

---

# Um Caminho para a Aproximação entre as RI e a Ciência Política: Diálogo entre a Análise de Política Externa e a Análise de Políticas Públicas

*A Pathway to the Rapprochement between the IR and Political Science: Dialog between Foreign Policy Analysis and Public Policy Analysis*

Laís Caroline Kuss<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.53633

Recebido em: 28/06/2020

Aprovado em: 03/08/2020

**Resumo:** A partir das sinergias entre a Análise de Política Externa (APE) e a Análise de Políticas Públicas (APP), pretende-se neste trabalho apresentar caminhos de reaproximação entre a Ciência Política e as Relações Internacionais, com foco na utilização do Modelo dos Fluxos Múltiplos para o estudo da inserção do ProSAVANA na agenda da Cooperação prestada pelo Brasil. A primeira seção é dedicada à apresentação da APE e da APP e a segunda à aproximação entre as duas, aplicada a adoção do programa ProSAVANA na agenda da Política Externa Brasileira. O estudo de caso é baseado em revisão bibliográfica e documental e, além dos Fluxos Múltiplos, para a análise do contexto doméstico, utiliza-se os fatores de Lancaster (2007): ideias, interesses, instituições e organização da ajuda. Como resultado, foi possível identificar os fluxos que contribuíram com a “janela de oportunidades” do ProSAVANA, sendo o diferencial do período a crise alimentar de 2007/2008, categorizada no fluxo dos problemas.

**Palavras-chave:** Política Externa; Políticas Públicas; Cooperação; Prosavana.

**Abstract:** Starting from the synergies between Foreign Policy Analysis (FPA) and Public Policy Analysis (PPA), it is intended in this research to present pathways of rapprochement between the Political Science (PS) and the International Relations (IR), focusing on Multiple Streams Model for studying the ProSAVANA insertion into the Brazilian delivered Cooperation agenda. The first section is dedicated to the presentation of the FPA and PPA and the second to the rapprochement between the two, applied the ProSAVANA program insertion into the Brazilian Foreign Policy agenda. The case study

---

<sup>1</sup> Universidade Potiguar (UnP) – E-mail: [lais.carol.kuss@gmail.com](mailto:lais.carol.kuss@gmail.com).

was based on bibliographic and document review and, besides Multiple Streams, for analyzing the domestic context, were used Lancaster (2007) factors: ideas, interests, institutions and foreign aid organization. As results, it was possible to identify the streams that contributed to ProSAVANAS's "opportunity window", being the period differential the 2007/2008 food crisis, categorized in the problem stream.

**Keywords:** Foreign Policy; Public Policy; Cooperation; Prosavana.

## **1. Introdução**

De acordo com Lima (2000) as Relações Internacionais (RI) afirmaram-se enquanto disciplina por meio da separação entre política doméstica e política internacional, diferenciando-se, assim, da Ciência Política (CP). Nesse contexto, a política externa foi afirmada como política de Estado, alijada do processo de construção das políticas públicas domésticas, com a ideia de que responderia aos interesses nacionais e a fatores sistêmicos.

De maneira diferente, a Análise de Política Externa (APE) resgata a política externa como política pública, em construção permanente, a partir de influências domésticas e externas (sistêmicas e de outros Estados e atores). Deste modo, procura-se realizar uma análise multinível e multicausal de seu objeto. Por sua vez, a Análise de Políticas Públicas (APP) surge após Segunda Guerra Mundial, como instrumento de estudo das decisões do Estado e sua relação com a sociedade. A partir desse período diversas ferramentas que se desenvolveram no campo são aplicadas à análise das políticas públicas, entre elas o Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014).

Os dois campos possuem semelhanças e diferenças que podem contribuir para avanços e reforço do caráter multidisciplinar das RI. Porém, percebe-se uma lacuna na exposição destas semelhanças e da utilização de ferramentas comuns, sobretudo nas RI.

Uma das consequências do afastamento entre a CP e as RI é a negligência dos fatores domésticos nas análises sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Por exemplo, para os realistas, a ajuda é uma ferramenta pragmática de diplomacia. Na perspectiva marxista, é um instrumento de controle e exploração (de mercados e recursos) dos países do centro sobre a periferia. Já na visão liberal, a CID é consequência da tendência à cooperação gerada pela globalização e pela interdependência. Por fim, para os construtivistas, a ajuda é expressão da norma de que os países mais ricos devem ajudar os mais pobres. Ou seja, a CID aparece como fruto apenas de fatores externos aos países (Lancaster, 2007).

A CID é parte das estratégias de política externa dos Estados e ganhou destaque na política externa brasileira durante o início do século XXI. A agenda desse tipo de cooperação de um Estado é formada a partir da formulação e modificação de sua política externa, uma política pública (MILANI, 2015). Portanto, acredita-se que as ferramentas de APE e APP podem ser úteis para examinar a construção desta agenda, sendo o próprio conceito de “agenda”, oriundo da APP.

Dado o exposto, o objetivo do presente trabalho é apresentar caminhos de reaproximação entre a CP e as RI, por meio da aproximação entre a APE e a APP, com foco na utilização do Modelos dos Fluxos Múltiplos para o estudo da formação de agenda na CID prestada pelo Brasil. Parte-se de dois pressupostos: a política externa como política pública e a CID como parte da política externa.

A fim de concretizar o objetivo, utiliza-se revisão bibliográfica dos autores centrais para compreender o subcampo da APE em sua história e premissas centrais e da literatura que aborda as premissas centrais e objetivos do campo de APP. Além disto, utiliza-se de autores que buscaram aproximar estas duas áreas.

Para ilustrar este caminho de aproximação, apresenta-se um estudo de caso, a análise da entrada do ProSAVANA na agenda da cooperação prestada pelo Brasil. Aqui, acredita-se que o estudo de caso único permite a análise detalhada de um fenômeno complexo, que se mistura ao seu próprio contexto. Nele, utiliza-se várias fontes de evidências, com revisão bibliográfica e análise de documentos abertos sobre o programa. A fim de analisar a força do contexto doméstico brasileiro na formação desta agenda, foram analisados quatro fatores, elencados por Lancaster (2007), como relevantes para alocação da ajuda internacional: interesses, ideias, instituições e organização da ajuda.

