

39º Encontro Anual da Anpocs

SPG05 Difusão de políticas: ideias, modelos e instituições brasileiras

Determinantes do engajamento brasileiro na cooperação sul-sul: o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e o combate à fome na África

Melissa Pomeroy, Iara Leite e Bianca Suyama

Determinantes do engajamento brasileiro na cooperação sul-sul: o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e o combate à fome na África¹

A emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS) nas relações internacionais remonta aos anos 50 e 60, quando foram realizadas as conferências de Bandung (1955) e de Belgrado (1961) e a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), levando à formação do G77 (1964). No fim dos anos 60 e início dos 70, a emergência dos *Newly Industrialized Countries* (NICs) e a formação da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) promoveram uma diferenciação entre os países do Sul, abrindo espaço para iniciativas de cooperação financeira e técnica entre eles. Essas iniciativas se difundiram após o fracasso do chamado “Diálogo Norte-Sul” e a crise que atingiu as economias centrais, culminando com a realização da Conferência de Buenos Aires sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978 (Leite, 2013). A CSS passou por uma fase de desmobilização nos anos 80 e 90, ressurgindo nos anos 2000 em um contexto marcado pelas críticas ao modelo neoliberal, pela recuperação econômica dos países em desenvolvimento e pela emergência de governos progressistas em diversos deles (Morais, 2009).

Alden, Morphet e Vieira (2010) revisam diversas teorias que iluminam aspectos sobre a inserção e o papel desempenhado pelos países do Sul no sistema internacional. Entre elas estão a teoria da dependência, que aponta como determinantes, ao caráter periférico de sua inserção, a exploração e o colonialismo dos países situados no centro do sistema capitalista; o realismo, para o qual os agentes centrais das relações internacionais são os países que

¹ Parte da pesquisa que deu origem a esse *paper* foi realizada em 2012 e 2013 pelas autoras no marco do programa *Research and Communication on Foreign Aid* (ReCom), financiado pelo *Institute for Development Economics Research* da Universidade das Nações Unidas (UNU-WIDER). A pesquisa, que contou com revisão de literatura e entrevistas a representantes do governo, resultou em uma primeira publicação em 2013 (Leite; Pomeroy; Suyama, 2013) e em um artigo (Leite; Pomeroy; Suyama, no prelo). A análise do arranjo institucional da CSSD também se apoia em trabalho anteriormente desenvolvido pelas autoras, no marco do programa *Rising Powers in International Development*, coordenado pelo *Institute of Development Studies* da Universidade de Sussex (ver Leite et al, 2014).

acumulam capacidades militares, cabendo aos países do Sul a função de alinhamento com as grandes potências ou de oposição ao Ocidente por meio de mecanismos como o Movimento dos Não Alinhados; os neorrealistas, que encaram as articulações Sul-Sul como mecanismo para aumentar seu poder de barganha nas relações internacionais e abordam a atuação de países como Brasil, Índia e África do Sul como *hegemons* regionais; e a perspectiva construtivista, adotada pelos autores ao sublinharem o papel dos países do Sul na constituição, reforço ou questionamento das normas internacionais por meio do apoio aos princípios westfalianos (soberania e não intervenção), da pressão pela correspondência entre o discurso e a prática do universalismo ou da promoção da solidariedade, inclusão e busca de consenso nos processos decisórios internacionais.

Partindo de modelos semelhantes àqueles aplicados à análise da ajuda externa de forma geral (ver Iglesias Puente, 2010; Lancaster, 2007; Mawdsley, 2012), as teorias de relações internacionais também vêm sendo aplicadas à análise da chamada “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento” (CSSD). Nesse sentido, estudos empíricos vêm revelando que, assim como no caso dos chamados “doadores tradicionais”, os “novos doadores” também apresentariam propósitos variados na cooperação para o desenvolvimento, utilizando-a como instrumento para atingirem propósitos geopolíticos e econômicos, entre outros (ver Ecosoc, 2008; Rowland, 2008).

Embora tais perspectivas tenham contribuído para jogar luz sobre diversos aspectos da CSSD, acredita-se que uma compreensão mais aprofundada a respeito deste fenômeno demanda estudos específicos que permitam mapear e analisar dinâmicas domésticas e externas que condicionam a sua alocação. Por um lado, instituições, grupos de interesses e ideias que incidem sobre o processo decisório dentro de um país doador podem variar através do tempo, condicionando, assim como no caso dos doadores tradicionais (ver Lancaster, 2007), tanto a importância que se dá à CSSD quanto a sua alocação geográfica e setorial. Por outro lado, a promoção da CSSD por doadores tradicionais, a qual havia emergido nos anos 80 no âmbito da

implementação do Plano de Ação de Buenos Aires e em um contexto marcado pela graduação dos países de renda média (Leite, 2013), tornou-se um fenômeno recorrente a partir do fim dos anos 90, quando a transferência de “boas práticas” entre países em desenvolvimento foi encampada como agenda central por diversas organizações internacionais (Morais, 2009).

De modo a compreender como essas dinâmicas externas e internas operam na prática da CSSD, esta comunicação toma como estudo de caso a cooperação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com a África. Inicialmente focada no compartilhamento da experiência do Programa Bolsa Família (PBF), posteriormente a atuação do MDS junto ao continente passou a ter como foco a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em particular, busca-se compreender quais fatores levaram a essa mudança na cooperação do MDS com a África e quais são as diferenças e as similaridades no estabelecimento e na implementação dessas iniciativas. Foi possível identificar que doadores tradicionais desempenharam papel de relevo em ambos os casos. Porém, enquanto no caso do PBF sua atuação pode ser vista como condicionante central da definição da agenda, no caso do PAA dinâmicas e atores domésticos brasileiros tiveram maior peso em um contexto marcado pela priorização crescente da CSSD na agenda da política externa brasileira, assim como pela formação de coalizões em torno do tema.

