7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da ABRI

6; 12 a 14/12/2024

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS)

AT: Ensino, Pesquisa e Extensão

Sessão on-line

O USO COMBINADO DE FRAMEWORKS DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E POLICY PROCESS PARA O ESTUDO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Laís Caroline Kuss
(Universidade Federal de Pernambuco, UFPE)

RESUMO

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) faz parte da política externa de muitos países. Assim, além de poder ser estudada do ponto de vista da transferência ou difusão de políticas públicas, pode ser analisada pela ótica da análise de política externa (APE). Nesse sentido, a cooperação torna-se a própria política pública.

Por meio da APE, ao se reconhecer a política externa como uma política pública, abre-se a possibilidade do uso de ferramentas de análise de políticas públicas ou de policy process, no estudo da CID.

O policy process envolve um conjunto de elementos complexos. Por isso, é necessário adotar estratégias de simplificação para compreendê-lo. Diante disso, há diversos frameworks, modelos e teorias úteis (Sabatier, 2007). No entanto, dadas as especificidades da CID, por vezes, quando usadas de maneira isolada as ferramentas existentes não conseguem capturar de modo integral a complexidade do objeto, sendo necessára a combinação de frameworks e teorias de diferentes.

Nesse sentido, nesta pesquisa tem-se como objetivo adaptar frameworks e modelos de policy process e de APE para o estudo do processo decisório da cooperação agrícola prestada pelo Brasil aos países africanos e latino-americanos. Assim, busca-se um desenho de pesquisa coerente e útil para estudar como as estruturas e processos da tomada de decisão impactaram os resultados obtidos entre 2003 e 2022.

Palavras-chave: Framework; Análise de Política Externa; Policy Process; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; cooperação agrícola

O uso combinado de frameworks de Análise de Política Externa e Policy Process para o estudo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil

Introdução

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) faz parte da política externa de muitos países. Assim, além de poder ser estudada do ponto de vista da transferência ou difusão de políticas públicas, pode ser analisada pela ótica da Análise de Política Externa (APE). Nesse sentido, a cooperação torna-se a própria política pública.

Ademais, por meio da APE, ao se reconhecer a política externa como uma política pública, abre-se a possibilidade do uso de ferramentas de *Policy Process* no estudo da CID. Isso porque o processo decisório da política externa e das demais políticas públicas guardam mais semelhanças do que diferenças, o que permite o uso das mesmas ferramentas de análise.

O *Policy Process* (PP) envolve um conjunto de elementos complexos. Por isso, é necessário adotar estratégias de simplificação para compreendê-lo. Para tanto, há diversos modelos e teorias úteis (SABATIER, 2007). Contudo, dadas as especificidades da CID, por vezes, quando usadas de maneira isolada as ferramentas existentes não conseguem capturar de modo integral a complexidade do objeto, sendo necessária uma combinação. Desse modo, nesta pesquisa serão adotados elementos de abordagens conectadas à APE e ao PP (ou Análise de Políticas Públicas).

Nos estudos sobre o processo decisório em política externa procura-se uma abordagem integrativa, que considere diferentes níveis de análise e fatores explicativos associados entre si, que podem variar no contexto (SARAIVA, ALBUQUERQUE, 2022). Assim, considerando uma perspectiva mais completa do processo decisório em CID compreende-se que os conceitos e relações atribuídas a algumas abordagens da APE e de PP são compatíveis do ponto de vista ontológico e metodológico e complementares.

Do ponto de vista da relação entre os níveis doméstico e sistêmico, a análise do processo decisório põe nos tomadores de decisão o ponto de conexão entre ambos, resgatando o papel do agente humano na política externa. Nesse sentido, para Hudson (2002), Snyder, Bruck e Sapin (1954), considerada a obra que inaugura a tradição da análise de processo decisório na APE, cumprem também um papel de identificação da intersecção entre os fatores materiais e ideacionais, que estaria igualmente nos tomadores de decisão,

já que: "[A] ação do Estado é a ação tomada por aqueles agindo em nome do Estado"[1] (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 1954 *apud* HUDSON, 2002, p.4).

Apesar da busca por uma abordagem mais compreensiva, há que se atentar para um refinamento dos propósitos e metas da pesquisa, já que estudar o processo decisório pode envolver uma "coleta heroica" de dados ("*heroic data collection*"), acerca dos indivíduos tomadores de decisão; do contexto organizacional no qual o processo de desenvolve; da rede de comunicações (estrutura, processo e conteúdo); da configuração cultural e ideacional da tomada de decisão; da sequência temporal de decisões; e da dinâmica entre todos esses aspectos. (HUDSON, 2002, p.10; SNYDER, BRUCK, SAPIN, 1954).

A partir disso, a primeira seção será dedicada à definição e delimitação do que se entender por processo decisório. Ela é seguida por um seção sobre a natureza da política externa como política pública, discutindo a aproximação entre a APE e o PP. O núcleo do capítulo é a seção que contem as abordagens do processo decisório em APE e PP que são considerados úteis para o estudo da CID agrícola brasilera. Por fim, a seção final conecta essas abordagens com o papel do Brasil como "doador" internacional na área agrícola, ao mesmo tempo em que se propõe um *framework* próprio para a análise do processo decisório em CID.

1.1 O que é o processo decisório?

O processo decisório (ou de tomada de decisão) consiste em uma série de ações, eventos e decisões interativas que podem culminar em uma ação (ou inação) na direção da mudança ou manutenção do *status quo*, seja essa sequência na esfera pública ou privada, individual ou coletiva. No caso do PP, fala-se de decisões que estão circunscritas à jurisdição pública, já que a política pública (*policy*, em inglês) está no campo das decisões governamentais.

Esse processo envolve "um conjunto de elementos extremamente complexo que interage no tempo"[2], incluindo diversos atores e seus valores, percepções e preferências políticas. Portanto, para sua compreensão são necessárias simplificações, que podem ser feitas por meio do método científico. (SABATIER, 2007, p.3) Nesse sentido, para Ostrom (2007, *apud* SCHLAGER, 2007) as teorias e modelos utilizados devem ser baseados em um *framework*, que fornece uma "orientação compartilhada para estudar, explicar e compreender fenômenos de interesse", consistindo em conceitos e variáveis-chave sobre os quais s pesquisadores formulam teorias (OSTROM et al. 2014, p.269)

---

[11] Tradução livre do original: "*State action is the action taken by those acting in the name of the state*".
[2] Tradução livre do original: " (…) *an extremely complex set of elements that interact over time*" (3)

De acordo com Schlager (2007, p.293), na explicação dos processos de *policymaking* "(...) a ênfase está muito mais no desenrolar do que na decisão oficial, com atenção voltada à estrutura, contexto, constrangimentos e dinâmicas do processo, assim como às atuais decisões e eventos que ocorrem"[3]. Igualmente, o foco da presente pesquisa está nas etapas da tomada de decisão e não na decisão final.

