, estudos, seminários etc. em diversas searas do conhecimento, incluindo o comércio exterior. Entre a Universidade e o Partido Comunista não se estabelece uma relação de autonomia, uma vez que o PCC designa pessoas de seu quadro para atuarem junto à instituição. Em novembro de 2013, por exemplo, a engenheira eletrônica Chen Xu foi “*appointed as Party Secretary of Tsinghua University by the Central Committee of the*

Communist Party of China. Dr. Hu Heping no longer serves as Party Secretary of Tsinghua” (Tsinghua University News, 2013).⁶³

Assim, as instituições e agências de cooperação internacional afeitas à temática do comércio exterior são vinculadas e/ou subordinadas ao PCC, principal ator da política chinesa, responsável pela coordenação intragovernamental, intersetorial e entre poderes na China (figura 16). A conformação e formatação da rede de agências e instituições chinesas no tocante à cooperação internacional é bastante peculiar, e evidencia a relação hierárquica existente entre o PCC e as instituições/agências.

FIGURA 16

China: rede de agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

4.3.2 Direitos humanos

Segundo a ONG internacional Human Rights Watch, nas últimas décadas, o crescimento econômico e os incrementos na urbanização da China não têm sido acompanhados

63. “Nomeado como Secretário do Partido da Universidade de Tsinghua pelo Comitê Central do Partido Comunista da China, Dr. Hu Heping não mais serve como Secretário do Partido de Tsinghua” (op. cit., tradução nossa).

por avanços na política de defesa dos direitos humanos. Pelo contrário, observa-se, recentemente, um aumento dos aparatos de segurança, que reprimem e limitam a liberdade de associação e a expressão da população.

A China não possui estrutura específica nos poderes Legislativo e Executivo para tratar a questão dos direitos humanos. A Carta Magna do país faz somente uma menção ao termo *human rights* (direitos humanos) no capítulo 2, sobre direitos e deveres: “O estado respeita e garante os direitos humanos” (República Popular da China, cap. 2, Artigo 33, tradução nossa).⁶⁴

Em 2009, o governo chinês anunciou o primeiro plano de trabalho sobre direitos humanos, o *National Human Rights Action Plan* (NHRAP), o qual foi dividido em cinco categorias: *i*) direitos políticos e civis; *ii*) direitos e interesses de minorias étnicas, mulheres, crianças, idosas e incapazes; *iii*) educação em direitos humanos; *iv*) promoção da cooperação internacional; e *v*) trocas no campo dos direitos humanos (Human Rights Watch, 2011). A criação do NHRAP simbolizou, segundo a Human Rights Watch, um importante passo para a defesa dos direitos humanos na China, embora ainda haja inúmeras limitações para a aplicação das propostas do plano: “deficiências no plano de ação e falhas governamentais para adequar e implementar alguns de seus compromissos-chave proporcionaram uma série de promessas não cumpridas” (Human Rights Watch, 2011, p. 3, tradução nossa).⁶⁵

O mecanismo de reunião conjunta para o NHRAP, dirigido pelo *Information Office* do Conselho de Estado e pelo MRE, é responsável pela execução, supervisão e avaliação do Plano de Ação. Espera-se somente que os departamentos relacionados ao Comitê Central do PCC e ao governo central, assim como os governos locais em todos os níveis lhe atribuam importância e tenham consideração por suas responsabilidades específicas, de modo a alcançar os objetivos e completar as tarefas por ele estabelecidas (República Popular da China, 2012b).

Na categoria academia/associações científicas, a Universidade Tsinghua adquire papel importante na agenda por meio de seu Centro de Estudos em Estado de Direito e Direitos Humanos (Centre for Studies in Rule of Law and Human Rights), que está