Esta comunicação foi estruturada em quatro seções. A primeira delas aborda a ferramenta teórica utilizada para acercar-nos do objeto de estudo, a Análise de Política Externa, que contribui para lançar luzes nas dinâmicas específicas da difusão de políticas no âmbito Sul-Sul. Abordaremos a difusão de políticas a partir da abordagem de Dolowitz e Marsh (2000:5), voltada para a análise processo no qual o conhecimento sobre políticas, programas, instituições e ideias de um contexto político é usado em outros contextos políticos. Nesse sentido, a Análise de Política Externa, ao enfatizar a compreensão dos determinantes domésticos e internacionais que influenciam no processo decisório da CSSD, aponta para questões relacionadas às motivações e aos papéis desempenhados pelos atores que atuam no processo. Com isso espera-

se dialogar com alguns dos âmbitos abordados pela literatura de difusão de políticas (Graham, Shipan, & Volden, 2013; Dolowitz e Marsh, 2000) a partir da perspectiva específica da CSSD brasileira: quem difunde, porque difunde e como difunde.

A segunda seção contextualiza a mobilização de diversos grupos domésticos em torno da CSSD no contexto mais amplo de horizontalização e democratização do processo decisório da PEB. Além disso, nessa seção, exploramos o arranjo institucional da cooperação brasileira, abordando os diversos atores e seus papéis na formulação e implementação dessa agenda.

A terceira seção apresenta o estudo do envolvimento do Ministério de Desenvolvimento Social no contexto de elevação da CSSD brasileira na agenda da política externa. São abordados os principais fatores domésticos e internacionais que explicam continuidades e rupturas em seu engajamento com a África.

Por fim, as considerações finais resumem as principais reflexões desenvolvidas e apontam para algumas implicações analíticas para o estudo de transferência de políticas no marco da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.

1. Desvendando o processo decisório da Cooperação Sul-Sul: contribuições da Análise de Política Externa

A política externa foi tradicionalmente analisada como uma política singular e diferente das demais políticas públicas domésticas de um Estado (Badie, 2009). Subjaz a essa diferenciação uma concepção de política externa alinhada com o corrente realista nas Relações Internacionais. Essa concepção remonta à construção dos Estados modernos e sua inserção “personificada” ou “individualizada” na política internacional (Badie, 2009; Lopes, 2013) como defensor e representante de um interesse nacional (Morgenthau, 1978). Dentro dessa perspectiva, a política externa se resume a responder às dinâmicas

interestatais, centradas no conflito e equilíbrio de poder (Biersteker, 2002). Entretanto, a crítica ao paradigma realista que emerge com o liberalismo e a teoria de interdependência complexa (Keohane e Nye, 1971), agrega importantes elementos ao arcabouço teórico: o reconhecimento de atores não estatais como agentes das relações internacionais, a noção de que o Estado não é um ente monolítico, mas sim sujeito a múltiplas pressões internas e externas, e a reinserção das dinâmicas econômicas na análise das relações internacionais. Essa mudança de paradigma abre caminho para a consolidação de uma extensa literatura, agregada na Análise de Política Exterior (APE), que questiona a artificialidade dessa rígida separação entre política externa e política doméstica.

Em linhas gerais, a APE se dedica a analisar aquelas variáveis, domésticas e internacionais, que influenciam o processo decisório da política externa (Hudson et al, 1995; Salomón e Pinheiro, 2013; Milner, 1997; Snyder, et al 1962). Destacamos, para a presente análise, três contribuições da APE que proporcionam instrumentos analíticos para pensar o processo decisório da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento brasileira.

Em primeiro lugar, constatam que inúmeros atores governamentais participam do processo decisório da política externa. O reconhecimento da influência da política burocrática e dos processos organizacionais aponta para a importância de entender as decisões em política externa como resultado de um somatório de escolhas realizadas por representantes, influenciadas por prioridades e percepções formadas a partir de sua posição institucional (Allison, 1969).

Em segundo lugar, apontam para a importância de análises ancoradas em teorias que expliquem como as variáveis domésticas incidem sobre o processo decisório da política externa (Putnam, 1988; Risse-Kappen, 1991). Com isso, lançam luzes para a importância de operacionalizar analiticamente os processos através dos quais são formadas as preferências dos atores domésticos e como estas são canalizadas para dentro do sistema político.

Em terceiro lugar, a APE considera a influência que o contexto internacional exerce no processo decisório de política externa, ressaltando a importância de considerar este como um processo de mão-dupla, na qual mudanças e pressões exercidas no contexto internacional alteram equilíbrios e posições domésticas.

Assim, é possível evidenciar alguns fatores determinantes no processo decisório da política externa: a inexistência de um locus concentrado de decisão sobre a política externa, mas sim uma variedade de atores governamentais que tem acesso a formulação e implementação da mesma; a importância de uma análise informada pelo contexto doméstico e seu sistema político; e a influência do contexto internacional para tomada de decisão a nível doméstico.

Na próxima sessão, exploramos as mudanças que ocorreram no processo decisório da Política Externa Brasileira desde a democratização, assim como o atual arranjo institucional da CSSD brasileira. Ambas análises contribuem para iluminar fatores que explicam a participação do Ministério de Desenvolvimento Social na cooperação com a África.

2. Contextualizando o Processo Decisório da Política Externa Brasileira

Os processos brasileiros de democratização e abertura econômica das últimas três décadas favoreceram uma diversificação das agendas de política externa e uma mudança na natureza de seu processo decisório. A abertura comercial e a inserção internacional em uma economia globalizada, através de um modelo de integração competitiva de cadeias produtivas, fez com que a política externa gerasse impactos redistributivos internos, não tão acentuados no modelo anterior de proteção da indústria (Lima 2000).

Mudanças na ordem internacional, como a mundialização do capital ou a crescente defesa da necessidade de proteção de bens públicos globais, contribuíram para a ampliação do caráter transnacional de agendas nacionais e locais. A intensificação das relações Sul-Sul funcionaram também como motor para a crescente internacionalização das próprias políticas brasileiras.