O processo decisório pode ser observado por diversas lentes. Do ponto de vista do PP o mais clássico é o ciclo das políticas públicas, introduzido por Lasswell (1956). Esse "esquema de visualização e intrepretação" divide a vida de uma política pública em uma sequência de fases interdependentes, que vão da identificação de um problema até a avaliação e extinção de uma política. Por contemplar etapas, esse modelo foi altamente criticado, já que no dia a dia da política, as fases não são necessariamente sequenciais. (SECCHI, 2013, p.43)

No entanto, para fins didáticos, é útil pensar que a presente pesquisa se situa nas fases que ocorrem antes da etapa de implementação preconisada pelo ciclo. Ou seja, o que se define como objeto dentro do "processo decisório" aqui vai da construção da agenda até a a tomada de decisão (ou seleção de alternativas). Esse período compreenderia, portanto, a definição da agenda, a formulação de alternativas e a tomada de decisão (ou seleção de alternativas), com ênfase na tomada de decisão, que seria "o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas" (SECCHI, 2013, p.51).

Já no que diz respeito aos estudos de política externa, inicialmente predominava a visão de que os individuos tomam decisões racionais, mas baseadas em constrangimentos do Sistema Internacional. Nessa perspectiva, há uma generalização entre indivíduos que tenderiam a tomar as mesmas decisões e Estados vistos como monolítos, nos quais o interesse nacional é único e função da posição que o Estado ocupa no sistema. Na década de 1950, Snyder, Bruck e Sapin publicaram o artigo que é considerado um dos pilares fundadores da APE, uma subárea das Relações Internacionais que se dedica a compreender as decisões de política externa abrindo a chamada "caixa-preta" do Estado, entendendo como e por que as decisões são tomadas (HUDSON, VORE, 1995; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020)

Snyder, Bruck e Sapin (1954) inserem o ser humano como fator relevante nas relações internacionais e não apenas as pressões do Sistema. Eles trouxeram conceitos importantes para a análise do processo decisório, tais como "*definition of the situation*" e "*organizational context*" (HAGAN, 2001). A partir disso, na década seguinte, vários autores (como Neustadt,

---

[3] Tradução livre do original: *"(...) the emphasis is much more on the unfolding than on the authoritative decision, with attention devoted to the structure, context, constraints and dynamics of the process, as well as to the actual decisions and events that occur*."

Hungtinton, Crozier, Schilling e outros) trabalharam sobre uma proposição central: "os processos de tomada de decisão determinam o conteúdo da política externa"[4], jogando luz sobre o papel das estruturas administrativas do governo, tanto dos tomadores de decisão como posições que ocupam. (ALDEN, ARAN, 2017, p.46).

Na década de 1970, as abordagens do processo decisório tornaram-se dominantes no estudo da política externa, principalmente com a publicação do trabalho de Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, em 1971, que será mais explorado adiante. No entanto, nos anos 1980, as teorias sistêmicas, como o neorrealismo e os argumentos neoliberais voltaram ao centro da análise. Na perspectiva do realismo estrutural o processo decisório e outros fenômenos no nível interno ao Estado perdem relevância, o que não significou a morte das teorias sobre o processo decisório. (HAGAN, 2001)

As teorias sistêmicas deixam lacunas que as abordagens do processo decisório podem preencher. (HAGAN, 2001). Nesse sentido, Snyder, Bruck e Sapin (1954) propõem que existem duas abordagens distintas e complementares para o estudo da política externa: "(1) a descrição e mensuração de interações, e o (2) processo decisório – a formulação e execução de uma política" (Snyder, Bruck, Sapin, 1954 *apud* HUDSON, 2001, p.7). A primeira, característica das teorias sistêmicas e da escolha racional, não explica os desvios do padrão, que serão explicados apenas por abordagens do processo decisório. Ou seja, só esse tipo de análise é capaz de responder os porquês. Ao mesmo tempo, "sem a escolha racional, uma conceitualização dos elementos estratégicos da escolha pode não ser realizável" (HUDSON, 2001, p.7).

Para produzir essas explicações, as teorias de construção das políticas exploram a interação dos atores políticos nas instituições "para produzir, implementar, avaliar e revisar políticas públicas". Essa caracterização também é válida para as abordagens do processo decisório em política externa (SCHLAGER, BLOMQUIST, 1996, p. 653)[5].

Hoje, na perspectiva dos autores da APE, o processo decisório em política externa "refere-se as escolhas que indivíduos, grupos e coalizões tomam que afetam as ações da nação na arena internacional"[6] (MINTZ, DEROUEN, 2010. p.3). É composto por quatro componentes: coleta de informações e identificação do problema, identificação e seleção de alternativas; escolha das alternativas ou a decisão em si; e implementação (SIMON, 1960). Portanto, PP e APE definem o processo decisório de maneira semelhante, considerando componentes similares.

---

[4] Tradução livre do original: "*decision-making processes determine the content of foreign policy*".
[5] Tradução livre do original: "(…) *to produce, implement, evaluate, and revise public policies*".
6 Tradução livre do original: "(...) *refers to the choices individuals, groups, and coalitions make that affect a nation's actions on the international stage*".

São diversos os componentes ou elementos do processo decisório apontados na literatura. Estão entre eles: atores, estruturas ou unidades de decisão, processos e contexto. Para Weible (2023), por exemplo, o *policy process* pode envolver histórias, narrativas, ideias, crenças, normas, regras, informação e aprendizado. Nesse sentido, nota-se uma aproximação com o constutivismo, que chama atenção ao papel de regras, ideias e narrativas na construção das políticas. Esses elementos podem estar em uma configuração formal e informal de ação coletiva.

Sobre os atores políticos, reconhece-se a capacidade de agência destes, podendo agir tanto para a mudança quanto para a manutenção do *status quo*. Os atores podem ser afiliados a entidades governamentais, grupos de interesse, organizaçoes sem fins lucrativos, negocios corporativos e privados, associações civicas e comunitárias, *think tanks*, firmas de consultoria, academia, mídia etc. (WEIBLE, 2023).

No entanto, os atores estão sempre em interdependência com o contexto no qual se inserem. Nesse sentido, o contexto molda a dinâmica entre os atores e, ao mesmo tempo, é afetado por ela. De acordo com Weible (2023, p.5): "Descrições contextuais frequentemente caem em múltiplas categorias, incluindo condições socioeconômicas, cultura, infraestrutura, condições biofísicas e instituições[7]"[8]. Alguns desses contextos podem ser mais decisivos do que outros para diferentes decisões.

Nesses contextos acontecem eventos, que podem ser intencionais ou não, e cujos sigificados e impactos ganham visibilidade na interação com os atores, a depender do foco, storytelling, debates e outros elementos que surgem dessa interdependência. Os resultados produzidos podem ter consequências ou impactos de curto ou longo prazo. (WEIBLE, 2023)

Por sua vez, Mintz e DeRouen (2010, p.15) distinguem dois tipos de tomada de decisão na política externa. As decisões estratégicas e interativas seriam aquelas "envolvendo pelo menos dois players que tomam decisões que afetam e são afetadas pelas decisões de outros players"[9]. Já o processo sequencial envolveria uma série de decisões interrelacionadas.

Os processos de decisão são moldados por uma unidade decisória, ou seja, quem toma as decisões. Essa unidade pode ser diferente em tamanho e composição, o que afeta também a dinâmica do processo. Elas podem ser temporárias e envolver indivíduos, burocracias ou coalizões. Quando há coalizões, nenhum ator sozinho tem poder de tomada

---

[7] As instituições são tratadas como pelo autor como as "estruturas fundamentais de governo, como podem ser encontradas em uma constituição" (Tradução livre do original: "*fundamental government structures, as might be found in a constitution*") (WEIBLE, 2023, p.5),

[8] Tradução livre do original: "*Contextual descriptions often fall into several categories, including socioeconomic conditions, culture, infrastructure, biophysical conditions, and institutions*".