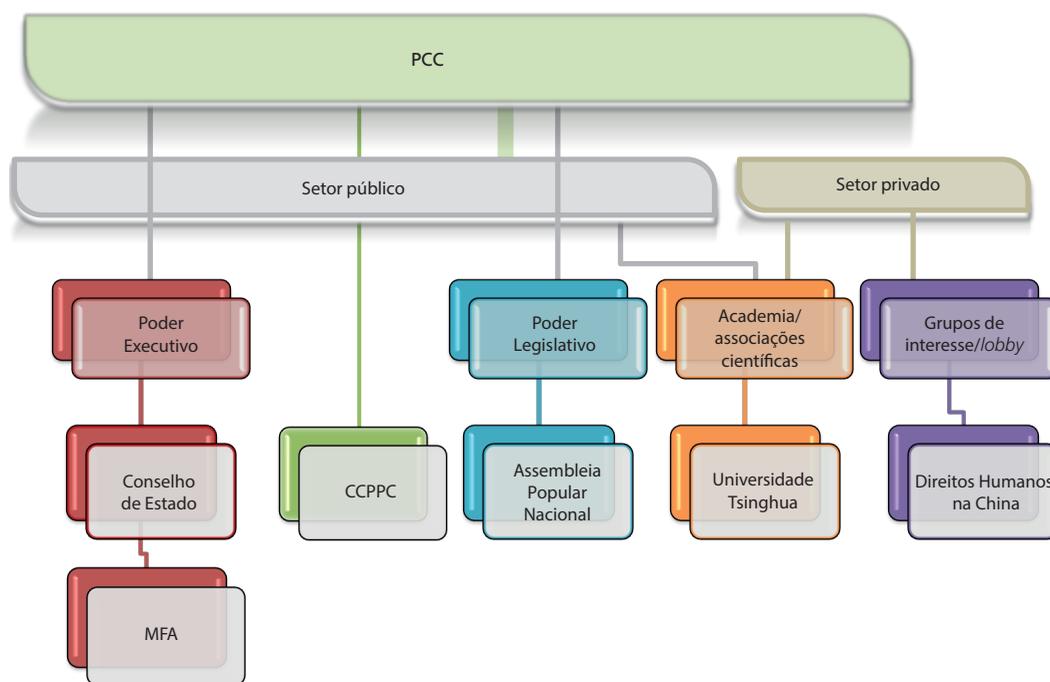
64. “The state respects and guarantees human rights”.

65. “Deficiencies in the action plan and government failures to adequately implement some of its commitments have rendered it largely a series of unfulfilled promises” (Human Rights Watch, 2011, p. 3).

inserido na Tsinghua Law School. Na defesa dos direitos humanos, destaca-se a Human Rights in China (HRIC), ONG fundada em 1989 com o objetivo de promover e proteger os direitos humanos na República Popular da China (figura 17). As ações da HRIC buscam: *i*) promover o Estado de Direito e o crescimento da sociedade civil no país; *ii*) fortalecer a proteção institucional dos direitos humanos por meio de estudos de casos; e *iii*) gerar pressão internacional para mudança social na China e promover o cumprimento das obrigações internacionais de direitos humanos por parte do governo.