Entre as fontes, foram utilizados memorandos de entendimento, sites oficiais, partes do projeto divulgadas, dados (quantitativos e qualitativos) e documentos governamentais sobre o ProSAVANA e a cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique, com foco na política de cooperação prestada pelo Brasil neste período. Para a revisão bibliográfica utilizou-se a ferramenta de busca acadêmica do Google com palavras-chave, como “Prosavana”, “cooperação triangular”, “*triangular cooperation*”, “Relações Brasil-Moçambique”, “Relações Brasil-Japão”, “Relações Japão-Moçambique” e revisão das referências. Tanto a coleta de dados quanto a análise foram embasadas pelo Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014) e por Lancaster (2007). Para a análise do contexto doméstico utilizou-se também de um método misto, a partir de estudos já

realizados sobre interesses, ideias, instituições e organização da ajuda na PEB, na PEB para a África e na cooperação internacional brasileira, além de dados sobre estes fatores, coletados em canais oficiais. É importante ressaltar, que este estudo tem caráter exploratório, tendo como objetivo explorar caminhos de aproximação entre ferramentas da APE e da APP.

A partir do estudo foi possível identificar os fluxos de problemas, alternativas e política, tal como descrito em Kingdon (2014). No fluxo dos problemas está o aumento da insegurança alimentar com a crise alimentar de 2007/2008, o ProSAVANA aparece como alternativa dentro do modelo agroindustrial, nos moldes do PRODECER e, por fim, no fluxo da política ganham relevo o Regime Alimentar Corporativo e a ascensão da Cooperação Triangular, junto ao contexto doméstico brasileiro. O Japão é percebido como o empreendedor de políticas.

Na primeira seção será apresentado o subcampo da APE, suas principais premissas e a política externa como política pública. Posteriormente, apresentar-se-á o campo de APP, sua trajetória e, em especial, o modelo dos Fluxos Múltiplos, utilizado no estudo de caso para a análise da formação da agenda de CID. Na segunda seção serão apontados pontos de conexão entre as duas áreas, bem como o estudo de caso da inserção do ProSAVANA na agenda.

## **2. A Análise de Política Externa e a Análise de Políticas Públicas como ferramentas de análise**

### *2.1. A Análise de Política Externa: conexão entre o doméstico e o internacional e política externa como política pública*

As principais teorias de RI que se consolidaram ao longo do século XX priorizaram a análise sistêmica e do impacto de fatores externos ou sistêmicos nas relações entre os países e sua política externa, a partir da visão do Estado como ator unitário. A contestação desta perspectiva surge na década de 1970, mas ganha força no pós-Guerra Fria, com a ascensão de novos atores e temas na agenda das RI<sup>2</sup> (Cortinhas, 2006; Hudson & Vore, 1995). A partir desse contexto, alguns autores passam a afirmar que “o comportamento do Estado não responde ao sistema internacional, ele constitui o sistema” (Moravcsik, 1993 como citado em Cortinhas, 2006, p.75).

---

<sup>2</sup>Em Milner (1997), pode-se encontrar um resgate de alguns dos autores e abordagens que voltaram seu olhar para a política doméstica ainda durante a Guerra Fria.

Neste cenário, a APE surgiu como alternativa que pode preencher uma das lacunas deixadas pelas teorias *mainstream*. Ao propor uma análise que joga luz no papel da política doméstica ao mesmo tempo em que reconhece a influência de fatores da política internacional e do sistema na formulação da política externa.

A APE é considerada um subcampo das RI. Surgiu após o fim da Segunda Guerra Mundial e seus estudos passaram por um período de arrefecimento na década de 1970 devido ao surgimento da Economia Política Internacional, do Construtivismo, do Posmodernismo e de teorias que renovaram as tradicionais, tal como o Neorrealismo e o Realismo Neoclássico. Com o fim da Guerra Fria, como consequência da falta de capacidade das teorias de RI em prever este fenômeno, a APE retomou o fôlego (Hudson & Vore, 1995; Hill, 2003). Neste período, pressupostos da APE como a centralidade do indivíduo e o foco nos processos ao invés dos resultados, passaram a ocupar lugar central nas RI (Freire & Da Vinha, 2011).

Para Hudson e Vore (1995), o núcleo de premissas da APE é composto por: 1) Foco nos indivíduos e unidades que compõem o Estado; 2) Visão do interesse nacional como interesse de vários atores; 3) Premissa de que os atores não necessariamente agem racionalmente porque a ação depende também da interpretação, de “agendas ocultas” (tais como a busca por consenso) e de motivações emocionais e ideológicas.

De acordo com Hudson (2005), a APE dá ênfase aos processos e resultados das decisões humanas e seu objetivo é ir em direção a uma explicação mais satisfatória do comportamento estatal. No mesmo sentido, em Pinheiro (2009), a APE é caracterizada como subárea focada na investigação sobre quem formula a política exterior, como o faz e como esse processo impacta seu conteúdo.

Devido aos temas investigados e suas premissas, a APE é vista por Hudson e Vore (1995, p.228) como “campo-ponte” (*bridging field*) entre as teorias de RI, a Política Comparada (da Ciência Política) e a comunidade dos tomadores de decisão. Hudson (2005) reforça esta ideia ao voltar a falar da APE como campo que observa múltiplos fatores e níveis de análise e propicia uma interação multidisciplinar e teórica. A visão da APE como “campo-ponte” parece estar relacionada, sobretudo, com sua análise multinível. Nesta perspectiva, a política doméstica e a externa têm fronteiras que são fluidas, o que gera consequências também analíticas (Lentner, 2006; Hudson & Vore, 1995).

Mesquita (2002) afirma que as relações internacionais de um país são um aspecto da política doméstica, pois é a partir da política e das instituições domésticas que os líderes (e não os Estados) tomam as decisões acerca da política externa. Neste sentido, Rosenau, um dos precursores da APE, foi um dos primeiros a relacionar as dimensões interna e externa dos Estados em seus trabalhos (Putnam, 1988). Segundo Rosenau (1997, p. xiii, tradução nossa) “se as relações domésticas e internacionais são crescentemente parte uma da outra, o analista possui pouca escolha senão explorar ambas dinâmicas internas e externas da vida social e as conexões complexas entre elas”.<sup>3</sup>

Por sua vez, Christopher Hill (2003) buscou aproximar os mundos externo e doméstico, afirmando que as fontes domésticas e externas se sobrepõem na construção das ações externas, sendo a política externa uma articuladora entre a política doméstica e as relações internacionais. Assim, política externa é lugar de ação política e escolha baseados em interpretação, produto de uma sociedade.