A redemocratização política, por sua vez, promoveu uma oxigenação da política externa, com a entrada de atores governamentais especializados para dar conta dessas novas agendas internacionais (Pinheiro & Milani, 2011). Legalmente, a estrutura do Poder Executivo apresenta competências para definir agenda, formular e implementar política externa (Sanchez et al 2006; França & Sanchez, 2011; Silva et al, 2010). Empiricamente, diversas análises constataram o poder de agência cada vez maior de atores governamentais e não governamentais para além do Ministério de Relações Exteriores (Pinheiro & Milani, 2011) e a crescente “internacionalização” de partes da estrutura estatal brasileira, que se dá de forma atomizada para responder à dinâmica e multifacetada agenda global (Hirst, 2011). São inúmeras as variáveis que explicam a crescente internacionalização, para cada uma das políticas setoriais brasileiras, como podem ser o contexto internacional de sua inserção, a existência de regimes multilaterais ou regionais, o contexto e prioridade das agendas domesticamente, existência e atuação de *constituencies* domésticas, ou a atenção midiática dada às mesmas (Pinheiro e Milani, 2011).

Assim, é cada vez maior o consenso sobre a política externa como um contínuo das dinâmicas político-econômicas domésticas e, portanto, um reflexo da disputa entre o múltiplos interesses presentes na sociedade que competem pelo acesso ao processo decisório. A produção acadêmica tem avançado em explicar e analisar diversos aspectos dessa realidade da política externa brasileira. A título de exemplo, citamos as análises sobre o papel do Legislativo (Lima e Santos, 2001; Soares, 2005; Figueira, 2009), sobre a horizontalização ou pluralização dos agentes de política externa e as alterações e continuidades do papel tradicionalmente desempenhado pela burocracia diplomática brasileira (Faria, 2012; Faria, Nogueira & Lopes, 2012; Pinheiro & Milani, 2011; Cason e Power 2009) e o papel de interesses organizados na política comercial brasileira (Veiga 2007; Carvalho 2010; Santana 2001; Oliveira e Milani 2012; Carvalho 2003; Berringer, 2015).

Frente a esse cenário, no próximo ponto exploramos com mais detalhe o processo decisório da CSSD brasileira, como um dos instrumentos da política externa brasileira.

2.1. Arranjo institucional da cooperação brasileira

A atuação do Brasil na cooperação técnica é marcada por uma forte fragmentação e dispersão institucional, justificada em parte, pela falta de uma legislação específica no Brasil que defina claramente os objetivos, escopo, mecanismos, competências e processos da cooperação para o desenvolvimento (Leite et al, 2014). A ABC, que é subordinada ao MRE, é a entidade que tem responsabilidade legal para coordenar a cooperação técnica recebida e fornecida em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Presidência da República. A esse quadro, somam-se os ministérios e agências governamentais, responsáveis pela implementação da cooperação técnica e que também têm competências legais para atuar internacionalmente; as organizações multilaterais e agências bilaterais de países desenvolvidos, que atuam como parceiros em arranjos trilaterais; e a sociedade em geral, que encontra canais de interlocução variados para influenciar a agenda de cooperação.

Com relação à influência presidencial, destaca-se que já durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002) houve uma alavancagem na difusão de experiências nacionais exitosas como suporte de prioridades da política externa. Orientada pela retórica da diplomacia da saúde, por exemplo, a elevação das experiências nacionais ao âmbito internacional alinhava-se com a posição brasileira sobre as patentes dos antirretrovirais (Souza, 2011). Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a diplomacia presidencial foi um dos maiores responsáveis pelo aumento exponencial na demanda pela cooperação brasileira. As visitas do presidente e do ministro de relações exteriores aos países africanos foram pontos de partidas essenciais para diversos projetos de CSSD. A dimensão que teve mais visibilidade no governo Lula foi o lançamento, em 2004, da Ação Global contra a Fome e a Pobreza que levou à transformações nas estruturas da cooperação para

o desenvolvimento no Brasil, com a criação da CGFOME no MRE, também em 2004.

Os ministérios, por sua vez, têm autorização legal para assinar tratados de cooperação internacional e representar oficialmente o país em fóruns internacionais. No entanto, a influência de cada ministério no processo decisório da Cooperação Sul-Sul varia. O Ministério da Saúde, por exemplo, tem sido bastante ativo desde a administração de Fernando Henrique Cardoso, mas durante o governo de Lula, os ministérios de Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social também tiveram papéis cruciais. Atores como Embrapa, Fiocruz e SENAI são atores históricos da cooperação para o desenvolvimento brasileira, tanto recebida como oferecida. Além de experiência e conhecimentos destacados em suas áreas específicas, apresentam historicamente um grau de internacionalização que atrai inúmeras demandas por cooperação².

No que se refere à participação de atores não estatais no processo decisório da política externa, vale destacar que não existem espaços permanentes de participação nos quais a agenda de cooperação é debatida. O diálogo do governo com a sociedade civil e o governo tende a ser limitado ou *ad hoc*, em espaços que debatem a política externa (Leite et al, 2014). Entretanto, no caso da sociedade civil, identifica-se crescente mobilização em torno do tema, com visível aumento da organização de espaços de debate e iniciativas de produção e difusão de informação com finalidade de controle e monitoramento da política de cooperação em sua integralidade (Ciommo e Amorim, 2015).

Finalmente, os doadores tradicionais também desempenham um papel importante na disseminação das políticas brasileiras no âmbito internacional, difundindo e legitimando as experiências brasileiras no âmbito internacional,

² Em trabalho anterior, apontamos algumas hipóteses que podem explicar o grau de influência dos atores domésticos na construção de prioridades da CSSD como podem ser: o grau de internacionalização da instituição em termos de participação em redes e fóruns internacionais, que são espaços importantes para a disseminação de experiências específicas no exterior e logo para a criação de demandas; a existência de instrumentos globais e comprometeros internacionais em cada área e a adesão brasileira a eles; a proximidade da instituição nacional com a presidência; a habilidade da instituição de combinar sua atuação na cooperação técnica com as prioridades de cada governo; o grau de coesão dentro da instituição sobre a necessidade e legitimidade da provisão de cooperação técnica; a presença de componentes de cooperação técnica envolvendo a instituição nos planos nacionais e setoriais mais amplos (Leite et al, 2014).

participando técnica e financeiramente de projetos trilaterais ou apoiando à institucionalidade da cooperação, através de apoio à formação para a gestão da cooperação (Abdenur & Fonseca, 2013; Leite et al, 2014).