[9] Tradução livre do original: "*involving at least two players who make decisions that affect and are affected by the other player's decisions involving at least two players who make decisions that affect and are affected by the other player's decisions"*.

de decisão individual e as responsabilidades e créditos são compartilhados (MINTZ, DEROUEN, 2010).

Sabido o que se entende aqui por processo decisório e seus elementos, na próxima seção será desenvolvida a aproximação entre a APE e o PP, por meio da caracterização da política externa como uma ponte entre as políticas públicas e a política internacional.

1.2 Política externa: entre as políticas públicas e a política internacional

O estudo das relações interestatais é tão antigo quanto os próprios Estados, porém o estudo da política externa é posterior a Segunda Guerra Mundial, quando nasce o subcampo da APE. Ele surgiu da necessidade de estudar, como e por que são tomadas as decisões do Estados em relação a outros atores internacionais, abrindo a chamada "caixa-preta" do Estado. Isso porque a visão tradicional dessas decisões era de que a política externa seria uma política de Estado, que responde a um interesse nacional único, que, por sua vez, depende da posição que ele ocupa no Sistema Internacional. Porém, com a consciência da necessidade de uma maior responsabilização dos decisores em relação as suas decisões, o desenvolvimento dos estudos de política externa contribui para a perspectiva de que esta política se assemelha às demais políticas públicas. (LIMA, 2000; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

A partir dos textos seminais da APE, resgata-se o papel do indivíduo como tomador de decisão, sem esquecer dos constrangimentos que o atingem. Nesse sentido, é importante ressaltar que a APE não pretendeu prescindir das Teorias de Relações Internacionais já existentes, mas jogar luz nas decisões tomadas por Estados e grupos de Estados e seus padrões e especificidades (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

É, por isso, que Hudson e Vore (1995) diferenciam as *Actor-Specific Theories* e *Actor-General Theories*. As *Actor-General Theories* seriam aquelas que enxergam o Sistema como determinante da ação dos Estados, que são atores unitários. Elas buscam explicar eventos e tendências gerais. Por outro lado, as *Actor-Specific Theories*, entre as quais as teorias de política externa, são aquelas mais úteis para explicar especificidades dos Estados, fontes de mudanças nos padrões ou apenas diversidade diante do padrão. Buscam examinar como as decisões são tomadas e, assim, enxergam o Estado como composto por diversos grupos, instituições e interesses. (HUDSON, VORE, 1995)

Inicialmente, uma das correntes da APE buscou formular uma Teoria Geral da Política Externa, a partir do trabalho de James Rossenau (1966), *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, porém, aos poucos o subcampo adotou a perspectiva das *middle-range theories*, ou seja, busca padrões na política externa dos Estados, mas reconhecendo que não há uma teoria geral que explique todas as decisões (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

Desse modo, a APE dá ênfase ao processo das decisões humanas, a fim de fornecer uma explicação mais satisfatória do comportamento estatal. Dedica-se à investigação sobre quem formula a política exterior, como o faz e como esse processo impacta seu conteúdo (HUDSON, 2005; PINHEIRO, 2009). E o faz a partir de algumas premissas: 1) a política externa é uma das dimensões da política; 2) é também resultado de dinâmicas internacionais e domésticas; 3) portanto, o interesse nacional é composto pelo interesse de diversos atores; 4) esses atores não agem de maneira puramente racional, já que possuem interpretações próprias, "agendas ocultas" (tal como a busca por consenso) e motivações emocionais e ideológicas; 5) por isso, a ênfase dos seus estudos está nos indivíduos e unidades que compõem o Estado.(HUDSON; VORE, 1995; HUDSON, 2005).

Apesar do foco da APE em como as decisões são tomadas dentro do Estado, a subárea reconhece a importância de fatores externos, buscando uma análise multinível e multifatorial/multicausal. Nesse sentido, a visão dos autores da APE é de fronteiras fluídas entre a política doméstica, a externa e a internacional, o que possui consequências analíticas, levando a uma busca por "explorar ambas as dinâmicas internas e externas da vida social e as conexões complexas entre elas" (ROSENAU, 1997, p. xiii) (LENTNER, 2006; HUDSON; VORE, 1995; HUDSON, 2005).

Essas escolhas analíticas proporcionam um diálogo maior com diversas disciplinas e teorias das Ciências Sociais, podendo a APE ser chamada de "campo-ponte" ("*bridging field*"), ao mesmo tempo em que a política externa é vista como articuladora entre as políticas e pressões domésticas e internacionais (PUTNAM, 1988). Para tanto, é preciso definir o que é política externa e reconhecer sua caracterização como uma política pública.

Política externa pode ser definida como o "(...) conjunto de decisões tomadas por decisores com relação a (ou tendo consequência para) entidades externas ao Estado-Nação" (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p.31). Assim, é vista como uma política governamental em sua origem, fruto de um acordo político (com barganha e coalizões) e escolhas dos governos, embora essas sejam limitadas pela própria natureza do Estado (capitalista e democrático) e do sistema internacional (anárquico e assimétrico)" (MILANI, 2015, p.70). Isso não impede que algumas de suas diretrizes acabem se tornando políticas de Estado, sendo mais permanentes, ou ainda que se reconheçam suas especificidades, derivadas da natureza da política externa como articuladora entre o doméstico e o internacional (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

De acordo com Lima (2000) não há uma diferença ontológica entre as políticas públicas e a política externa, portanto o processo decisório pode ser estudado de maneira semelhante. Essa aproximação pode ser feita pela própria definição de ambas ou pela ênfase que dão aos indivíduos, estruturas e processos de decisão e implementação de políticas (PONTE E SOUSA, 2014)

Políticas públicas podem ser definidas como o resultado das decisões (ou ausência de decisão) de governos ou autoridade equivalente, em direção a objetivos específicos (DYE, 1972). São resultado da interação entre atores (públicos ou privados), que pode ser influenciada pelas instituições que a mediam e pelos recursos que esses atores possuem (ASENSIO, 2010; WEIBLE, 2023).

O estudo das políticas públicas pode ser feito por meio de diversas teorias e o próprio campo de estudos possui abordagens com nomes diferentes, a depender do grupo de autores e sua motivação. Nesse sentido, Weible (2023, p.5-6), por exemplo, diferencia as pesquisas de "*policy process*" da "análise de políticas públicas" (*policy analysis*). Nessa perspectiva, não há uma "separação estrita" (*strict separation*) entre ambas, mas a ênfase do *policy process* está em como o processo decisório das políticas públicas se desenrola, com seus padrões e condições que afetam as escolhas dos decisores. Por outro lado, a análise de políticas públicas se dedicaria ao estudo também de políticas públicas, mas com foco em fornecer informações para decisões futuras ou avaliar decisões passadas. Apesar dessa diferença, para o propósito dessa pesquisa, não será feita diferenciação entre as abordagens de *policy process* e o campo de Análise de Políticas Públicas.

A Análise de Políticas Públicas (APP) é o estudo de como, por que e para que os governos agem ou deixam de agir (HEIDENHEIMER, 1990 apud ASENSIO, 2010). É uma área multidisciplinar, que considera a influência dos indivíduos, seus interesses e ideologia, as interações que acontecem entre eles e as instituições que as permeiam na construção e transformação das políticas (SOUZA, 2006). No mesmo sentido, a pesquisa em PP "se refere ao estudo das políticas públicas e as interações complexas envolvendo pessoas e organizações, eventos, contextos e resultados ao longo do tempo"[10]. É ainda onde reside a governança e onde a política acontece, sendo a esperança para a transformação positiva das sociedades (WEIBLE, 2023, p.1).