Já no “jogo de dois níveis”, de Robert Putnam (1988), ligado à teoria da escolha racional, a política doméstica e as relações internacionais se entrelaçam, por meio da combinação de pressões das duas esferas em interações simultâneas. No mesmo sentido, para Helen Milner (1997), a cooperação internacional é a continuação da política doméstica por outros meios. Em sua obra, ela aponta que a relação entre o doméstico e o externo é subdesenvolvida teoricamente, o que necessita de maior atenção, já que estão inextricavelmente inter-relacionadas.

Por fim, Lancaster (2007), analisa em sua obra o contexto doméstico e os propósitos da ajuda internacional, ressaltando o papel de influência mútua da política doméstica e dos eventos externos nos propósitos da assistência externa destes países. Para ela, a alocação da ajuda de um país depende das condições políticas e do orçamento no nível doméstico e de eventos externos. Em sua perspectiva, os fatores domésticos têm sido negligenciados da análise, porém são importantes, pois a ajuda gera gastos públicos significativos; é alvo de debate e crítica de grupos internos; e devido à capacidade/necessidade dos governos em criar coalizões de apoio para sua própria agenda política neste âmbito. Neste sentido, a política doméstica serve como mediadora do contexto externo e é, ao mesmo tempo, independente do mesmo.

---

<sup>3</sup> Tradução nossa do original: “*if domestic and foreign affairs are increasingly part and parcel of each other, the analyst has little choice but to probe both the internal and external dynamics of societal life and the intricate connections between them*”.

Importante salientar que a APE busca por integrar os níveis, não deixando de lado as pressões estruturais do sistema internacional. Deste modo, não se descartam aspectos já apontados pela literatura como influentes na política externa dos Estados, tal como seu posicionamento no cenário internacional e os regimes internacionais que são construídos, como em Milner (1997), por exemplo.

Ao entender a relevância da política doméstica tanto quanto da política internacional para compreender a política externa, esta passa a ser reconhecida por diversos autores como uma política pública, semelhante às demais políticas públicas domésticas. Nos países periféricos, isto inseriu-se em contextos de liberalização política e abertura econômica, nos quais se viram reformas das instituições, o que leva a um maior interesse da sociedade pela política externa. Esta politização é consequência de dois fatores: maior exposição ao externo e maiores impactos distributivos da política externa no meio doméstico (Lima, 2000; Milani, 2015). No Brasil, percebe-se relevante papel da literatura de APE quanto a perspectiva da política externa como política pública.

Segundo Maria Regina S. de Lima (2000) tratar Estado e governo como sinônimos dificultou o diálogo entre a política internacional e a CP. Isto porque, sendo um só, o Estado não dependeria do governo na construção de seu interesse nacional, que seria dado por sua posição no sistema ou empiricamente (por meio do que dizem os governantes). Porém, a APE reconhece que a política externa pertence ao terreno da política, já que sua formulação e implementação inserem-se na “dinâmica das escolhas de governo”, fruto das coalizões, barganhas, disputas e acordos entre interesses distintos (Milani & Pinheiro, 2013, p.24). Portanto, para Milani (2015) a política externa também está na seara da *policy*, da ação, já que “[o] governo tem opções, muito embora algumas delas sejam fortemente limitadas pela própria natureza do Estado (capitalista e democrático) e do sistema internacional (anárquico e assimétrico)” (Milani, 2015, p.70). Estas premissas permitem abrir caminho para um diálogo com a CP.

Neste sentido, pensar a política externa como política pública implica pensar o governo como instituição do Estado (e não como sinônimo de Estado). Ainda para Milani e Pinheiro (2013, p. 22), “estudar a política externa como política pública implica teórica e metodologicamente, portanto, procurar entender como e por que os governos optam por determinadas ações”. Este objetivo assemelha-se ao objetivo da APP de analisar como e porque os governos tomam suas decisões, porém incorporando fatores externos/internacionais e analisando um tipo de política específica: a externa.

Portanto, a APE possui como objeto a formulação e modificação da política externa, atribuindo relevância a estudos multicausais e multinível e o caráter de política pública de seu objeto de análise, já que é fruto de decisões políticas e não de um puro “interesse de Estado”. São estas características do subcampo que o tornam, por excelência, elo importante com a CP, como se aprofundará na segunda seção, após a apresentação do campo de APP.

## *2.2. A Análise de Políticas Públicas e o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon*

Na CP, os processos decisórios possuem *status* privilegiado como objeto de estudo. Em 1950 as políticas públicas foram definidas como unidade de análise e o processo de construção das políticas tornou-se objeto da disciplina, dando origem à APP. Este campo é caracterizado por Heidenheimer (1990 como citado em Asensio, 2010) pelo estudo de como, porque e para que os governos agem ou deixam de agir. Surgiu no contexto pós Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de dar mais sucesso e eficiência às políticas públicas e, ao ter como objeto de estudo a ação pública, afirmou-se “como a disciplina que permite abrir a ‘caixa negra’ do sistema político” (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 12).

De acordo com Nascimento, Moreira, Hardt e Schusel (2015), não há uma única ou melhor definição de política pública. Uma delas é a de Dallari Bucci (como citado em Nascimento et al., 2015, p.849), de que são “programas de ação governamental visando a coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Para Araújo e Rodrigues (2017, p. 12), as políticas públicas são “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional”. Ademais, envolvem diferentes atores, que têm como propósitos a resolução de problemas públicos, a distribuição de poder e de recursos. Assim, na perspectiva dos autores da APP o governo é um lugar de conflitos de interesse, ideias e preferências que dão origem às suas ações. Por isso, os indivíduos, as instituições e a interação dos entes governamentais com outros atores são elementos fundamentais de análise (Nascimento et al., 2015).

A partir disso, Araújo e Rodrigues (2017) apontam três características da APP: 1) orientação para a resolução de problemas públicos, considerando seus contextos; 2) a multidisciplinaridade nas abordagens teóricas e práticas, a fim de uma análise

compreensiva dos problemas políticos e 3) orientação para valores, com destaque para a democracia e a dignidade humana. Portanto, assim como a APE, a APP é uma área multi/pluridisciplinar, para a qual os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses influenciam as políticas (Souza, 2006).

Os modelos são uma característica da APP. Eles constituem-se como representações de concatenações explicativas que direcionam a investigação empírica, uma abstração, feita a fim de compreender o que é relevante na formulação ou na mudança de uma política pública (Nascimento et al, 2015). O Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014) é um destes.