Existem indícios qualitativos e quantitativos que apontam que a cooperação trilateral vem aumentando com o engajamento crescente das agências bilaterais de países desenvolvidos, o aumento do número de projetos trilaterais, assim como a atenção cada vez maior dada a essa modalidade dentro dos espaços tradicionais da arquitetura internacional da cooperação internacional (Abdenur & Fonseca, 2013; McEwan & Mawdsley, 2012). Em parte motivada pelo crescente interesse dos doadores tradicionais em se aproximarem dos doadores “emergentes”, assim como manter e ampliar seu espaço em um contexto de recursos escassos e mudanças intensas nos papéis tradicionalmente desempenhados pelos países em desenvolvimento, a cooperação trilateral emerge carregada de avaliações entusiastas, como possibilidade de aproximar o tradicional sistema internacional de ajuda à Cooperação Sul-Sul e aperfeiçoar os conhecidos déficits da agenda de eficácia da ajuda. Entretanto, frente às promessas do *win-win-win* da modalidade (Pino, 2013) e para além dos conhecidos desafios operacionais como harmonização das burocracias e elevados custos transacionais, aponta-se também para os riscos de cooptação do debate sobre desenvolvimento (McEwan & Mawdsley, 2012) e enquadramento das práticas e normas da Cooperação Sul-Sul a partir da perspectiva da ajuda ao desenvolvimento (Abdenur & Fonseca, 2013).

Ainda, no que se refere ao processo decisório da cooperação brasileira, a participação dos doadores tradicionais exerce uma influência indireta, já que contribuem para geração de demandas por países parceiros. Por outro lado, expande o campo de ação política dos atores, já que atores governamentais e não governamentais também podem mobilizar conhecimento e recursos nas arenas internacionais.

3. Continuidades e rupturas na ação do MDS na África: uma comparação entre o PBF e o PAA

A CSSD brasileira ressurgiu com novo ímpeto ao final dos anos 90. Este ressurgimento é resultado tanto de uma retomada do ativismo estatal na configuração pós-neoliberal (Hirst, 2011) como do contexto de promoção de transferência Sul-Sul de boas práticas no marco dos Objetivos do Milênio (Morais, 2009). Esse momento da CSSD brasileira, que coincide com a administração de Luiz Inácio Lula da Silva, é ao mesmo tempo causa e consequência das mudanças da inserção brasileira na política internacional, caracterizada pela adoção pragmática de uma política externa como instrumento da estratégia de desenvolvimento doméstico, frente à concepção até então predominante de política externa como acessório à manutenção de estabilidade macroeconômica e credibilidade internacional (Hirst et al, 2010).

Beneficiando-se das transformações econômicas globais, marcadamente a alta no preço das commodities e crescentes movimentos por parte das economias emergentes em fortalecer uma ordem internacional multipolar, o país intensificou sua atuação política e econômica em diversos âmbitos globais e regionais, buscando a ampliação temática e geográfica dos processos de integração regional, promovendo maior intercâmbio político e econômico com a África, intensificando sua diplomacia presidencial e construindo maior protagonismo no sistema multilateral e debates sobre sua reforma.

Como instrumento de política externa que concretiza a combinação do princípio de solidariedade com o adensamento de relações políticas, sociais e econômicas, a Cooperação Sul-Sul também adquiriu contornos inéditos durante a gestão de Lula. Os recursos brasileiros para a cooperação para o desenvolvimento foram quintuplicados entre os anos de 2005 e 2010 (IPEA e ABC, 2011; IPEA e ABC, 2014). A prioridade dada à Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira durante sua administração, assim como o crescente reconhecimento das experiências internacionais do país no exterior, levou a uma mobilização sem precedentes de atores nacionais envolvidos na cooperação

técnica e em outras modalidades da cooperação para o desenvolvimento (Leite et al., 2014).

No que diz respeito ao continente africano, este passou a liderar o volume de recursos empregados pela ABC com a prestação de cooperação técnica já no período 1997-2001 (Iglesias Puente, 2010). Contabilizando-se o período 1995-2005, ele aparece em primeiro lugar, com 52% dos gastos (ibid). No período 2006-2010 essa liderança foi mantida, com 53,58% dos gastos da ABC (Barbosa, 2011). A elevação da África a uma das regiões prioritárias para a alocação dos recursos da ABC aconteceu nos anos subsequentes à criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em julho de 1996.³ Segundo Iglesias Puente (2010), a partir de 2001 também houve impulso à cooperação técnica brasileira com países africanos não lusófonos.

Durante o Governo Lula, ampliaram-se e aprofundaram-se as relações do Brasil com o continente africano. A “virada para a África”, anunciada durante a campanha presidencial (Saraiva, 2002) e visível já primeiro ano do Governo Lula com a realização do Fórum Brasil-África (Lechini, 2006),⁴ pode ser verificada no número de visitas realizadas pelo então presidente ao continente⁵ e pelo aumento do comércio⁶ e dos investimentos⁷ brasileiros.

³ A partir de então a cooperação brasileira com os países da CPLP passou a contar com novas fontes orçamentárias. Um fundo especial, no valor de US\$ 3,1 milhões, foi aprovado com recursos orçamentários adicionais dos anos 1997-1998. Esses recursos não entraram no orçamento da ABC, mas foram diretamente alocados pelo MRE por meio de projeto guarda-chuva criado junto ao PNUD com duração de quatro anos. Em 1999, com a constituição da Frente Parlamentar Brasil-África, aprovou-se emenda parlamentar ao Orçamento da União autorizando aporte adicional de recursos da ordem de R\$ 2,5 milhões para financiar a cooperação técnica com países da CPLP entre 2000 e 2004 (Iglesias Puente, 2010).

⁴ O Fórum Brasil-África, organizado pelo MRE em coordenação com o Grupo de Embaixadores Africanos em Brasília, foi realizado em Fortaleza em junho de 2003 e abordou os seguintes temas: Política e Questões Sociais; Economia e Comércio; Educação e Cultura. Segundo Lechini (2006), o “discurso culturalista”, centrado na relevância da cultura africana para a formação social brasileira e na dívida com o continente por conta da escravidão, foi dominante entre os funcionários brasileiros presentes na reunião.

⁵ Enquanto o presidente Lula realizou seis viagens ao continente durante seus dois mandatos, tendo visitado 23 países africanos, Fernando Henrique Cardoso havia visitado apenas dois países (BRUN; MUXAGATO, 2012).