FIGURA 17

China: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos

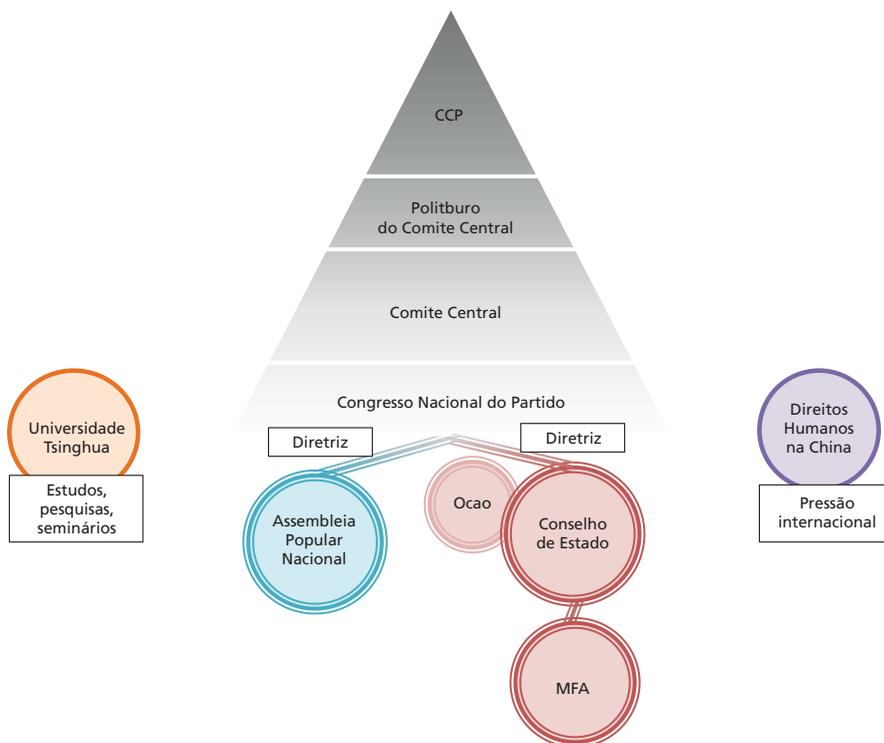


Elaboração das autoras.

Pode-se afirmar que as instituições e agências de cooperação internacional para os direitos humanos não conformam uma rede propriamente dita (figura 18). A inexistência de atores e de enlaces revela não só a baixa institucionalização da agenda no país, mas o *deficit* de capacidades estatais para a temática: dos três mecanismos “de fato” para promoção dos direitos humanos (a “escolha de membro” é mais um mecanismo institucional e não tão vinculado diretamente à agenda), dois não possuem ligação na rede doméstica, estando mais conectados ao ambiente internacional.

FIGURA 18

China: rede de agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



Elaboração das autoras.

5 CONCLUSÕES

Com vistas à consecução do principal objetivo deste texto, – isto é, identificar as semelhanças e diferenças entre Brasil, África do Sul e China quanto às suas capacidades de cooperação internacional bilateral, a depender das variações em suas instituições políticas – esta seção dedica-se a examinar as díades formadas entre o Brasil e cada um dos países aqui estudados.

Como já indicado, supõe-se que capacidades semelhantes (em tipo e em grau) no nível doméstico contribuam para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados no nível internacional. Ademais, postula-se com base em Tsebelis (1995) que capacidades estatais mais robustas nas dimensões legal, relacional e política aumentem as chances de produção de congruência entre atores com poder de veto.

Ressaltem-se, em primeiro lugar, as diferenças existentes entre as redes desenvolvidas para as agendas de comércio exterior e direitos humanos na China e aquelas elaboradas no Brasil e na África do Sul, decorrentes de diferentes arranjos institucionais: as instituições políticas chinesas são extrativas, enquanto as brasileiras e sul-africanas são inclusivas. Considerando-se que os três países apresentam alto grau de centralidade do Estado, as variações em suas instituições políticas foram examinadas por referência às variações em seus graus de pluralismo, indicados a partir da mobilização do conceito de poliarquia de Dahl, tomado como *proxy* de pluralismo.⁶⁶ De acordo com os oito requisitos da poliarquia dahlsiana, pode-se afirmar que a China é uma autocracia, e Brasil e África do Sul, poliarquias.

Como mencionado anteriormente, sob instituições inclusivas, espera-se encontrar capacidades estatais associadas concomitantemente à contenção e à expansão do Estado, em consonância com a construção de um Estado comprometido com a promoção da liberdade e da prosperidade. A análise a seguir destaca os diferentes tipos de capacidades estatais nos três países e o contraste da alta capacidade administrativa/de implementação apresentada pela China, que possui *deficit* em suas capacidades legal, relacional e política. Na África do Sul e no Brasil, além de haver maior complexidade nas redes de atores e agências construídas com vistas à concepção e à operacionalização da cooperação internacional dedicados aos dois temas – comércio exterior e direitos humanos –, há também, em relação aos chineses, maior desenvolvimento das capacidades legal, relacional e política.

Na China, destacam-se a centralidade e a preponderância do Partido Comunista, bem como a estrutura hierárquica que informa as interações entre o PCC e os demais atores/agências, evidenciando um *deficit* no que se refere às capacidades legais do Estado, com repercussões nas capacidades relacionais e políticas. A capacidade estatal mais desenvolvida é a administrativa/de implementação, sempre sob a direção, supervisão e controle do PCC.