Kingdon é a autoridade sobre a definição da agenda e fluxos políticos no âmbito da APP. Seu trabalho foi lançado em 1984 e é fruto de uma pesquisa empírica nos Estados Unidos sobre as agendas de saúde e transporte em um período de trinta anos. De acordo com o autor, a agenda é uma lista de problemas ou temas nos quais os oficiais do governo e aqueles fora do governo associados com estes oficiais estão prestando mais atenção em determinado momento.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos é assim chamado porque, na perspectiva de Kingdon (2014), para que um tema ascenda à agenda é necessária a confluência de três fluxos: dos problemas (*problems*), das políticas (*policy*) e da política (*politics*). Estes três processos são independentes, mas se relacionam entre si e, quando convergem, formam uma “janela de oportunidade” para determinados temas, com alta probabilidade de serem incluídos na agenda. Para que isso aconteça, é preciso que alternativas disponíveis sirvam a determinado problema (necessidade de mudança) e que haja um contexto político favorável, no qual um empreendedor de políticas invista em determinado problema ou alternativa e os tomadores de decisão estejam inclinados a aceitar a inclusão deste problema ou alternativa na agenda. Geralmente, é uma combinação de fatores que faz com que determinado tema ganhe proeminência na agenda; ou seja, quando uma ideia surge, necessita de um solo fértil para dar frutos (Kingdon, 2014).

Os fluxos podem servir como impulso ou como constrangimento a determinados temas. No fluxo dos problemas está a pressão dos problemas ou temas que devem ser tratados. Inclui crises, conhecimento ou mudanças de indicadores, entre outros fatores, que fazem um tema ser reconhecido como algo que precisa de ação do governo.

No fluxo de políticas giram as alternativas. Aqui circulam as ideias, os valores, o conhecimento gerado pelos especialistas e a maneira pela qual as alternativas para os

problemas ganham proeminência. Ganham relevância a difusão de ideias, ideologia, cultura nacional e crenças causais e o modo que os problemas e alternativas são interpretados pelos participantes.

Por fim, no fluxo da política estão incluídos os aspectos da política nacional: regras eleitorais, forças políticas organizadas, humor nacional, mudanças de governo e parlamento. Ganham destaque aqueles que estão no governo, as elites políticas e demais forças políticas organizadas. Na política o papel das ideias dá espaço para o papel da difusão e persuasão por meio da barganha e concessões.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos é considerado de caráter não linear, ou seja, considera o processo de formulação e modificação das políticas públicas como menos estruturado e determinista. Neste modelo, a formulação e escolha das políticas públicas não é um processo racional e ordenado, mas uma “anarquia organizada”. Esta é caracterizada pela ausência de relações diretas de causa-efeito, mas uma congruência de fatores. Isto representa uma crítica ao Ciclo de Políticas Públicas.

### **3. Conectando Ciência Política e Relações Internacionais**

Tradicionalmente há uma separação entre o estudo das políticas públicas, da política externa e da política internacional, derivado, como já mencionado, da tentativa de independência das RI enquanto disciplina. Na contramão disto, autores como Sousa (2014) e Lentner (2006), apontam o potencial para uma maior integração e fertilização cruzada entre estes estudos.

Para Lentner (2006), a APE apresenta-se como arena de aproximação com a APP porque ambas tendem de recorrer a métodos e *insights* de outras Ciências Sociais, ou seja, são multidisciplinares. Deste modo, parece relevante lembrar que RI e CP compartilham as mesmas bases teóricas, embora tenham seguido trajetórias institucionais diversas (Lima, 2000).

Retrato disso são os diversos termos/conceitos próprios da APP apropriados e utilizados nas RI (em especial na APE), como a ideia de “definição da agenda”. É interessante notar, por exemplo, que Salomón e Pinheiro (2013) afirmam que a APE engloba aspectos (influências, contextos e práticas sociais) que incidem em todas as fases da política externa: formação da agenda, desenho e implementação, fases tradicionalmente atribuídas ao estudo das políticas públicas. Pode-se, inclusive, especular que esta utilização tem a contribuição do fato das pós-graduações em RI no Brasil serem

bastante novas e em pouco número, gerando uma busca de alternativas dos internacionalistas nas pós-graduações em CP, gerando pesquisadores familiarizados com ambos os arcabouços conceituais e teóricos.

Além do estudo de elementos da política doméstica, da multidisciplinaridade e dos conceitos, o objeto de ambas guarda estreita semelhança. Tanto APE quanto APP atentam para os processos de construção de políticas públicas, embora o foco da APE seja a política externa, que possui suas especificidades. Este foco nos processos contribui para a similitude dos objetos e para que, conseqüentemente, alguns dos fatores analisados sejam também os mesmos. Ambos são políticos, envolvem diversos atores e são influenciados por diversos fatores, exigindo uma explicação multicausal.

Reconhecer o papel das dinâmicas da política doméstica na construção da política externa contribui para a cooperação entre os campos. Isto porque nos permite observar várias similaridades entre a política externa e as demais políticas públicas, tal como na perspectiva de Lima (2000), para quem, se não há distinção ontológica entre ambas, o processo decisório não deve ser considerado como distinto. Assim, os processos e atores da formulação política são similares (Lentner, 2006), alguns dos fatores afetam as escolhas em ambas esferas (Hudson & Vore, 1995) e muitas categorias, conceitos e teorias aplicadas à política doméstica podem também ser aplicados à política exterior (Tomassini, 1989 como citado em Cortinhas, 2006; Hudson & Vore, 1995). Ademais, nos altos níveis muitos dos mesmos agentes participam das políticas domésticas e externas, alguns dos mesmos eleitorados são afetados por ambas políticas e há pressão social por participação em ambas (Lentner, 2006).

Quanto aos fatores, é interessante observar que há uma combinação de fatores em comum, quanto a formulação da agenda. São eles os interesses (dos atores), as instituições e as ideias que permeiam os processos analisados. Os chamados “três I’s”, da CP, são utilizados igualmente nas RI, como claramente observado em Milner (1997) e Lancaster (2007), porém, contam com ferramentas mais exploradas e bem desenvolvidas na disciplina mãe das RI.

Ao comparar as teorias tradicionais de RI com as premissas da APP, Sousa (2014, página) observa que a segunda propõe “perspectivas mais concretas, específicas e empiricamente testáveis”. Desta maneira, utilizar métodos, técnicas e dados das políticas públicas são, para o autor, ferramentas de aproximação dos dois campos. Ao seguir a

aproximação, para Sousa haverá bons frutos, com análises mais compreensivas, que consideram fatores domésticos e externos, dando a elas maior força.