⁶ O comércio Brasil-África aumentou 233,88% durante o governo Lula, mas esse aumento foi inferior ao observado no comércio Brasil-Ásia, sem incluir a China (384,02%), no comércio Brasil-China (669,49%) e no comércio Brasil-Oriente Médio (255,85%) (BRUN; MUXAGATO, 2012).

⁷ O Investimento Externo Direto do Brasil na África passou de US\$ 69 milhões em 2001 para US\$ 214 bilhões em 2009. No caso da África Subsaariana, contudo, houve queda de US\$ 281 milhões em 2001 para US\$ 124 milhões em 2009 (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

A cooperação técnica prestada pelo Brasil na área de Desenvolvimento Social aumentou durante o período 2001-2005. Contando o período 1995-2005, o setor aparece entre as principais áreas tanto em termos de número de ações quanto em termos de número de projetos (Tabela 1). Os principais ministérios que participam de projetos e atividades nesse setor são: Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério de Desenvolvimento Agrário e Ministério da Previdência Social, respectivamente (Caixeta e Suyama, 2014).

Tabela 1 – Distribuição de projetos e atividades de CTPD por áreas temáticas, 1995-2005

Projetos			Atividades		
Áreas Temáticas	Número	%	Áreas Temáticas	Número	%
Agropecuária	61	23,4	Agropecuária	51	18,3
Saúde	43	16,5	Saúde	41	14,7
Meio Ambiente	29	11,1	Multidisciplinar	31	11,1
Educação	24	9,2	Desenvolvimento Social	25	9
Administração Pública	20	7,7	Formação Profissional	22	7,9
Desenvolvimento Social	16	6,1	Administração Pública	19	6,8
Energia e Biocombustíveis	11	4,2	Meio Ambiente	13	6,1
Formação Profissional	11	4,2	Energia e Biocombustíveis	13	4,7
Indústria	8	3,1	Educação	12	4,3
Transportes	5	1,9	Tecnologia da Informação	4	1,4
Relações Trabalhistas	4	1,5	Indústria	3	1,1
Desenvolvimento Rural	4	1,5	Turismo	3	1,1
Tecnologia da Informação	2	0,8	Relações Trabalhistas	16	1,1
Outros	13	5	Outros	16	5,7
Total	261	100	Total	279	100

Fonte: Iglesias Puente, 2010.

Em 2004, o MDS foi criado com a atribuição de coordenar e integrar as políticas nacionais de desenvolvimento social relacionadas à assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda. Desde sua criação, o MDS esteve envolvido com projetos de cooperação com África, sendo que os

principais deles foram realizados em parceria com doadores tradicionais. A CSSD envolvendo o MDS é, contudo, mais frequente na América Latina (Caixeta & Suyama, 2014).

A participação do MDS na CSSD vem sendo concretizada por meio de diversas modalidades: assistência técnica, recebendo missões de estudos de outros países, organização de seminários de intercâmbio, participação técnica e política em eventos internacionais e compartilhamento de conhecimento através de plataformas de recursos eletrônicos.

Vale ressaltar que a CSSD brasileira se efetiva principalmente através da troca de conhecimento e é realizada, predominantemente, por funcionários da administração pública, diretamente envolvidos na implementação doméstica das experiências compartilhadas. No entanto, diante da crescente demanda recebida pelo MDS, e não havendo sido estabelecida dentro do mesmo uma unidade voltada especificamente para a prestação de cooperação, como no caso do Programa Oportunidades do México (ver Moraes, 2011), as parcerias com organismos internacionais tornaram-se mecanismo crucial para a viabilização da cooperação na escala demandada.

Tais parcerias se fizeram presentes tanto no caso do compartilhamento da experiência do PBF, realizada com o suporte do *International Policy Center for Inclusive Growth* (IPC-IG),⁸ quanto no caso do PAA, viabilizado com o apoio do Centro de Excelência contra a Fome.⁹ Nota-se, contudo, uma diferença crucial na definição da agenda da cooperação; enquanto no caso do PBF a criação de espaços de difusão política foi liderada por doadores tradicionais, no caso do PAA tais espaços foram liderados pelo Brasil em um contexto marcado pela mobilização da coalizão da segurança alimentar e nutricional em torno da CSSD.

⁸ Criado em 2004 como um centro global pelo PNUD em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o centro tem o mandato para "promover a produção e a difusão de estudos e recomendações de política, a troca de melhores práticas em iniciativas de desenvolvimento e expansão da cooperação sul-sul." (IPC-IG, 2014)

⁹ O Centro de Excelência contra a fome foi criado em 2011 como uma iniciativa do Ministério da Educação firmou uma parceria e hospedado pelo Programa Mundial de Alimentos, com foco na criação de um fórum global para o diálogo sul-sul e a aprendizagem sobre alimentação escolar e segurança alimentar.

Essa coalizão, formada por organizações da sociedade civil que haviam participado ativamente do desenho do Programa Fome Zero, era dominante no primeiro ano de governo do presidente Lula (2003) (Morais, 2009). A princípio havia um intenso debate entre essa coalizão e a coalizão do Programa Bolsa Família, que ganhou força nos anos seguintes, a respeito da melhor forma de equacionar o problema da fome e da pobreza no país.

Esses debates não estavam circunscritos, contudo, ao âmbito brasileiro. O Banco Mundial que, diante às críticas recebidas à sua atuação nos anos 80 e 90, havia incorporado tanto a agenda social quanto a agenda da Cooperação Sul-Sul como eixos centrais, foi um dos agentes centrais nesse debate. No dia 31 de março de 2003, em seminário sobre o Fome Zero, o então vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina, David de Ferranti, se opôs à coalizão da segurança alimentar e nutricional ao não concordar sobre a obrigatoriedade do uso da transferência de para a compra de alimentos. Para ele, os pobres sabiam fazer boas escolhas e que caberia a eles decidir sobre a utilização da renda recebida do governo (Patu, 2013).

A experiência do PBF, assim como experiências homólogas em países latino-americanos, passou a ser crescentemente difundida e financiada pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Gonnet e Hurtado, 2012; Sugiyama, 2011; Moraes, 2011). Se, ao final dos anos 90, apenas Brasil e México implementavam programas de transferência de renda, no ano de 2012 registravam-se 45 países implementando diferentes variações dessa modalidade de política (Sridharan, 2012).