O exercício da capacidade política fica prejudicado pelo fato de o Poder Legislativo (NPC) não constituir um contexto decisório contínuo, reunindo-se por apenas dez dias por ano. Mesmo o Comitê Permanente do NPC encontra-se apenas a cada dois meses. Das nove comissões especiais, responsáveis pela rotina legislativa, duas são relacionadas à

66. Propõe-se, aqui, que a mobilização de um conceito robusto de democracia – como o de *poliarquia*, de Robert Dahl – autoriza afirmar que, sob tal regime político, estariam satisfeitas as condições suficientes do eixo *pluralismo* constante da definição de instituições inclusivas de Acemoglu e Robinson (2012), ainda que não *necessárias*, já que as democracias representativas constituem um *subconjunto* das instituições inclusivas.

cooperação internacional. No entanto, no que tange ao comércio exterior, a maior afinidade é com a Comissão Financeira e Econômica (Financial and Economic Committee), não havendo qualquer comissão relacionada ao tema dos direitos humanos.

Já as redes da África do Sul e do Brasil apresentam configurações mais sofisticadas, com um número maior de atores e de mecanismos institucionalizados de controles mútuos entre eles. No que tange às capacidades legais, ambos os países dispõem de instrumentos de contenção do Estado que servem de parâmetros para as interações – cooperativas/competitivas – entre os setores público e privado (capacidade relacional), entre os poderes Executivo e Legislativo (capacidade política) e intragovernamentais (capacidade administrativa/de implementação). Tais ferramentas contribuem para o aumento da congruência entre os atores com poder de veto e para a diminuição dos custos de transação entre eles.

A capacidade relacional é bastante desenvolvida nos dois países, com a presença de importantes interlocutores das agências governamentais no setor privado, sejam eles associações científicas, *think tanks* ou grupos de interesse.

Na China, vale ressaltar a importância dos *think tanks*, os quais se articulam com o PCC e com as agências do Poder Executivo, atuando como consultores e assessores na formulação das diferentes políticas públicas. No entanto, verifica-se a carência de grupos organizados nas duas áreas, especialmente na de direitos humanos.

No que se refere à agenda de comércio exterior, vale observar as similaridades entre as redes dos países que compõem a primeira díade (Brasil/África do Sul) e as diferenças no interior da segunda díade, formada por Brasil e China. A primeira díade apresenta correspondências em relação às agências responsáveis pelo tema no interior do Poder Executivo (figura 19) e do Poder Legislativo: MRE (Brasil) e Dirco (África do Sul); MDIC (Brasil) e DTI (África do Sul). Diferença importante nesta agenda refere-se à centralidade do Departamento do Tesouro Nacional (Department of National Treasury) na África do Sul.