Ou seja, tanto o que diferentes autores chamam de APP ou de PP quanto a APE jogam luz em estruturas, processos e atores do processo decisório, seja para políticas públicas domésticas ou política externa. Para tanto, é possível combinar diferentes teorias de PP/APP e APE para analisar o processo decisório em política externa, como no caso da CID brasileira, que é o que se buscará nessa pesquisa.

1.3 Abordagens do processo decisório na APE e no PP

Com já inicialmente explorado na seção anterior, a APE procura abrir a caixa-preta do Estado e analisar como e por que as decisões de política externa são tomadas. Nessa

[10] Tradução livre do original: "refers to the study of public policies and the complex interactions involving people and organizations, events, contexts, and outcomes over time."

perspectiva, o Estado segue sendo a principal unidade de análise, mas não mais como abstração metafísica[11]. Isso permite um olhar aprofundado para o processo decisório, com os tomadores de decisão no centro (HUDSON, 2002; MINTZ, DEROUEN, 2010).

Na década de 1970, a teorização sobre o processo decisório passou a ir além da perspectiva da escolha racional (um movimento geral das Ciência Política, não apenas da APE), enchergando o processo decisório de maneira mais complexa (HAGAN, 2001). Assim, surgem diversas abordagens, tanto de PP quanto de APE, que jogam luz em outros determinantes e aspectos desse processo. Essas abordagens se desenvolveram teoricamente ao longo das décadas, resultando nos *frameworks* atuais. É a partir de alguns deles que se desenha o marco teórico-conceitual da presente pesquisa.

A obra mais conhecida de APE sobre processo decisório, é *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, de Graham Allison (1971), que examinou o processo decisório dos Estados Unidos durante a Crise dos Mísseis Cubanos por três perspectivas diferentes: escolha racional, política burocrática e processo organizacional. Na primeira, os Estados são considerados atores racionais que tomam decisões para maximizar seus interesses. Já no modelo da política burocrática enfatiza-se o jogo de barganha entre os vários atores que participam do processo. Por fim, o modelo de processo organizacional joga luz sob o papel das instituições e suas missões. O autor busca mostrar que a teoria da escolha racional não explica satisfatoriamente a tomada de decisão americana durante o evento, portanto, seria necessário observar as outras perspectivas para ter uma explicação mais compreensiva da realidade.

No olhar da política burocrática, a política externa é explicada por um "conglomerado de grandes organizações burocráticas e atores políticos[12], cada um com seus interesses e não respondendo a um conjunto único de objetivos estratégicos e racionais (ALDEN, ARAN,2017, p.46). Dentre esses interesses diversos, o das burocracias é aumentar sua influência e recursos e melhorar o cumprimento de sua missão, além de manter a moral da equipe. Essas organizações são importantes em dois sentidos: 1) informam os governos, fornecem alternativas políticas e respostas de rotina que moldam a sua implementação; 2) contribuem para o *framing* dos eventos e/ou problemas a serem enfrentados, construindo atitudes comuns e imagens compartilhadas.

Ao longo dos anos, o trabalho de Allison evoluiu e incorporou elementos tanto do modelo de política burocrática quanto do modelo de processo organizacional, resultando na

---

[11] Nesse sentido, acordo com Mintz e DeRouen (2010, p.6), o padrão acadêmico era expressar que "'o Canadá fez' isto ou 'a Austrália fez' aquilo. Porém, esta linguagem obscurece o que realmente acontece por trás das câmeras. Muitas políticas externas emanam de fontes difusas de poder". Tradução livre do original: "'Canada doing' this or 'Australia doing' that. However, such language obscures what really goes on behind the scenes. Most foreign policies emanate from diffuse sources of power."

[12] Tradução livre do original: "conglomerate of large, bureaucratic organizations and political actors".

fusão dessas abordagens no Modelo da Política Burocrática (MPB) (ALDEN; ARAN, 2017). Com base na pesquisa de Allison e Halperin (ALLISON, 1969; ALLISON, 1971; ALLISON; HALPERIN, 1972; HALPERIN, 1974), o MPB pode ser resumido em quatro proposições-chave:

1. O Executivo é composto por diferentes indivíduos e organizações que competem por influência, cada um com objetivos distintos.

2. Nenhuma entidade única entre eles é predominante.

3. O resultado do processo é derivado de negociação e compromisso entre esses vários atores.

4. Muitas vezes, há uma lacuna entre as decisões tomadas e sua implementação (ROSATI, 1981).

Com a grande visibilidade dessa abordagem vieram também as críticas, que contribuíram para o avanço do *framework*. Krasner, por exemplo, ressalta o papel do presidente, sobretudo por ser ele que escolhe os *players*-chave da tomada de decisão. Nesse sentido, questiona-se ainda em que grau o chefe do Executivo precisa barganhar. Isso depende do quão unificada é a oposição de *players*-chave dentro da administração; da assimetria de informação e de como a hierarquia entre as burocracias afeta o processo decisório. É possível que haja uma oposição unida em coalizão, por exemplo, que seja capaz de resistir ao líder do Executivo. Em termos de assimetria de informação, quanto maior a assimetria em favor dos subordinados, mais o líder do Executivo terá que barganhar. (ALDEN, ARAN,2017)

Já Hollis e Smith e Welch reforçam o papel do indivíduo para além das instituições. Isso porque não há evidências sólidas que que as preferências, percepções e influências dos atores sejam diretamente correlacionadas com a posição burocrática, como argumenta o MPB. Para Hollis e Smith o papel de um indivíduo define sua relação com os outros e esse papel pode mudar, mesmo que os interesses das instituições permaneçam. Por sua vez, Welch reconhece a influência das rotinas na limitação das opções e resistência a mudanças e da dinâmica intragovernamental como pontos úteis do MPB (*apud* ALDEN, ARAN,2017).

Por fim, é importante ressaltar fatores que ficam de fora do modelo, tais como os cognitivos, valores, tipo de Estado, impacto de grupos de interesse e do congresso. (FREEDMAN *apud* ALDEN, ARAN,2017). Os fatores cognitivos e valores são centrais para o Construtivismo Crítico, cujos autores ressaltam que os interesses emergem das representações, já que são as práticas representacionais e discursos que dão valor a eles, reconhecendo a não racionalidade do indivíduo.

Dentre os críticos das propostas de Allison e Halperin está Rosati (1981), que propôs um novo modelo, centrado na interação entre contexto, estrutura de tomada de decisão, participantes e processo. Sua crítica gira principalmente em torno da alegação de que os

trabalhos de Allison e Halperin não consideram adequadamente o papel do presidente no processo decisório ou variações no número e tipo de participantes, dependendo da questão em consideração.

Na visão do autor, o papel do presidente é crucial nas decisões de política externa, pois ele nomeia pessoal de alto nível no Executivo, estabelece as regras de engajamento, determina o acesso ao processo decisório e pode ser um jogador influente, se assim desejar. No entanto, os presidentes não se envolvem diretamente em todas as decisões, deixando espaço para burocracias e outros atores (ROSATI, 1981).