Aqui, o Modelo dos Fluxos Múltiplos é percebido como um exemplo de ferramenta de análise da APP que pode ser utilizada para estudos de agenda na política externa. Isso, não só devido as similitudes entre o objeto da APP e da APE, mas também devido à lacuna de estudos sobre definição da agenda nas RI (Rosati, 2001 como citado em Freire & Da Vinha, 2011; Wood & Peake, 1998).

Além da defesa feita por Lentner (2006) e Livingston (1992) da utilização do Modelo dos Fluxos Múltiplos como canal de aproximação entre APP e APE, podem ser encontrados na literatura pontos de conexão com o Modelo. O próprio Livingston ressalta a relevância de pontos de acesso, que funcionariam de maneira semelhante às “janelas de oportunidade” de Kingdon, onde convergem a definição do problema, alternativas e saliência global do tema. Milani (2015), por exemplo, considera como fatores influenciadores de questões que entram na agenda de política externa: problemas, soluções e política, os mesmos fluxos de Kingdon. Já Rosendorff e Milner (1997) atentam para o papel dos “*endorsers*”, semelhantes aos “empreendedores de políticas” dos fluxos múltiplos. Por fim, a definição de agenda que utilizam também é similar.

Portanto, o modelo de Kingdon é importante para a definição do que constitui a agenda e assemelha-se com a perspectiva de autores que trabalham com a agenda da política internacional ou da política externa.

### *3.1. Contribuição do Modelo dos Fluxos Múltiplos para o estudo da CID: o caso do ProSAVANA*

Tomando como pressuposto que as ações de CID fazem parte da política externa dos Estados, a APE e a APP podem ser utilizadas para compreender o processo de construção e modificação da CID. Dentro deste processo está a investigação de como se forma a agenda da cooperação de determinados Estados.

A CID, parte da chamada Ajuda Internacional, surge após a Segunda Guerra Mundial, a fim de contribuir com o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Ao longo das décadas, ela se transformou e sua agenda também, ou seja, as prioridades e o que é defendido como “bom” para o desenvolvimento.

Da agenda global da CID, fazem parte diversas outras agendas, dentre as quais podemos considerar aquelas que pertencem às agendas bi- ou trilaterais de cooperação

entre países específicos e as agendas de cada Estado. Estas respondem aos objetivos e preferências de política externa destes Estados. Portanto, aqui, expõe-se o estudo de caso da inserção do ProSAVANA na agenda de cooperação prestada pelo Brasil, utilizando-se do Modelo de Kingdon (2014). Além deste, utilizou-se Lancaster (2007) para observar de que maneira o ambiente doméstico brasileiro contribuiu com a adoção do ProSAVANA na agenda, considerando ideias, instituições, interesses e organização da ajuda como fatores relevantes.

O Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana tropical em Moçambique (ProSAVANA) é um programa desenvolvido entre Brasil, Japão e Moçambique, com origem em 2009, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade agrícolas na região Norte de Moçambique (Japanese International Cooperation Agency [JICA] & Agência Brasileira De Cooperação [ABC], 2009). Ele ocupou lugar de destaque na agenda da CTr de seus promotores, por sua magnitude, pela revolução que pretendia colocar em prática em Moçambique e pelos debates que surgiram em torno dele.

Por meio do ProSAVANA, a cadeia agrícola completa da região seria desenvolvida, a fim de tornar a produção moçambicana competitiva, sustentável e orientada para o mercado (ProSAVANA, 2015, sn). Muitos debates surgiram em torno da ideia. ONG's e produtores locais de Moçambique apontam a falta de consulta a população e de transparência como problemas que espelhavam a falha em considerar questões sociais. Ademais, o modelo pretendido foi baseado em um outro empreendimento, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), adotado por Japão e Brasil na década de 1970, para transformar o Cerrado brasileiro em terra produtiva. O PRODECER recebeu diversas críticas em seu tempo, pois causou prejuízos sociais e ambientais para a região, modificando a dinâmica territorial daquele espaço permanentemente (Inocencio, 2010).

Do ponto de vista econômico, o PRODECER é considerado um sucesso na cooperação Nipo-Brasileira, já que, depois dele, o Cerrado tornou-se uma região grande produtora de *commodities* e permitiu ao Brasil alçar-se como grande produtor mundial. É devido a este sucesso que o modelo foi buscado pelos parceiros do ProSAVANA, para solucionar problemas contemporâneos, agora aplicada em Moçambique. Assim, o Programa aparece como a alternativa de Kingdon (2014).

E quais são estes problemas, que corresponderiam ao segundo fluxo do Modelo? O Japão possui grande preocupação pela segurança alimentar, considerando que importa grande parte dos seus alimentos. De maneira semelhante, Moçambique também sofre com a insegurança alimentar. Ela é gerada pela baixa produtividade agrícola do país, combinada com questões climáticas, o que leva o país a buscar alternativas para diminuir a importação de alimentos (Toenniessen, Adesina & Devries, 2008)

Entre 2007 e 2008 uma crise alimentar global reforçou as dificuldades de Japão e Moçambique e ressaltou a necessidade de aumentar a produtividade agrícola (de Moçambique) e garantir novos fornecedores de alimentos (no caso japonês) (Clements, 2015). A preocupação global com a segurança alimentar foi expressa em foros multilaterais e gerou um “momento político” para iniciativas na agricultura (ICTSD, 2009).

Nesse cenário, o ProSAVANA, baseado na inserção moçambicana nas cadeias globais de alimentos e expansão do desenvolvimento da agricultura agroindustrial, estava alinhado ao modelo de produção defendido globalmente, o chamado “Regime Alimentar Corporativo”, que foi reforçado com a crescente financeirização dos alimentos. Neste processo, há uma integração global da produção agroalimentar, que passa a ser dominada pelas grandes corporações mundiais (McMichael, 2014). Assim, a crise alimentar pode ser percebida como impulsionadora do fluxo de problemas.

Um outro processo que contribuiu com o “momento político” do ProSAVANA, foram as mudanças no paradigma da ajuda internacional, com a proeminência da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação Triangular. Isto contou com a contribuição do Japão e do Brasil, como empreendedores, sobretudo diante dos foros multilaterais de CID.

No contexto das transformações no paradigma da ajuda, tem-se a busca por uma maior efetividade, impulsionada pelas críticas à ajuda tradicional, por sua falha em atingir os ODM's e pela escassez de recursos no contexto da crise financeira de 2008 (PINO, 2013). A partir destes fatores, os doadores tradicionais e diversos organismos internacionais passaram a defender um maior diálogo entre doadores tradicionais e emergentes. Isto foi permitido também pela ascensão econômica de parte dos emergentes, com destaque para os BRICS.