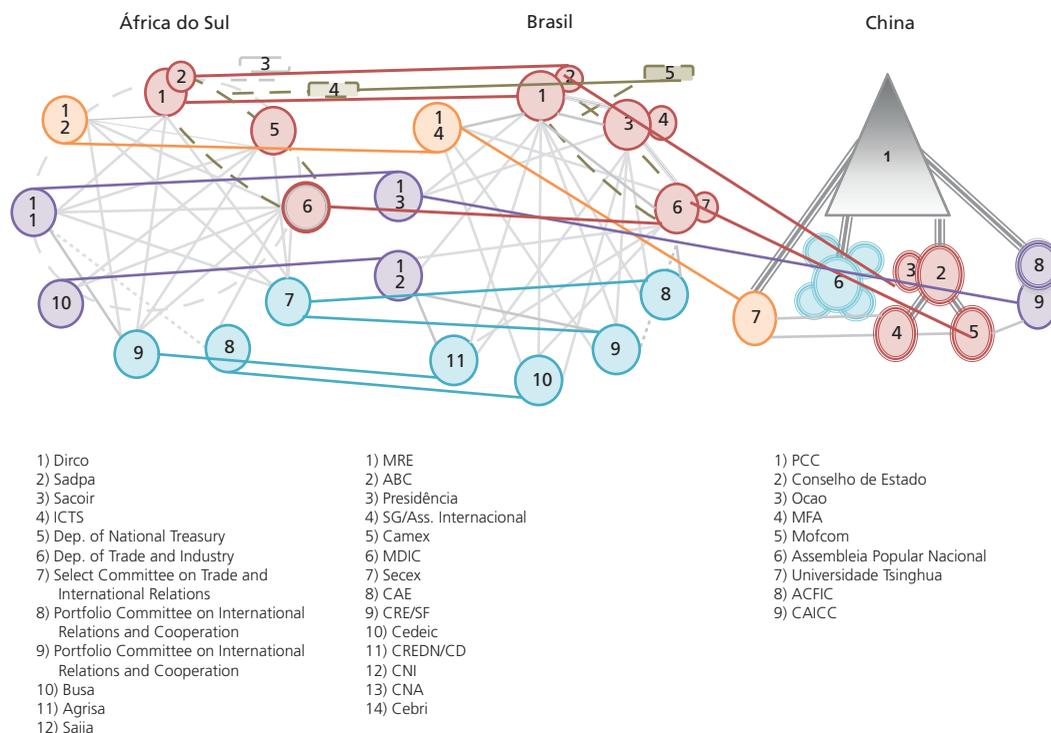
O Poder Legislativo, bicameral nos dois países, conta com comissões permanentes nas duas casas legislativas relacionadas ao tema, as quais são indicadas a seguir.

- 1) No Brasil: CREDN/CD e CRE/SF; Cedeic/CD e Cedeic/SF.

- 2) Na África do Sul: Comissão Temática de Relações Internacionais e Cooperação (Portfolio Committee on International Relations and Cooperation) e Comissão Temática de Comércio e Indústria (Portfolio Committee on Trade and Industry), na Câmara Baixa (Assembleia Nacional); e Comissão Seletiva de Comércio e Relações Internacionais (Select Committee on Trade and International Relations), na Câmara Alta (Conselho Nacional das Províncias).

Vale ressaltar que no Brasil, em cada casa legislativa, há uma comissão permanente responsável para os dois temas: relações exteriores e defesa nacional, ao passo que no portfólio ministerial há duas pastas separadas, uma para cada área temática: o MRE e o Ministério da Defesa. Já no tema do comércio exterior, observa-se um paralelismo maior, especialmente entre o MDIC e a Cedeic/CD. Na África do Sul verifica-se uma correspondência mais estrita entre as pastas ministeriais e as comissões permanentes do Poder Legislativo, o que faculta melhores condições para o exercício da *accountability* horizontal.

FIGURA 19
Redes de capacidades estatais para a cooperação internacional em comércio exterior