Assim, o resultado do processo pode ser determinado por três estruturas distintas de decisão, influenciadas pelo grau de envolvimento do presidente e de outros atores, sejam indivíduos ou organizações. Essas estruturas podem ser de predominância presidencial, burocrática ou local, e podem coexistir simultaneamente, com uma sendo predominante. (ROSATI, 1981).

Ainda sobre a relação entre Executivo e burocracias, Rosati argumenta que em diferentes circunstâncias diferentes atores terão diferentes graus de influência na política externa. Isso varia com alguns fatores. O primeiro é o tema, já que quanto mais crítico o assunto for considerado maior tende a ser a participação e influência do Executivo. Quando o tema tem importância moderada, costuma atrair atenção de um número de organizações e individuos o suficiente para a estrutura se caracterizar como domínio burocrático. Essa priorização depende da necessidade de planejamento prévio, do tempo disponível para a tomada de decisão e dos valores que os tomadores de decisão consideram ao avaliar os temas. A maioria das políticas do dia a dia envolve uma ou duas organizações e poucas pessoas e a burocracia cumpre o maior papel nessas questões de rotina. (ALDEN, ARAN, 2017; ROSATI, 1981, p.247).

Além de quem participa, é importante identificar seu sistema de crenças, personalidades, modos de pensamento e percepção. Isso irá determinar a maneira de pensar dos indivíduos envolvidos e, consequentemente, o processo adotado. Os modos de pensar não são aprofundados por Rosati, mas são citados processos analíticos, ideológicos, não comprometidos ou que levam em consideração a missão da organização (ROSATI, 1981). Sugere-se o aprofundamento na discussão sobre racionalidade, por meio de outros autores.

No MPB original há uma relação linear simples entre estrutura, processo e comportamento do Estado. No entanto, Rosati (1981) defende que a configuração externa, ou seja, o contexto, seja levado em conta, já que ele determina quem participa, quais imagens são levadas em conta e afeta a formação das imagens. Portanto, é a interação complexa entre estrutura, processo, contexto e participantes que determina a política externa.

Embora o modelo proposto por Rosati (1981) pareça interessante para analisar o objeto da presente pesquisa, estando voltados as questões da alta política, especialmente de

Segurança Internacional, os modelos de processo decisório na APE sozinhos não são suficientes para obter uma compreensão mais ampla do processo decisório na CID brasileira. No caso da CID, suas particularidades tanto em relação à política externa quanto em relação às políticas públicas, demandam um *framework* combinado, portanto serão utilizadas também ferramentas de *policy process*.

Como já observado na seção anterior, os modelos de APE e as teorias de *policy process* reconhecem a relevância em compreender os meandros do processo decisório, estando atentas ao papel dos atores, instituições, processos e contexto para os resultados. Nesse sentido, percebe-se que elas caminharam juntas ao desenvolvimento da Ciência Política e das Ciências Sociais em geral, participando das discussões sobre a racionalidade do ser humano na tomada de decisões e no reconhecimento do papel das instituições para o resultado das políticas. Assim, partindo do que já se conhece do processo decisório em CID no Brasil e buscando um marco teórico-conceitual congruente e coeso, optou-se pela utilização de duas abordagens: *Advocacy Coalition* (AC) e *Policy Networks*.

De acordo com Schlager (2007) elas comungam de uma perspectiva neoinstitucionalista e reconhecem a limitação da racionalidade do indivíduo, assim como o MPB. Em uma comparação entre teorias de *policy process*, a autora argumenta que as teorias analisadas estão muito relacionadas e que, portanto, poderiam ser consideradas uma família de teorias, incluindo ainda outras além das citadas, sob o framework da advocacy coalition.

A abordagem da *Advocacy Coalition* foi escolhida por ser "(…) um *framework* teórico desenhado para descrever e explicar como as pessoas trabalham juntas para fazer escolhas coletivas na *policymaking* pública"[13] (NOHRSTEDT et al, 2023, p.130). Sua ênfase está na dinâmica entre diferentes coalizões em um subsistema e como isso afeta os *outcomes*, mas constitui-se também como abordagem aberta a combinação com diferentes perspectivas e conceitos úteis para o foco do presente trabalho. Ademais, procura explicar mudanças políticas em um período de dez anos ou mais, contemplando o escopo da pesquisa, que não está em observar decisões ou adoção de políticas particulares (SCHLAGER, 2007).

Um conceito basilar para o objetivo do trabalho, mas não exclusivo da AC, é o de subsistema político, definido como "(…) a arena da atividade política e a unidade primária de análise" no *framework*[14] (NOHRSTEDT et al, 2023, p.131). Pode ser delimitado pelo tema, área geográfica ou "atores da política" (p.131). Estes, por sua vez, são os individuos direta ou indiretamente engajados no subsistema.

[13] Tradução livre do original: "(...) a theoretical framework designed to describe and explain how people work together to make collective choices in public policymaking".
[14] Tradução livre do original: "the arena of political activity and the primary unit of analysis (…)".

Os atores podem ser categorizados como “principais” ou “auxiliares”[15]. Os primeiros são os que participam ativamente e constantemente do subsistema e os segundos aqueles que participam de maneira intermitente, podendo, por isso, construir pontes entre coalizões e até entre subsistemas diferentes. Esses indivíduos se organizam em coalizões, que usam estratégias para influenciar as decisões das autoridades.

Dentro do subsistema há canais de políticas (“*policy venues*”), locais de discussão, ação coletiva ou tomada de decisão que envolve um subconjunto de atores políticos do subsistema com alguma autoridade para tomar decisões ou fazer recomendações (LEACH, SABATIER 2005; LEACH ET AL. 2013 apud NOHRSTEDT et al, 2023). A existência desses canais por si é um dos incentivos aos *policy actors* (NOHRSTEDT et al, 2023).

Na visão da AC, os atores políticos possuem racionalidade limitada (*bounded rationality*), ou seja, escolhem opções satisfatórias, nem sempre ótimas, pois embora sejam motivados instrumentalmente por objetivos, possuem limitações cognitivas no processamento de informações e experiências (SIMON 1957, 1985). Dessa maneira, o ser humano simplifica o mundo por meio de um sistema de crenças (“*belief system*”), composto por “crenças centrais profundas” (“*deep core beliefs*”), “crenças centrais de políticas” (“*policy core beliefs*”) e “crenças secundárias” (“*secondary beliefs*”). (NOHRSTEDT et al, 2023, p.133)

Esse sistema de crenças funciona como um filtro para a interpretação do mundo, fornecendo pressupostos e, portanto, insumos também para a tomada de decisão. (MUNRO, DITTO 1997; MUNRO ET AL. 2002). As crenças profundas são os “valores normativos e axiomas ontológicos fundamentais” do ser humano, fornecendo os valores fundamentais. Já as crenças centrais de políticas estão relacionada, como o próprio nome revela, as crenças relacionadas as políticas, tanto normativa quanto empiricamente. São utilizadas para avaliação do problema e das soluções. Por fim, as crenças secundárias são mais restritas, dizendo respeito a meios de coordenação na coalizão ou instrumentos específicos para atingir resultados. Uma das hipóteses do AC *framework* é de que as coalizões e as crenças centrais são estáveis, o que não significa que não haja mudanças. (NOHRSTEDT et al, 2023)

Além do sistema de crenças, os atores políticos possuem recursos políticos diferentes, que vão contribuir para como a dinâmica do subsistema funciona, determinando como as coalizões são capazes de influenciar as políticas. Podem ser considerados recursos políticos autoridade legal, opinião pública, informação, cidadãos ou seguidores mobilizáveis, recursos financeiros e liderança habilidosa (SEWELL 2005; SABATIER, WEIBLE 2007 apud NOHRSTEDT et al 2023, p.). Importante ressaltar que a influência dos atores deve mudar de acordo com o subsistema, especialmente pelo setor/tema, uma das hipóteses já testadas pela AC (NOHRSTEDT et al, 2023).