O Japão foi o primeiro doador tradicional a engajar-se na CTr, ainda na década de 1970 e um dos defensores de sua utilização, em foros como o PNUD. Por sua vez, o Brasil apresentou grande crescimento da participação da CTr em sua CID prestada

durante o período de negociação do ProSAVANA. Um dos fatores para isso, pode ser o reconhecimento de suas “boas práticas” e seu papel de líder dos países em desenvolvimento, o que facilitaria a aproximação dos países desenvolvidos e a busca dos países em desenvolvimento por essas soluções. Portanto, a proeminência da CTr no sistema da ajuda, em especial na relação Brasil-Japão pode ser vista como contributo para a adoção do ProSAVANA na agenda (Mochizuki, 2009; Iglesias Puente, 2010; Pino, 2013). Neste sentido, Pino (2013), aponta ainda que a partir de 2008 os esforços da CTr foram voltados para a resolução das crises alimentar, energética, climática e financeira globais, unindo a CTr à proposta de cooperação alimentar do ProSAVANA.

No plano das relações bilaterais entre os países envolvidos no ProSAVANA, há também um contexto que facilitou a cooperação trilateral: Japão e Brasil são parceiros históricos. A imigração de japoneses para o Brasil, a partir do início do século XX, criou a maior comunidade japonesa fora do Japão e propiciou diversas oportunidades de cooperação bilateral (a exemplo do PRODECER) (Uehara, 2013). Ao longo das décadas as relações se consolidaram, até o estabelecimento do Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), em 2000, que reconhece o papel do Brasil como prestador de ajuda internacional e visa o fortalecimento da CTr entre Brasil e Japão. É neste marco que está inserido o ProSAVANA (Jica & ABC, 2009; Sakaguchi, 2012).

Por outro lado, tanto Brasil quanto Japão estavam buscando uma maior aproximação com os países africanos no início dos anos 2000. Para o Brasil, durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, a África foi vista como continente-chave da liderança brasileira dos países em desenvolvimento, sobretudo com os PALOP, com os quais compartilha a história como ex-colônia de Portugal (Vigevani & Cepaluni, 2007; Saraiva, 2012). Já para o Japão, o continente representa *locus* de competição com a China. Ademais, ambos, Brasil e Japão, demonstravam interesse em um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, órgão no qual os votos dos países africanos representam grande fatia (Seabra, 2011; Stolte, 2014).

Colocando estes interesses em perspectiva, Moçambique aparece como oportunidade, por seus bons resultados de crescimento no fenômeno do “Novo Renascimento Africano”, além da aproximação histórica e linguística com o Brasil (Saraiva, 2012). Por sua vez, Moçambique foi atingido pela crise alimentar, em um

contexto de baixa produtividade agrícola e alta dependência da ajuda externa<sup>4</sup>, o que o leva a aproveitar todas as oportunidades de recursos externos. Deste modo, a crescente relevância da CTr e o fortalecimento das relações entre os países parceiros, fornecem terreno fértil para o ProSAVANA, contribuindo no fluxo da política.

Por fim, no contexto doméstico brasileiro foram analisados os aspectos elencados por Lancaster (2007) como relevantes para compreender a alocação da ajuda internacional. São estes aspectos: ideias (visões de mundo, normas e crenças causais), instituições (regras, procedimentos, mecanismos de participação, que regulam quem decide, quem tem acesso ao processo decisório e quem veta), organização da ajuda (que voz a ajuda tem dentro do governo e como se estrutura) e interesses.

Dentre as ideias relevantes para o ProSAVANA, destacam-se aquelas relacionadas à política africana do Brasil, especialmente durante os governos Lula, e à CID prestada pelo Brasil. Aqui, podem ser sublinhadas ideias como: a aspiração do Brasil a potência (Saraiva, 2010), a relevância da liderança na África (Saraiva & Valença, 2011) e que a cooperação com países com interesses comuns era importante para a projeção do país no mundo (Saraiva, 2010). Ademais, durante os governos Lula, os paradigmas do Estado Logístico (Cervo, 2003) e da Autonomia pela Diversificação (Vigevani & Cepaluni, 2007), jogaram luz sobre as parcerias Sul-Sul e o papel do Estado como promotor dos negócios brasileiros no exterior. Assim, o Brasil adotou o chamado Atlantismo Pragmático (Saraiva, 2012), ao aproximar-se dos países africanos, colocando-se como modelo, sobretudo dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP).

Ainda como parte das ideias, podemos citar as crenças causais relacionadas à própria CID. De acordo com Pinto e Mesquita (2012), a CID do período foi fruto da identidade do Brasil como país em desenvolvimento e da sua aspiração a um lugar de destaque no cenário internacional. Para tanto, utilizou-se principalmente de projetos estruturantes, baseado na crença de que estes gerariam um desenvolvimento mais sustentável nos parceiros, diferentemente dos projetos pontuais (Pino, 2013).

No que tange às instituições e a organização da ajuda, o MRE é apontado como ator que coordena todo o processo decisório, em especial a definição da agenda, a formulação e a decisão em política externa (Silva, Spécie & Vitale, 2010). Além dele, a

---

<sup>4</sup> De acordo com documento publicado pelo Ministério de Planejamento e Desenvolvimento de Moçambique (MPD) (2013), em 2008 a parte do orçamento do Estado financiada por recursos externos chegou a 56%.

Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, coordena toda a cooperação internacional do Brasil e atuou como *player* central na negociação do ProSAVANA. No período de inserção do Programa na agenda, a ABC estava subordinada ao MRE, tendo aumentado seu orçamento, número de projetos e países beneficiados ao longo da primeira década dos anos 2000 (ABC, 2017), adquirindo maior relevância no bojo da PEB. Por fim, a EMBRAPA também é um ator que merece destaque. Criada a partir do PRODECER, a instituição estava no centro da implementação do ProSAVANA, estando envolvida desde as primeiras conversas entre o governo brasileiro e japonês. Ademais, foi central para a cooperação agrícola prestada pelo Brasil durante os governos Lula (Albuquerque, 2013).