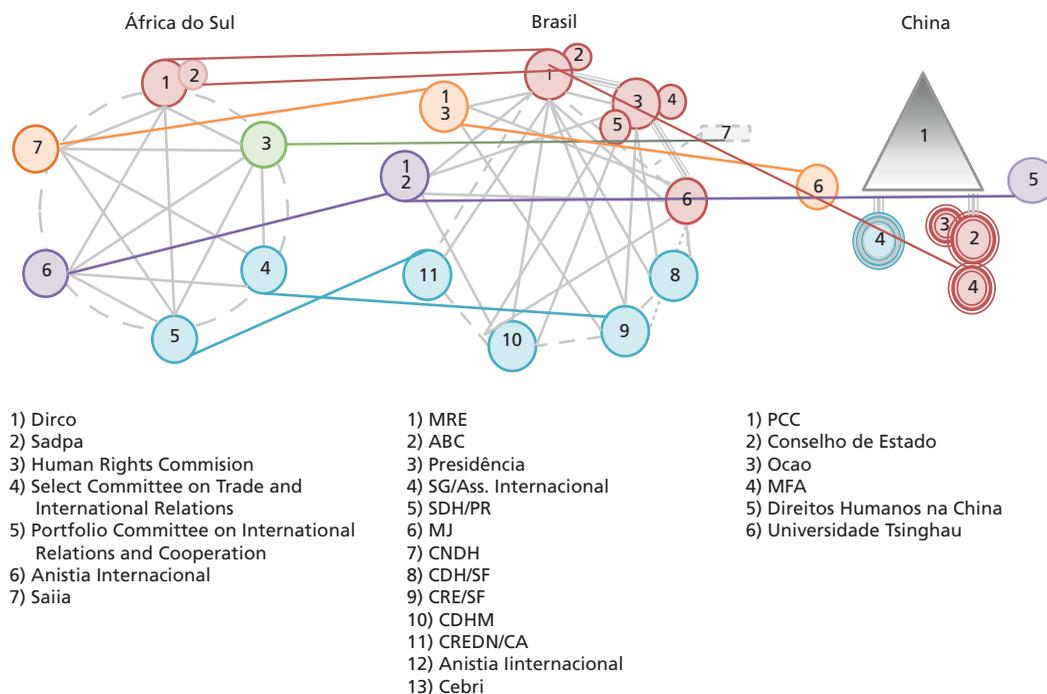
No que se refere à agenda dos direitos humanos, os contrastes entre Brasil e África do Sul, de um lado, e a China, de outro, são ainda mais expressivos (figura 20). Além da já mencionada ausência de comissões no âmbito do Poder Legislativo, vale ressaltar a inexistência de pastas relacionadas ao tema no portfólio ministerial, no Poder Executivo. Ou seja, trata-se de uma não agenda no âmbito do setor público chinês.⁶⁷ Em contraste, a África do Sul confere ao tema grande centralidade, contando com uma Comissão de Direitos Humanos *accountable* ao Poder Legislativo, responsável pela condução da agenda no país e pelas interações com os grupos e associações do setor privado que se dedicam ao assunto.

O Brasil, por sua vez, trata do tema por meio da SDH/PR, que possui *status* de ministério, bem como das comissões de direitos humanos organizadas em ambas as casas legislativas (DHM/CD e CDH/SF). Tais agências públicas desenvolvem interlocução constante com os grupos e associações relacionados ao assunto, sejam domésticos ou internacionais.

Essas diferentes conformações das capacidades estatais para a cooperação internacional proporcionam possibilidades diferenciadas de interação entre os países. Para ambos os temas, Brasil e África do Sul possuem margem compreensivamente maior de cooperação que entre Brasil e China. Vale ressaltar que, como mencionado anteriormente, uma vez que a cooperação internacional é entendida como um fenômeno eminentemente político que se refere às interações mutuamente acordadas entre dois ou mais atores no ambiente internacional, uma balança comercial expressiva, por exemplo, não significa necessariamente cooperação internacional. O comércio entre Brasil e China é certamente maior que com o parceiro africano. Contudo, este movimento eminentemente empresarial não corresponde às capacidades estatais de articulação e coordenação na agenda de comércio. Assim, pode-se reiterar que as instituições políticas afetam o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e os resultados do jogo no tocante às capacidades estatais organizadas para a promoção da cooperação internacional.

67. À exceção da NHRAP, anunciada pelo governo chinês em 2009.

FIGURA 20
Redes de capacidades estatais para a cooperação internacional em direitos humanos



Elaboração das autoras.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012.
- AFONSO, M. M.; FERNANDES, A. P. **abCD introdução à cooperação para o desenvolvimento**. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr/Oikos, 2005.
- ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328-343, 1993.
- ANASTASIA, F.; ALMEIDA, H.; MENDONÇA, C. Poder Legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Revista Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.
- ANGANG, H. The collective presidential system with Chinese characteristics. **China US Focus**, 16 July 2012. Disponível em: <<http://www.chinausfocus.com/political-social-development/the-collective-presidential-system-with-chinese-characteristics/>>. Acesso em: 23 jul. 2013.
- APEX-BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **África do Sul** – perfil e oportunidades comerciais. Brasília: Apex-Brasil, 2011.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, Oct. 1985.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.

BRØDSGAARD, K. E. Cadre and personnel management in CPC: personal changes and factional alliances. **Copenhagen Journal of Asian Studies**, v. 30, n. 2, p. 61-73, 2012.