15 Tradução livre dos originais “principal” e “auxiliary” (NOHRSTEDT et al, 2023, p.136)

A estrutura de uma coalizão irá depender da estrutura de poder, grau de cooperação e homogeneidade entre os membros. Uma das hipóteses centrais da AC é de que a coordenação em uma coalizão está conectada às crenças compartilhadas no grupo. A cooperação é considerada forte quando é consistente e planejada e, do contrário, é considerada fraca quando é apenas reativa (SCHLAGER, 2007; NOHRSTEDT et al, 2023). No entanto, existem ainda fatores externos que afetam a capacidade da coalizão de realizar mudanças. Nesse sentido, para o framework da AC o ambiente (instituições, geografia, cultura, etc.) influencia e é influenciado pelos atores políticos (principalmente crenças e comportamentos).

Nos estudos de mudança política da AC, forças externas, eventos internos ao subsistema, acordos negociados entre coalizões adversárias ou mudanças na coalizão no poder podem gerar mudanças políticas[16]. Para tanto, esses eventos devem gerar uma mudança na agenda, na distribuição de poder dos atores ou nos canais de políticas (SABATIER, WEIBLE 2007 apud NOHRSTEDT et al, 2023).

No que diz respeito às forças externas, um conceito utilizado é o de "eventos dinâmicos externos" ("*dynamic external events*"), definidos como "relevant developments that are external to the subsystem and prone to change" (p.134), podem ser "socioeconomic conditions, the state of subsystem-relevant technology, public opinion, the composition of governing coalitions, and spill-over effects from other subsystems" (134)

Um outro meio de mudança está na aprendizagem, que acontece quando uma visão ou intenção de comportamento se transforma pela experiência. Essa transformação pode estar em qualquer componente do sistema de crenças, desde as percepções às estratégias políticas utilizadas. (NOHRSTEDT et al, 2023)

Dado o exposto, o framework da *Advocay Coalition* irá ser útil para identificar e compreender o subsistema da CID agrícola e em segurança alimentar no Brasil, com suas diferentes coalizões e os atributos de seus atores políticos e mudanças que ocorreram no escopo de tempo escolhido (2003-2022). No sentido de jogar luz às relações entre esses atores e atributos que vão para além do sistema de crenças, será utilizado o *framework* das *policy networks*.

Nessa perspectiva, os subsistemas políticos consistem em um "grande número de atores lidando com temas de políticas específicas"[17] (ADAM, KRIESI, 2007, p.129). Sua atenção está nos arranjos institucionais, nas capacidades e interação entre os atores, sem deixar de reconhecer outros fatores ressaltados pela AC, como mobilização, participação,

---

[16] Mudanças podem ser definidas como: "*any decision to adopt a public policy, including laws, regulations, programs, legal decrees, and executive orders that represent the goals of one or more of the coalitions within the subsystem*" (NOHRSTEDT et al, 2023, p.141)

[17] Tradução livre do original: "Policy subsystems consist of a large number of actors dealing with specific policy issues"

choques exógenos e papel das ideias. Baseia-se na noção de que as redes moldam as políticas (ADAM, KRIESI, 2007; SCHLAGER, 2007).

Desse modo, um conceito central é o de "redes sociais" ("*social networks*"), definidas como conjunto de atores e as relações que estabelecem entre si. Elas são caracterizadas por dois tipos de variáveis: os atributos dos atores (variáveis de composição) e tipos de interações entre eles (variáveis estruturais)[18].

Os atributos estão relacionados às capacidades dos atores, suas percepções e preferências. Quanto às capacidades, interessa saber se o poder está concentrado ou compartilhado. Já em relação às interações, elas podem ser de conflito ou competição, barganha ou cooperação.

É interessante notar que, assim como a AC, o *policy network* também reconhece a existência de coalizões, incluindo aqui também atores não estatais, chamados em conjunto de "sistema de intermediação de interesses" ("*system of interest intermediation*"), que pode ser composto por partidos, grupos de interesse, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Uma particularidade dessa abordagem é incluir ainda o papel das redes transnacionais, como oportunidades novas que podem aumentar ou melhorar o papel de determinados atores políticos (HÉRITIER, KNILL, 2001 apud ADAM, KRIESI, 2007).

Os atores estatais e não estatais interagem em várias arenas, mas a administrativa é o maior contexto para essa interação. Essa interação depende principalmente da autonomia e centralização do Estado e do sistema de associações de interesses. Padrões de interação mais centralizados e orientados ao consenso costumam derivar de uma concentração de poder igualmente grande em ambos os lados. Já quando o Estado é mais forte, intervenções do Estado são mais possíveis. Por fim, se as associações de interesses são mais fortes, há uma tendência maior a esquemas auto-regulados.

Para o *policy network* é relevante considerar tanto estruturas formais quanto informais de relações, compreendendo as considerações macroinstitucionais de um país e as configurações do domínio de polítitcas específico do que se trata. Nas considerações macroinstitucionais, por exemplo, deve-se considerar se é uma democracia consensual ou majoritária e de estrutura pluralista ou corporativista, fatores que podem contribuir para redes de cooperação informal ou redes mais competitivas (ATKINSON, COLEMAN, 1989 apud ADAM, KRIESI, 2007).

Quanto as características de políticas específicas, a visibilidade ou saliência do tema; os recursos e incentivos para a formação de grupos interessados na política e a expectativa que uma política gera nos grupos de interesse, além da rastreabilidade dos efeitos de uma política podem influenciar na formação de redes e como essas redes se

[18] Aqui se consideram tanto redes formais quanto informais.

estruturam (ADAM, KRIESI, 2007). No entanto, é importante salientar que, no caso da presente pesquisa, esses fatores precisam ser adaptados a uma análise mais geral da área do subsistema, no caso das políticas de agricultura e segurança alimentar que são transferidas do Brasil para países da América Latina e África.

Assim, a partir dos conceitos e ideias apresentados, o *framework* por meio do qual se analisará o processo decisório da CID agrícola do Brasil pode ser apresentado, começando pelo conceito mais macro, que seria o de **susbistema de políticas**, já que entende-se que o que se busca compreender é um susbsistema específico, relacionado à CID agrícola e em segurança alimentar. Esse subsistema conta com configurações específicas que devem ser observadas, tais como recursos e incentivos para a formação de grupos; expectativas dos grupos de interesse; rastreabilidade dos resultados e saliência do tema.

Apesar do conceito de subsistema vir do *policy process*, o quadro geral que utilizado para compreensão do subsistema da CID agrícola brasileira pode ser encontrado em Rosati (1981), com o MPB. Desse modo, serão analisados a **estrutura**, os **participantes** e o **processo** da tomada de decisão no subsistema e como interagem entre si e com o **contexto** em que se insere, compatível com o que preconiza o autor.