O Banco Mundial e o IPC-IG contribuíram para a difusão do PBF ao avaliarem seus resultados como positivos e ao documentarem a experiência em diversos idiomas. Essas instituições também jogaram um papel importante na facilitação de comunidades epistêmicas, ao patrocinar seminários, estudos e intercâmbio sobre o programa (Gonnet e Hurtado, 2012). Foi nesse contexto, marcado ainda por diversas visitas do presidente Lula ao continente africano,

que surgiram diversas demandas para a prestação de cooperação técnica envolvendo a experiência do PBF.

Em 2006 foi lançado o Programa África-Brasil em Desenvolvimento Social durante visita de seis delegações de países africanos para intercâmbio sobre experiências na transferência de renda. O programa, que constituiu a primeira experiência do MDS no continente africano, contou com o apoio do Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e pelo IPC-IG. Desse intercâmbio nasceu o projeto *Livelihood Empowerment against Poverty* (LEAP), em Gana, financiado pelo DFID e apoiado técnica e administrativamente pelo IPC-IG. O projeto influenciou o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Proteção Social do país, que tem como principal componente a transferência de renda (Souza, 2007).

Entretanto, diversos fatores domésticos e externos contribuíram para que o envolvimento do MDS na cooperação com o continente africano mudasse de foco. Nacionalmente, a coalizão em torno da agenda de segurança alimentar e nutricional voltou a ganhar força e, como resultado de sua forte mobilização social no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o direito à alimentação foi incluído na Constituição brasileira e a rede de proteção social foi progressivamente ampliada para incluir a SAN como componente central (MDS, 2008). A coalizão em torno do PBF, que não havia sido ativa na promoção do programa fora do Brasil e não contava com funcionários suficientes para atender às demandas crescentes, decidiu despriorizar seu envolvimento direto com a África (Morais, 2011). Avaliações de que o programa estava consolidado nacionalmente, de que a primeira experiência na África apontou diferenças consideráveis nos contextos de implementação e de que era alto o engajamento das organizações internacionais na promoção dos programas de transferências de renda contribuíram para a decisão. Vale ressaltar que isso não significou um desengajamento do ministério com a agenda do PBF. O MDS mantém projetos de cooperação estruturados a partir de sua experiência com o Bolsa Família na América Latina e segue compartilhando sua experiência

através de eventos, comunidades e através de iniciativas como a plataforma *World Without Poverty*.¹⁰

No âmbito internacional, algumas mudanças também contribuíram para o fortalecimento da agenda de cooperação em SAN. Em primeiro lugar, a crise alimentar de 2007/08 recolocou a agenda no centro da atenção mundial. Na África, houve uma priorização da agricultura como motor de desenvolvimento do continente (Milhorange, 2013) e uma crescente desilusão com os programas de transferência de renda que, apesar das evidências de seus impactos positivos, são percebidos como uma agenda dos doadores, além de serem caros e exigirem uma complexa estrutura institucional para sua implementação (Devereux e White, 2008).

Nesse contexto, em 2010 o “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” realizado em Brasília por iniciativa do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, reuniu mais de 40 ministros africanos e estabeleceu a agricultura como prioridade para a cooperação com o continente. As principais áreas para o diálogo e cooperação estabelecidas foram: compra pública de alimentos, ampliação de cobertura dos programas de alimentação escolar e o apoio e modernização à agricultura familiar.

Em 2012, já sob a primeira gestão de Dilma Rousseff (2011-2014), o Programa de Aquisição de Alimentos para a África (*Purchase from Africans to Africa – PAA Africa*) foi lançado com dois objetivos principais: (1) apoiar as iniciativas locais de compra de alimentos de pequenos agricultores para assistência alimentar e humanitária; e (2) reforçar as estratégias de compra de alimentos para apoiar o combate à fome a longo prazo. O projeto inicial contou com a participação de cinco países africanos (Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal) e foi implementado por meio de uma parceria entre Coordenação Geral de Ações Internacionais contra a Fome (CGFOME), o MDS, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO),

¹⁰ Lançada no início de 2014, é uma iniciativa internacional que reúne o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), IPC-IG, MDS e Banco Mundial

o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Centro de Excelência contra a Fome e o DFID.

Diferentemente do PBF, que contou com o forte apoio de organizações internacionais para sua difusão e legitimação, o PAA África se apoiou principalmente em *empreendedores* brasileiros, originalmente envolvidos com o Programa Fome Zero, que promoveram o programa em diferentes círculos políticos. O papel de José Graziano em defender a agricultura familiar e a segurança alimentar dentro da FAO e a mobilização política da CGFOME no Brasil foram determinantes para a visibilidade do programa. Embora o programa conte com o apoio de organizações internacionais para sua implementação, é financiado pelo governo brasileiro (por meio de contribuições à organizações internacionais). Em linhas gerais, o PMA opera a compra e distribuição de alimentos; a FAO fornece sementes, fertilizantes e demais insumos, além de promover intercâmbio de conhecimento, parcerias de apoio ao diálogo; o MDS fornece apoio técnico e compartilha conhecimentos extraídos do PAA nacional, enquanto o CGFOME é responsável por formular a orientações em consulta com os parceiros. Finalmente, o componente de aprendizado e intercâmbio de conhecimento é apoiado pelo Centro de Excelência contra a Fome e conta com apoio financeiro e técnico do DFID.

Com base na experiência brasileira, o PAA África também propõem maior ênfase no aspecto da participação da sociedade civil. O CONSEA está ativamente envolvido no programa e tem participado nas delegações oficiais, recebe delegações internacionais para troca de informações e participa no comitê de acompanhamento do programa. Além de ser considerada um fator de sucesso determinante do programa (Chmielewska e Souza, 2011), a participação da sociedade civil em programas de cooperação é garantida pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar (Brasil, 2011). Nesse sentido, o CONSEA contribui para a construção de uma base social mais sólida para o programa internamente, assim como para a construção de diálogo com a sociedade civil dos países parceiros.