Quanto aos interesses, observou-se uma proeminência daqueles expressos pela PEB, tal como os diplomáticos (de liderança dos países em desenvolvimento e ascensão no sistema internacional) e de desenvolvimento por meio da política externa. Aqui, podem ser retomadas as ideias que permearam a PEB durante a gestão Lula, que colocaram em perspectiva a identidade do Brasil com a África e seu papel de modelo, sobretudo dos PALOP. Já nos interesses privados, ganha destaque o paradigma do Estado Logístico, no qual o Brasil atuaria como *broker* de oportunidades para suas empresas e investidores no exterior (Cervo, 2003). Assim, há evidências de que o governo procurou abrir oportunidades em Moçambique e levar suas empresas e investidores. Porém, não há pistas de que os interesses destes atores tenham impulsionado a adoção do ProSAVANA na agenda, apesar das oportunidades que poderia gerar em termos de abertura no mercado de terras e insumos agrícolas e para o comércio de maquinário agrícola.

O fato de a pesquisa não apresentar tais evidências contribui com a literatura do ProSAVANA, contradizendo a ideia de que o agronegócio brasileiro tenha exprimido interesses para que o país colocasse o programa em prática. Isto não significa, contudo, que os investidores nacionais não tenham expressado contentamento ou apoio à iniciativa ou que o governo não tenha pensado nas oportunidades para o setor privado.

Dado o exposto, conclui-se que diversos fatores domésticos e externos contribuíram como pano de fundo para a abertura de uma “janela de oportunidade” que permitiu a inclusão do ProSAVANA na agenda de cooperação triangular prestada pelo Brasil. Utilizando-se do modelo dos Fluxos Múltiplos foi possível identificar elementos que contribuíram para essa ascensão e que podem ser categorizados entre os fluxos. A insegurança alimentar (de Moçambique e também do Japão) seria o *problema* e ser

resolvido, por haver sido agravado com a crise alimentar entre 2007 e 2008. O modelo agroindustrial, com inserção de Moçambique nas cadeias globais, caracterizado como uma “atualização” do PRODECER seria a *alternativa* escolhida, em meio às ideias de modelo de desenvolvimento agrícola difundidas no Regime Alimentar Corporativo. Por fim, o fluxo da *política* incluiria o próprio Regime Alimentar Corporativo, a ascensão da Cooperação Triangular no sistema da ajuda e o contexto doméstico brasileiro como um todo, já que estes aspectos dizem respeito ao jogo político doméstico e internacional da ajuda. Por fim, o Japão caracteriza-se como o “empreendedor de políticas” do ProSAVANA, já que, por meio da análise dos documentos e fatos que cercaram seu acordo o país aparece como protagonista da iniciativa e aquele que empreende para que ela se concretize, inclusive em termos de aporte financeiro.

#### **4. Conclusão**

Devido às suas características, tais como a análise multinível e o reconhecimento de que a política externa é uma política pública, construída a partir de diversos interesses e do jogo político doméstico, a APE possibilita a abertura para um maior diálogo entre as RI e a CP. Neste sentido, a APP é um dos campos férteis para esta maior integração, pois a política externa e as demais políticas públicas possuem alguns dos mesmos atores e processos em sua construção, ambas sofrem pressão social, há fatores comuns que as afetam e teorias e conceitos comuns nas duas abordagens. Apesar disto, os objetos de estudo da APP e da APE seguem sendo diferentes, já que a APE se volta especificamente para a política externa, incluindo, além da política doméstica os fatores e contexto externos.

As semelhanças entre os campos e a base teórica comum entre as RI e a CP possibilitaram a apropriação, pela APE de conceitos e ferramentas da APP. Em relação aos estudos de formação da agenda, as ferramentas e métodos da APP são melhor desenvolvidos e podem ser utilizados para a análise das agendas de política externa dos países e da política internacional, estudos escassos na APE.

A fim de exemplificar este uso, procurou-se neste trabalho apresentar os resultados do estudo de caso da ascensão do ProSAVANA na agenda da PEB, em 2009. A partir do uso de Kingdon, identificaram-se fluxos existentes, que possibilitaram a ascensão do tema. O aumento da insegurança alimentar com a crise alimentar de 2007/2008 representa o **problema**, o PRODECER como modelo do ProSAVANA, de

caráter agroindustrial foi a **alternativa** encontrada para ele e, por fim, o Regime Alimentar Corporativo e o destaque da Cooperação Triangular, junto ao contexto doméstico brasileiro, no qual foram analisados instituições, interesses, ideias e organização da ajuda (fatores relevantes para a agenda da cooperação, de acordo com Lancaster) foram identificados como contexto do fluxo da **política**. O Japão é percebido como ator relevante para a proposta, sendo visto como o **empreendedor de políticas** descrito por Kingdon. A partir deste quadro acredita-se ser possível pensar uma fértil reaproximação entre Ciência Política e Relações Internacionais por meio de ferramentas da APP e da APE, já que se conseguiu identificar elementos que abriram uma “janela de oportunidade” para o ProSAVANA. Neste sentido, observa-se que a crise alimentar e a ascensão da CTr foram novos elementos, que surgiram no período de ascensão do programa e, assim, pode-se pensar que, sem eles, sua oportunidade poderia não ter se aberto.

## Referências

Agência Brasileira de Cooperação (2017). *Gestão Quantitativo Projetos*. Recuperado de: <http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos>.

Albuquerque, F. L. R. (2013). *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar* (Dissertação de mestrado). Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Araújo, L. & Rodrigues, M. de L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/spp/2662>.

Asensio, M. (2010, julho). *Um enquadramento para a análise de políticas públicas*. Apresentação para o CETRAD – UTAD. Recuperado de: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/543/1/An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>.

Cervo, A. L. (2003). Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46(2), 5-25. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001). doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>

Clements, E. A. (2015). *Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11449/131925>.

Cortinhas, J. da S. (2006). Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. 1(4), 69-101. Recuperado de <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/233/206>. doi: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v0i6.233>

Freire, M. R. & Da Vinha, L. (2011). *Política Externa: As relações internacionais em mudança*. (1ª ed., vol.1). Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra. doi: <http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0086-4>.

Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan, London, UK.

Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1 (1), 1-30. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>.

Hudson & Vore, C. S. (1995) Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), 209-238. Recuperado de: <http://bev.berkeley.edu/fp/readings/ForeignPolicyAnalysisDomesticPolitics.pdf>. doi: <https://doi.org/10.2307/222751>.

ICTSD - International Centre For Trade And Sustainable Development. A expansão do G8 e a reforma da governança econômica internacional. *Pontes*, v.4, n.6, dezembro de 2008. Recuperado de: <http://pt.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-expans%C3%A3o-do-g8-e-a-reforma-da-governan%C3%A7a-econ%C3%B4mica-internacional>.