O componente do contexto, no entanto foi modificado para abarcar elementos que nos *frameworks* escolhidos aparecem como relevantes, tais como: eventos externos dinâmicos, macroinstituições, características da comunidade (normas, cultura e visões), condições físicas e materiais. Já a **estrutura do processo** é aquele pensada por Rosati, buscando-se observar se houve um domínio presidencial, burocrático ou local e em quais momentos. Aqui também adiciona-se a **estrutura das redes** formadas, observando se as relações construídas são de conflito e competição; barganha ou cooperação. Quanto ao **processo** em si, serão consideradas as *policy venues* abertas para discussão entre os atores políticos, a agenda, as regras em uso, distribuição de poder e assimetria de informação (podem tb ir nos participantes). Tanto a estrutura quanto o processo em si podem ser modificados por eventos internos.

Por fim, o componente mais complexo indica ser o dos participantes, onde se encontram os indivíduos, as organizações, coalizões e redes formadas. Nesse sentido, participam do processo indivíduos de racionalidade limitada e limitados ainda pelas organizações das quais fazem parte. Serão considerados como atores políticos o presidente, as burocracias da administração e atores não estatais. Com relação aos atributos analisados, serão identificados: recursos políticos, preferências, sistema de crenças, visão de mundo, percepções e personalidades (sempre que for possível). Assim como nas perspectivas do MPB e a AC, considera-se que os atores políticos formam coalizões, cuja estrutura varia de

acordo com a distribuição de poder, o grau de cooperação e homogeneidade entre os membros.

Todos esses componentes são dinâmicos e sofreram transformações ao longo do período estudado, de 2003 a 2022, tanto por eventos externos como internos. Portanto, a partir dessa dinâmica, serão identificados os mecanismos de transformação do processo decisório no subsistema de CID agrícola e em segurança alimentar brasileira.

1.4 O Brasil como "doador"

A fim de aplicar o quadro teórico-conceitual acima ao caso da CID brasileira em agricultura e segurança alimentar, é importante explorar algumas caracteríticas do objeto e a trajetória do país enquanto "doador". Isso porque, a CID como se encontra hoje foi fruto de diversas fases, desde a inserção do país no sistema da ajuda até o auge da CID brasileira com o segundo governo Lula e a perda de saliência do tema com Bolsonaro.

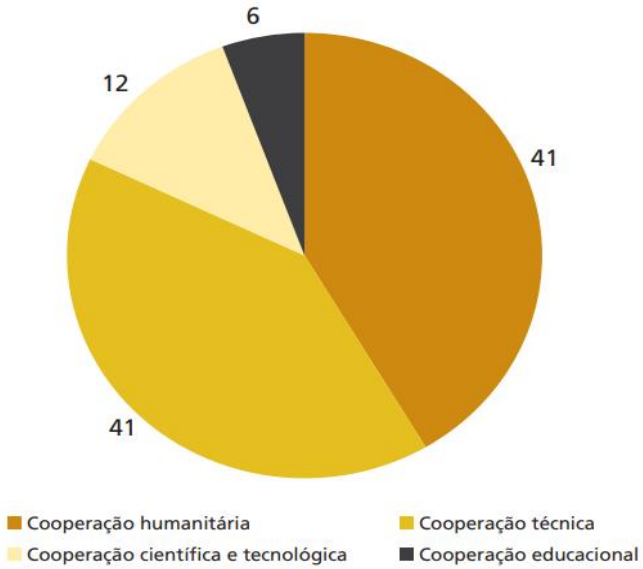
De acordo com os dados do último relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), as contribuições para Organizações Internacionais (OIs) formam a principal modalidade da CID brasileira. No entanto, cabe lembrar que isso abarca todos os envios de recursos do país para OIs, que incluem as contribuições regulares anuais. Portanto, é possível considerar que as modalidades mais relevantes são a cooperação técnica e a humanitária, que entre 2019 e 2020 somaram respectivamente 115 e 114 mil reais cada. Os gráficos abaixo, extraídos da COBRADI (2019-2020) (IPEA, 2022) , mostram os gastos por modalidade, com e sem as contribuições para as OIs.

Gastos do governo federal com a cooperação internacional por modalidade (2019 e 2020)
(Em R$ 1 mil)

Modalidade de cooperação	2019	2020	**Total**
Contribuições para OIs	2.604.298	1.467.011	**4.071.309**
Cooperação humanitária	20.770	93.611	**114.381**
Cooperação técnica	62.973	52.977	**115.951**
Cooperação científica e tecnológica	31.411	2.412	**33.823**
Cooperação educacional	9.762	8.082	**17.846**
Total	**2.729.214**	**1.624.093**	**4.353.310**

Fontes: ABC; ANA; Capes; CNPq; Conab; Embrapa; Enap; IBGE; Inca; Mapa; MC; MCTI; MEC; MRE; MS; e Sain/ME.
Elaboração dos autores.

Gastos do governo federal por modalidades, sem as contribuições para OIs
(Em %)



Fontes: ABC; ANA; Capes; CNPq; Conab; Embrapa; Enap; IBGE; Inca; Mapa; MC; MCTI; MEC; MRE; MS; e Sain/ME.
Elaboração dos autores.

Em relação aos setores nos quais as modalidades se desenvolvem, a Agricultura apresenta valores que chegaram em 2019 a mais de quatro vezes o valor executado em Desenvolvimento social, o segundo setor da lista. Esse, por sua vez, apresentou em 2019 quase duas vezes o valor executado no terceiro setor, o de Educação. Os últimos dados disponíveis em relação aos dez principais setores podem ser encontrados na tabela abaixo.

Valores executados por setor (2019 e 2020)
(Em R$ 1 mil)

Setor	2019	2020
Agricultura	27.744	21.717
Desenvolvimento social	6.192	7.590
Educação	3.749	4.702
Meio ambiente	3.348	4.141
Trabalho e emprego	2.681	3.037
Saúde	3.087	1.579
Administração pública	2.327	1.340
Gestão da cooperação técnica	2.713	709
Segurança pública	1.661	1.367
Planejamento	1.251	1.390

O Brasil se inseriu no sistema da ajuda internacional como receptor. Na década de 1970 surgiram as primeiras ações em parceria com outros países em desenvolvimento, na esteira do movimento da Cooperação Sul-Sul, que surge após a Conferência de Bandung (1954). Nos anos 1980, com a crise da dívida e a chamada “década perdida”, houve uma

desmobilização da CSS em geral e o Brasil participou também dessa fase. Apesar disso, criou em 1987 a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), principal instituição por onde passam a cooperação técnica e humanitária brasileiras, que foi vinculada à Fundação Alexadre de Gusmão (FUNAG). É importante ressaltar que a ABC é responsável tanto pela cooperação prestada quanto recebida do Brasil. Portanto, diante da crise econômica que o país vivia, pode-se pensar que a cooperação prestada não foi o principal motivador da criação da agência (MILANI, 2017).

Em 1995 o Comitê de Cooperação Sul-Sul da ONU apontou o Brasil como "país-pivô", devido ao "compromisso brasileiro com o princípio de horizontalidade das relações entre países em desenvolvimento no campo da cooperação internacional" (MILANI, 2017, p.38). Isso levou a um aumento na demanda por projetos com o Brasil e, consequentemente, um envolvimento maior do país na África, na América Latina e organizações internacionais.