4. Conclusão

O entendimento do processo decisório da CSSD brasileira ilumina os fatores que contribuem, do ponto de vista do contexto originário de uma política, para a disponibilização das experiências passíveis de serem transferidas. Entendemos que, apesar de a cooperação brasileira responder às demandas dos países parceiros, apenas se existirem capacidades, recursos e atores mobilizados essa cooperação será efetivada. Nesse sentido argumentamos que tanto mudanças de ordem domésticas como internacionais contribuíram para a conformação desse cenário de “oferta”, quais sejam, as mudanças na arquitetura da ajuda internacional e a emergência da CSS à prioridade de política externa. O crescente questionamento acerca da legitimidade dos modelos tradicionais de cooperação e a (re)emergência de países do Sul contribuíram para que doadores tradicionais se orientassem cada vez mais a buscar parcerias triangulares com países do Sul, buscando reconstruir sua legitimidade e manter seu espaço no mercado político da cooperação. Entretanto, o novo lugar do Brasil na política internacional contribuiu para que estratégias de maior protagonismo fossem adotadas. Destacamos que a prioridade conferida à agenda da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento durante as administrações Lula e a horizontalização da formação de agenda da política externa motivaram uma maior mobilização de instituições nacionais, que se engajaram na cooperação como continuidade de suas estratégias domésticas.

Ao analisar o caso do MDS é possível observar concretamente esses determinantes. Inicialmente sua participação em projetos de cooperação com países africanos resultou, principalmente, de estratégias de difusão de doadores tradicionais. Porém, diversos fatores contribuíram para uma mudança nesse padrão, presentes em iniciativa posterior, o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África). Entre eles destacamos a despriorização da cooperação com a África, por parte da coalização de sustentação do Bolsa Família dentro do

MDS; o fortalecimento doméstico de coalizações em torno da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional, que repercutiram na criação de estruturas institucionais destinadas a fortalecer a agenda de SAN no âmbito internacional, como a Coordenação Geral de Combate à Fome do Ministério de Relações Exteriores e o Centro de Excelência contra a Fome. Ainda com relação à agenda de SAN, outros determinantes contribuíram para seu fortalecimento, entre eles a eleição de José Graziano como diretor da Organização Mundial de Agricultura e Alimentos e sua atuação como empreendedor da difusão da experiência brasileira de combate à fome, a priorização da questão nutricional na agenda global e a escolha africana da agricultura como motor para seu desenvolvimento.

Como resultado, percebe-se que, apesar da continuidade do apoio dos doadores tradicionais, concretizada em ambas iniciativas, o protagonismo brasileiro na definição da agenda de cooperação foi maior no caso da iniciativa de Segurança Alimentar e Nutricional, que nasce de um diálogo de alto nível entre governo brasileiro e governos africanos.

Esse *paper*, contudo, não abordou a questão da sustentabilidade da CSS brasileira nesse novo contexto. Sendo ela condicionada pelas prioridades da política externa, assim como por coalizões específicas que podem ter mais ou menos possibilidades de acessar sua agenda e recursos, projetos e parcerias, pode se ver fragilizada como resultado de mudanças de prioridades domésticas.

Finalmente, vale destacar que não foram analisadas as motivações, o desenho ou grau de sucesso de implementação dos projetos a partir da perspectiva dos países parceiros na África.¹¹ Analiticamente, destacamos que ao analisar processos de difusão de políticas no âmbito da CSS seria necessário analisar também as motivações destes países no âmbito no mercado político da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Nesse sentido, agregam-se variáveis relacionadas às suas estratégias de inserção e posicionamento internacional, como podem ser o adensamento de relações com países

¹¹ Para o caso do PAA Africa em Moçambique, ver desafios da adaptação e implementação em Milhorange, Sabourin e Bursztyn (2015).

emergentes e, ao mesmo tempo, com relação aos doadores tradicionais, o interesse na continuidade do aporte de recursos financeiros e conhecimento (OECD, 2009; UNDP 2009; Aschoff, 2010). Nesse sentido, a abordagem da *policy transfer* pode ser útil para o desenvolvimento de futuras análises que encampem também os processos domésticos dos países parceiros.

Referências Bibliográficas

- Abdenur, A. E., & Fonseca, J. M. (2013). The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold. *Third World Quarterly*, 34 (8), 1475–1491.
- Alden, C., Morphet, S., & Vieira, M. A. (2010). *The South in world politics*. Hampshire: Palgrave.
- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63 (3), 689-718.
- Aschoff, G. (2010). *Triangular Cooperation Opportunities, risks, and conditions for effectiveness*. Washington DC: World Bank Institute.
- Badie, B. (2009). *O diplomata e o intruso*. Salvador: EDUFBA.
- Barbosa PHB. (2011). O Brasil e a EMBRAPA: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal. Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores: Brasília.
- Berringer, T. (2015). *A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris.
- Biersteker, T. J. (2002). State, Sovereignty and Territory. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of International Relations* (pp. 207-235). London: SAGE.
- Brasil. (2011). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília: Brasil.
- Brun, E; Muxagato, B. (2012) El proyecto internacional brasileño (2003-2010): intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeu*, 10:91-116.

- Caixeta, M., & Suyama, B. (2014). *A Cooperação Sul-Sul em Proteção Social*. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul.
- Carvalho, M. I. (2010). Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. *DADOS* , 53 (2), 405-445.
- Carvalho, M. I. (2003). Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. *Contexto Internacional* , 25 (2), 363-401.
- Cason, J. W., & Power, T. J. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review* , 30 (2), 117-140 .
- Chmielewska D, Souza D. (2011). The food security policy context in Brazil. In International Policy Centre for Inclusive Growth Country Studies, Vol. 22. IPC: Brasília.
- Ciommo, M. D., & Amorim, A. (2015, Março). *Brazil as an international actor: Drivers for development cooperation*. Acesso em Junho 9, 2015, de Development Initiatives: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/04/Brazil-as-an-international-actor.pdf>
- Devereux S, White P. (2008). Social protection in Africa: can evidence, rights and politics converge? Paper presented at the international conference: Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience. Entebbe, 8–10 September.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance: an International Journal of Policy and Administration* , 13 (1), 5-24.
- ECOSOC United Nations Economic and Social Council. (2008). *Trends in south-south and triangular development cooperation*. Background study for the Development Cooperation Forum. Disponível em http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf Acesso em 12 de novembro 2012.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p. 311-355, jan./jun. 2012
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; NOGUEIRA, Joana Laura Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação Intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. *Dados*, Rio de Janeiro, v.55, n.1, pp. 173-220, 2012.