Iglesias Puente, C. A. (2010). *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG. Recuperado de [http://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao\\_Tecnica\\_Horizontal\\_Brasileira\\_como\\_Instrumento\\_da\\_Politica\\_Externa\\_A.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf).

Inocencio, M. E. (2010) *O Prodecer e as tramas do poder na territorialização do capital no cerrado*. (Tese de Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Goiás, Goiânia, GO, Brasil . Recuperado de <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/2736>.

Japanese International Cooperation Agency & Agência Brasileira de Cooperação ([2010]) *JBPP 10 anos, TCTP 25 anos*. Recuperado de: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/jbpp10anos.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2009). *Minutes of Meeting*. Brasília.

Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2ª ed.) England: Pearson Education Limited.

Lancaster, C. (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 23, 169–181. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x/abstract>. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x>.

Livingston, S. (1992). The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations. *International Studies Quarterly*, 36 (3), 313-329. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2600775>. doi: 10.2307/2600775

Lima, M. R. S. de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(1), 24-59. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>.

\_\_\_\_\_. (2000). Instituições democráticas e política externa. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 22(2). Recuperado de: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf).

McMichael, P. D. (2013) Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. *Journal Globalizations*, 10, 47-64. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2013.760925>.

Mesquita, B. B. (2002). Domestic Politics and International Relations. *International Studies Quarterly*, 46(1), 1–9. Recuperado de: [http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/deMesquita\\_dome\\_politics\\_ir.pdf](http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/deMesquita_dome_politics_ir.pdf)

Milani, C. R. S. (2011). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: L. Pinheiro & C. R. S. Milani (Org.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_. (2015). Política externa é política pública? *Revista Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, 18, 56-75. Recuperado de: [https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight\\_69.pdf](https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight_69.pdf).

Milani & Pinheiro, Leticia. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11-41. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.

Milner, H. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Mochizuki, Y. (2009). Japan's Official Development Assistance Strategies and Conceptualizations of South-South Cooperation. In: L. Chisholm & G. Steine-Khamsi (Org.). *South-South Cooperation in Education and Development*. NY: Teachers College Press.

Nascimento, P. N., Moreira, T. A., Hardt, C. & Schusel, Z. (2015). Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. *Rev. Adm. Pública*, 49(4), 847-868. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612132489>.

Pinheiro, L. (2009). Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 9(2), 14-24. Recuperado de: <http://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-09-2/>.

Pino, B. A. (2013). *A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (Texto para discussão, 1845), Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de: [https://eulacfoundation.org/en/system/files/coope\\_trinagular.pdf](https://eulacfoundation.org/en/system/files/coope_trinagular.pdf).

Pinto, D. J. A. & Mesquita, L. R. (2012). Smart Power Brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional. *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Brasília, DF, Brasil.

Prosavana. (2015) *O que é o ProSAVANA*. Recuperado de: <http://www.prosavana.gov.mz/o-que-e-o-prosavana/?lang=pt-pt>.

Putnam, R. D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (3), 427-460. Recuperado de: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>. doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>.

Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511549472.

Rosendorff, B. P. & Milner, H. V. (1997). Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements. *International Organization*, 56(3), 477-513. Recuperado de: <https://wp.nyu.edu/faculty-rosendorff/wp-content/uploads/sites/1510/2015/03/mmr2io.pdf>. doi: <https://doi.org/10.1162/002081802760199863>.

Sakaguchi, K. (2012). *Japan–Brazil Partnership Program: A framework for triangular cooperation. Scaling Up South–South and Triangular Cooperation*. Tóquio: JICA Research Institute. Recuperado de: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/jrft3q000000297p-att/2\\_PartII-Case8.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/jrft3q000000297p-att/2_PartII-Case8.pdf).

Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40-59. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>.

Saraiva, J. F. S. (2012) *África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

Saraiva, M. G. (2010). A Política Externa Brasileira do Governo Lula: ideias e mudanças. *Civitas*, 10(1), 45-62. Recuperado de: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/6030/5161>.

Saraiva, M. G. & Valença, M. M. (2011). Brasil: potencia regional con intereses globales. *Diálogo Político*, 4, 99-119. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/305773665\\_Brasil\\_potencia\\_regional\\_con\\_intereses\\_globales](https://www.researchgate.net/publication/305773665_Brasil_potencia_regional_con_intereses_globales).

Seabra, P. (2011). Japan and Lusophone Africa tepid outcomes, greater opportunities? *Portuguese journal of international affairs*, N°5. Recuperado de: [https://www.academia.edu/4958684/Japan\\_and\\_Lusophone\\_Africa\\_Tepid\\_Outcomes\\_Greater\\_Opportunities\\_Portuguese\\_Journal\\_of\\_International\\_Affairs\\_2011](https://www.academia.edu/4958684/Japan_and_Lusophone_Africa_Tepid_Outcomes_Greater_Opportunities_Portuguese_Journal_of_International_Affairs_2011).

Sousa, P. P. (2014). A política externa como Política pública: diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 5(2), 110-131. Recuperado de: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/37412/25384>. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v5i2.37412>.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45 Porto Alegre. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. doi: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

Silva; E., Spécie, P. & Vitale, D. (2010). *Atual Arranjo Institucional para a política externa brasileira* (Textos para Discussão CEPAL –IPEA, 3). Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA.

Stolte, C. (2014). *Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood*. CEBRI, 2, ano 9. Recuperado de: <http://midias.cebri.org/arquivo/ArtigoBrazilAfrica.pdf>.

Toenniessen, G., Adesina, A. & Devries, J. (2008). Building an Alliance for a Green Revolution in Africa. *Annals in the New York Academy of Sciences*, 1136, 233-242. Recuperado de: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/nyas\\_building\\_agra.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/nyas_building_agra.pdf).

Uehara, A. R. (2013). *Relações Brasil-Japão: Aproximações e Distanciamentos*. Publicação Carta Asiática. Recuperado de: <http://www.asiayargentina.com/usp-06.htm>.

Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*., 29(2), Rio de Janeiro. Recuperado de: [http://www.academia.edu/170535/A\\_Pol%C3%ADtica\\_Externa\\_de\\_Lula\\_da\\_Silva](http://www.academia.edu/170535/A_Pol%C3%ADtica_Externa_de_Lula_da_Silva). doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

Wood, B. D. & Peake, J. (1998). The dynamics of foreign policy agenda setting. *The American Political Science Review*, 92(1), 173-184. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2585936>. doi: 10.2307/2585936