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, 2009.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13).

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Estrutura da CNI**. 2013. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/data/pages/FF80808121B517F40121B54C11014735.htm>>. Acesso em: nov. 2013.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

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

DINCECCO, M. **Political transformations and public finances: Europe, 1650-1913**. Cambridge University Press, 2011.

EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FARIA, C. A. P de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Revista Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV; Fundação Konrad Adhener, 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. XLIV, 1996.

HRIC – HUMAN RIGHTS IN CHINA. **Promises unfulfilled: an assessment of China's National Human Rights Action Plan**. 2013. Disponível em: <<http://www.hrw.org/news/2011/01/11/china-human-rights-action-plan-fails-deliver>>. Acesso em: mar. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Agência Brasileira de Cooperação, Brasília: Ipea: ABC, 2010. 78 p.: gráfs., tabs.

KEOHANE, R. The demand for international regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.

———. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, Dec. 1988.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1989.

KNUTSEN, C. H. Democracy, state capacity, and economic growth. **World Development**, [s.l.], v. 43, p. 1-18, Mar. 2013.

LAWRENCE, S. V.; MARTIN, M. F. **Understanding China's political system**. Congressional Research Service, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf>>.

LEEDS, B. A. Political institutions, credible commitments, and international cooperation. **American Journal of Political Science**, v. 43, n. 4, p. 979-1002, 1999.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **Manchester School of Economic and Social Studies**, v. 22, p. 139-191, 1954.

LI HAN. Dr. Chen Xu appointed party secretary of Tsinghua. **Tsinghua University News**, 30 Dec. 2013. Disponível em: <http://news.tsinghua.edu.cn/publish/newsen/6054/2013/20131230163356305642158/20131230163356305642158_.html>.

LIJPHART, A. South African democracy: majoritarian or consociational? **Democratization**, v. 5, n. 4, 1998.

———. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LINZ, J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In*: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Org.). **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore, MD: Johns Hopkins, 1994.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, 1993.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **Presidentialism and democracy: a critical appraisal**. July 1993. (Working Paper, n. 200).

MORAVCSIK, A. Negotiating the single European act: national interests and conventional statecraft in the European Community. **International Organization**, v. 45, n. 1, Winter 1991.

MUNDELL, R. A. Money and the sovereignty of the State... *In*: INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION CONFERENCE, 1997, Trento, Italy. **Anais...** New York: Columbia University, Sept. 1997.

OLIVEIRA, L. las C. **BRICS but no Wall versus the IBSA Cement**: o problema da cooperação a partir de três níveis. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. 224 p.

OYE, K. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. *In*: OYE, K. (Ed.). **Cooperation under anarchy**. Princeton, NJ: Princeton University, 1986.

PENNA FILHO, P. **O Brasil e a África do Sul**: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000). Porto Alegre: Funag/MRE, 2008.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 13-43.

_____. On the design of the State: a principal-agent perspective. *In*: SEMINÁRIO A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: RUMO A UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília, 1996.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. (ISSN 0104-4478). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>.

REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL. **Constitution of the Republic of South Africa**. 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. South Africa National Treasury. **Budget Review**, 2013. Disponível em: <<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2013/review/chapter%201.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **Constitution of the People's Republic of China**. 1982. Disponível em: <<http://english.people.com.cn/constitution/constitution.html>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

_____. National People's Congress. **Organizational system**. 2012a. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/27743.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **National Human Rights Action Plan of China (2012-2015)**. Information Office of the State Council, 2012b.

SADIE, Y. Political parties, interest groups and social movements. *In*: VENTER, A. (Ed.). **Government and Politics in the New South Africa**. 3rd ed. Pretoria: J L van Schaik, 2006.

SARTORI, G. **Teoria democrática**. Tradução de Francisco M. da Rocha e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

———. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. v. 1 – O debate contemporâneo.

SDH/PR – SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação social**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social>>. Acesso em: ago. 2003.

SGPR – SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Atuação internacional**. 2013. Acesso em: jun. 2013. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/atuacao-internacional>>.