- Figueira, A. C. (2009). *Processo Decisório em Política Externa*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- França, C., & Sanchez, M. R. (2011). A Inserção Internacional do Poder Executivo Brasileiro. *Análises e Propostas* (40).
- Grahan, E. R., Shipan, C. R., & Volden, C. (2013). Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science* , 1-29.
- Gonnet CO, Hurtado A. (2012). The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussions about the Conditional Cash Transfers program in Latin America. X Chilean Congress of Political Science. Chilean Political Science Association, Santiago.
- Hirst, M. (2011). Prefácio. In L. Pinheiro, & C. R. Milani, *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política* (pp. 9-12). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Hirst, M., Lima, M. R., & Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad* , 22-41.
- Hudson, V. M., & Vore, C. S. (1995). Foreign policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. *Mershon International Studies Review* , 39 (2), 209-238.
- Iglesias Puente CA. (2010). A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995–2005. Funag: Brasília.
- IPEA/ABC (2013) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*, Brasília: IPEA/ABC
- IPEA/ABC (2010) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005–2009*. Brasília: IPEA/ABC
- IPEA e Banco Mundial (2011) 'Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o Crescimento', www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreoatlanticopor2.pdf
- Lancaster C. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. The University of Chicago Press: Chicago
- Lechini G. 2006. La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y nueva Sudáfrica. In *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico: lecciones desde África, Asia y América Latina*, Boron A, Lechini, G (Comps.). CLACSO: Buenos Aires; 313–342.

Leite, I. C. (2013) O envolvimento da EMBRAPA e do SENAI na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação. 2013. 381 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Leite, I. C., Pomeroy, M., & Suyama, B. (no prelo). Brazilian South-South development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa . *Journal of International Development* , 27 (8).

Leite, I. C., Suyama, B., Waisbich, L., & Pomeroy, M. (2014). *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the state of the debate*. Brighton: Institute of Development Studies.

Leite, I., Pomeroy, M., & Suyama, B. (2013). *Africa-Brazil co-operation in social protection: Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development*. Acesso em 15, agosto 2015, de United Nations University World Institute for Development Economics Research: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-022/

Lima, M. R. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* , 22 (2), 265-303.

Lima, M. R., & Santos, F. (2001). O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova* (52), 121-149.

Lopes, D. B. (2013). *Política Externa e Democracia no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP.

McEwan, C., & Mawdsley, E. (2012). Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships. *Development and Change* , 43 (6), 1185–1209.

MDS. (2008). Segurança Alimentar e Nutricional: Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília.

Milhorance, C., Sabourin, E., & Bursztyn, M. (2015). Potential and Limits to Diffusing Brazil's Zero Hunger Strategy in Sub-Saharan Africa: The Case of Mozambique. *International Conference of Public Policy* (p. 22). Milan: Catholic University of Sacro Cuore.

Milhorance C. (2013). A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferências e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56(2): 5–22.

Millner, H. (2007). *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press.

- Morais M. 2009. South–South cooperation: past and present conceptualization and practice. In *South–South Cooperation in Education and Development*, Lisa C, Steiner-Khamsi G (eds). Teachers College Press: New York.
- Morais M. 2011. Conditional cash transfers and education: united in theory, divorced in policy. PhD thesis. Colombia University, Graduate School of Arts
- Morgenthau, H. (1978). *Politics among Nations*. New York: Knopf.
- Oliveira, I. T., & Milani, C. (2012). Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP. *DADOS*, 55 (2), 367 a 401.
- Patu G. (2013). Bolsa Família faz dez anos; exame de paternidade aponta petistas, tucanos e neoliberais do Banco Mundial. Folha de S. Paulo, 8 sept. 2013, viewed 16 September, 2013, <http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2013/09/08/bolsa-familia-faz-dez-anos-exame-depaternidade-aponta-petistas-tucanos-e-neoliberais-do-banco-mundial/>
- Pinheiro, L., & Milani, C. (2011). *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editoria.
- Pino, B. A. (2013). *A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA.
- Putman, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.
- Risse-Kappen, T. (1991). Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 43 (4), 479-512.
- Rowlands D. (2008). Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. International Development Research Center, acesso em 19 de março, 2012, <http://idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/ArticleDetails.aspx?PublicationID=116>
- Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1), 40-59.
- Sanchez, M. R., Silva, E., Cardoso, E., & Spécie, P. (2006). Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, 125-143.
- Santana, H. (2001). Grupos de Interesse e a Política Externa para a ALCA. *Contexto Internacional*, 23 (1), 167-196.

Saraiva JFS. (2002). Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45(2): 5–25.

SEGIB (2008) II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Madri: SEGIB

Sridharan V. 2012. *Enhancing the Impact of Cash Transfers - The Latest Trends toward Savings-Linked Social Protection*. Working Paper. New American Foundation, Washington.

Silva, E. C., Spécie, P., & Vitale, D. (2010). *Atual arranjo da Política Externa Brasileira*. Brasília: IPEA.

Snyder, R. C., Bruck, H., & Sapin, B. (1962). The Decision-Making Approach to the Study of International Politics. In R. C. Snyder, H. Bruck, & B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics* (pp. 60-74). New York: The Free Press.

Soares, C. d. (2005). *O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco.

Souza, A. d. (2011). Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids. In L. Pinheiro, & C. Milani, *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política* (pp. 203-240). Rio de Janeiro: FGV Editora.

Souza C. (2007). Review of the Brazil-Ghana Pilot of the Exchange of Social Protection Programmes. Report for the Ministry of Social Development and Fight against Hunger and the UK Department for International Development – Preliminary Version. Sugiyama NB. 2011. The diffusion of conditional cash transfers programs in Americas. *Global Social Policy* 11: 250–278.

Veiga, P. d. (2007). Trade policy-making in Brazil: Changing patterns in state-civil society relationship . In M. Halle, & R. Wolfe, *Process matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency* (pp. 143-183). Winnipeg: IISD.