SHEPSON, K.; WEINGAST, B. (Ed.). **Positive theories of congressional institutions**. The University of Michigan Press, 1995.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B. *et al.* (Ed.). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. *In*: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006. p. 171-185.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 261-289, May 2000.

TSEBELIS, G. **Nested games**. Berkeley: University of California Press, 1990.

———. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartidarism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, July 1995.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1991. 3 v.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento federal ao alcance de todos**: Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2013. Brasília, 2012a.

_____. Senado Federal. **LOA 2012** – execução orçamentária por função. 2012b. Disponível em: <<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=2620216>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 nov. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República** – exercício de 2012. 2012d. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/fichas/CG%202012_relatorio%20completo.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2013.

_____. República Federativa. Ministério da Fazenda. **Despesa da União por função** – orçamentos fiscal e da seguridade social – janeiro a agosto de 2012. 2012e. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Funcao.xls>. Acesso em: 4 nov. 2013.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

FARIA, C. A. P. de; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do fórum Ibas. **Dados**, v. 55, n. 1, 2012. 48 p.

FMI – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor “taxing times”**. Fiscal Affairs Department, Oct. 2013.

GANDULLIA, L.; IACOBONE, N.; THOMAS, A. **Modelling the tax burden on labour income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa**. OECD taxation. OECD Publishing, 2012. (Working Papers, n. 14).

KEOHANE, R. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, S. (Ed.). **International regimes**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

LAWRENCE, S.; MICHAEL, F. M. **Understanding China’s political system**: United States Congressional research service. [s.l.]: Paperback, May 2012.

LINZ, J. South African democracy: majoritarian or consociational? **Democratization**, v. 5, n. 4, 1998.

PEREIRA, C. S. **1º módulo de capacitação de enlacs da rede de articulação internacional do estado de Minas Gerais**. Atuação internacional de unidades subnacionais – elementos conceituais, contextuais e legais. Belo Horizonte, 2013. 61 *slides*, color.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **Statistical yearbook of the Republic of China**. 2011. Disponível em: <<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/33716344453.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2013.

_____. Ministry of Finance of the People's Republic of China. **Report on the implementation of central and local budgets in 2012 and on draft central and local budgets for 2013**. First session of the Twelfth National People's Congress. Mar. 5, 2013. Disponível em: <http://www.china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2013/2013-03/18/content_28278055.htm>. Acesso em: 28 out. 2013.

STARMASS, I. **Chinese government expenditure by function**. Disponível em: <<http://www.starmass.com/china-review/government-finance/governments-expenditure-by-function.htm>>. Acesso em: 27 out. 2013.

WANG, X.; HERD, R. H. **The system of revenue sharing and fiscal transfers in China**. OECD Publishing, 2013. (OECD Economics Department Working Papers, n. 1030). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4bwnwtmx0r-en>>. Acesso em: 20 out. 2013.

SITES CONSULTADOS

ACFIC – ALL-CHINA FEDERATION OF INDUSTRY AND COMMERCE. Disponível em: <www.chinachamber.org.cn>. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

BUSA – BUSINESS UNITY SOUTH AFRICA. Disponível em: <<http://busa.org.za/>>. Acesso em: ago. 2013.

CAMEX – CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **A Camex**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/67/A%20CAMEX>>. Acesso em: maio 2013.

CEBRI – CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/>>. Acesso em: out. 2013.

HUMAN RIGHTS IN CHINA. Disponível em: <<http://www.hrichina.org/en>>. Acesso em: jun. 2013.

_____. **Chinese Government's Official Web Portal**. 2013. Disponível em: <<http://english.gov.cn/>>.

SOUTH AFRICA PARLIAMENT. **National Assembly**. Disponível em: <<http://www.aljama.co.za/wp-content/uploads/2011/08/PORTFOLIO-COMMITTEE-MEMBERS-JUSTICE-AND-CONSTITUTIONAL-DEVELOPMENT-1.htm>>.

TSINGHUA UNIVERSITY. Tsinghua University General Information. Disponível em: <http://tsinghua.edu.cn/publish/newthuen/newthen_cnt/about-th/about-1.html>. Acesso em: jun. 2013.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