Essa indicação coincidiu com o período da Autonomia pela Participação como paradigma da Política Externa Brasileira (PEB), governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o governo buscou inserir o país de maneira intensa no sistema multilateral, a fim de consolidar sua posição como democracia (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). Foi ainda nesse período, em 1996, que a ABC deixou de fazer parte da FUNAG e passou a fazer parte da Secretaria Geral de Relações Exteriores do MRE, ganhando melhor *status*.

Já em 1998 surge o primeiro acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), arranjo que possibilita a transferência de recursos nacionais para um fundo que é utilizado para os projetos de CID do Brasil com países em desenvolvimento. Isso porque a legislação brasileira não permite a transferência de recursos para a CID fora do país. (MILANI, 2017).

Foi com os primeiros governos Lula que a CID do Brasil ganhou prioridade na PEB, com constante aumento de recursos e diversificação de parcerias, sobretudo na África. A saliência do tema contribuiu para a consolidação de determinados princípios, diretrizes e processos (formais ou informais) ao longo dos governos Lula, mas como um movimento que refletiu nos governos seguintes.

Esse desenvolvimento do processo decisório da CID foi fruto de movimentos da própria política externa (de maneira geral) e forneceu um contexto mais amplo para a CID em agricultura e segurança alimentar. Desse modo, a diversificação de parcerias, a prioridade da CSS e a busca pelo papel de liderança do mundo em desenvolvimento, que fizeram parte das diretrizes da PEB durante os primeiros governos Lula foram refletidos nas características que a CID apresenta ainda hoje.

Quanto aos princípios, por exemplo, alguns derivam dos princípios da CSS dos tempos de Bandung, como a não condicionalidade e a não interferência/intervenção. Junto com a horizontalidade e o trabalho por demanda, eles formam o conjunto de características

da CID do Brasil que refletem as críticas à Ajuda Internacional do Norte para o Sul, prezando por relações horizontais que respeitem a soberania e as necessidades do país parceiro. (KUSS, 2017)

Outros dois traços da CID brasileira, de maneira mais prática, são a prioridade a projetos estruturantes, que respondam a diversos problemas, de maneira que as soluções sejam compreensivas e não isoladas. E a prioridade à parcerias com instituições públicas nacionais, evitando a criação de uma "indústria da ajuda", em torno da criação de ONG's e empresas de consultoria na área. Isso é fruto ainda do desejo de evitar que empresas privadas se beneficiem da cooperação ou que tenham influência nos seus objetivos. (MILANI, 2017)

Durante os governos Lula, alguns objetivos moveram a CID. O primeiro deles foi a aspiração à liderança do mundo em desenvolvimento que, por sua vez, foi utilizada para o balanceamento dos países do Norte Global. Esse objetivo está conectado à aspiração do Brasil a potência mundial e reflete nas relações desenvolvidas em foros multilaterais e votações conjuntas, como apontou Apolinário Júnior (2023). Segundo os resultados que o autor encontrou, a cooperação técnica brasileira de 2003 a 2016 é fruto de interesses políticos brasileiros e a necessidade socioeconômica dos receptores.

Uma motivação relacionada diretamente com o governo no poder foi a legitimação de políticas domésticas por meio da CID. Isso porque quando uma política é consolidada como boa prática internacionalmente, o governo pode usar isso a seu favor domesticamente. Esse recurso foi ainda mais relevante para um governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que levantava temores de radicalização, na esteira das ideias do anticomunismo. Programas como o Fome Zero, carro-chefe do primeiro governo Lula ficaram conhecidas mundialmente e ajudaram a consolidar a sua imagem de sucesso. O próprio fato do PT ser um partido de esquerda com fortes laços transnacionais contribuiu para isso e, quando se fala em cooperação agrícola e em segurança alimentar, laços como os do movimento campesino são ainda mais relevantes.

Por fim, não podem ser esquecidos os interesses econômicos e comerciais. Nesse período, a PEB da autonomia pela diversificação pode ser caracterizada, por outro prisma, pelo paradigma do Estado Logístico, no qual o Estado atua como *broker* para as empresas nacionais. Isso não significa, necessariamente, que as empresas foram as catalizadoras do processo, mas que levar a tecnologia brasileira e formar laços que permitissem (para além da CID) o estreitamento de laços econômicos e comerciais estava na visão da PEB (CERVO, 2003).

Já durante os governos Dilma (2011-2016) o discurso geral da CID permaneceu o mesmo, porém as condições e prioridades se transformaram, refletindo movimentos da PEB como um todo. Segundo Marcondes e Mawdsley (2017), no caso da cooperação, não é válido

responsabilizar Dilma ou a crise econômica pela redução nos valores gastos, mas é preciso olhar para as vulnerabilidades do projeto brasileiro de CID. Ganham destaque três itens: 1) a dificuldade em fazer reformas necessárias; 2) a dificuldade em criar um eleitorado para o tema; 3) os impactos da rivalidade interministerial.

Nesse período, optou-se por uma ênfase maior nos ganhos que o Brasil poderia obter da cooperação, com destaque para os econômicos. Nesse sentido, o ProSAVANA é o maior exemplo de tentativa fracassada de abrir a CID para esses ganhos. Além disso, as condições e prioridades no campo financeiro diminuíram o orçamento da ABC e contribuiram para maior foco em projetos trilaterais (KUSS, 2017).

A crise do *impeachment* de Dilma, em 2016, foi o pano de fundo e o que permitiu o governo Temer (2016-2017), que no pouco tempo de duração buscou diferenciar a sua política externa da anterior o que seria um retomada e uma política baseada nos "legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia", nas palavras do primeiro Ministro das Relações Exteriores do governo, José Serra em seu discurso de posse. Seria adotada então a "estratégia Sul-Sul correta" e não a anterior, que teria trazido "escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos"[19]. A prioridades passam a estar nos benefícios econômicos e comerciais e nas relações com o Norte Global, o que também pode ser visto no discurso do segundo Ministro das Relações Exteriores daquele período, Aloysio Nunes. No entanto, diferente de Serra, Nunes deixa explícito o desejo de compartilhamento de conhecimento e tecnologia agrícola brasileira, sobretudo com a África, embora isso esteja apenas ao final do discurso.[20]

Por fim, no governo Bolsonaro (2018-2022) a mudança de discurso foi drástica, buscando a antítese dos governos anteriores em um governo de extrema-direita. Nesse sentido, buscou deixar de lado ou acabar com políticas relacionadas à esquerda. Na política externa, a prioridade foi para países aliados em termos ideológicos, como Estados Unidos, Hungria e Polônia, portanto a CSS saiu do discurso, embora na prática relações não tenham sido cortadas. Em termos de CID, a existência do arranjo com o PNUD, que conta com um planejamento quadrienal, parece ter contribuído com certa estabilidade, porém a própria crise econômica e pandemia de COVID-19 levaram a execução de um baixo orçamento.

Comparando aos primeiros governos Lula, que deram prioridade ao Programa Fome Zero e outras políticas de combate à fome, o governo Bolsonaro extinguiu os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social, além do CGfome, criado para gerir a cooperação humanitária do Brasil (com atenção especial ao combate à fome) e do Conselho

[19] Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse, acesso em 30 de maio de 2024.
[20] Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/aloysio-nunes-ferreira-discurso-de-posse, acesso em 30 de maio de 2024.

de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Essas mudanças nas instituições reverberaram na CID agrícola e em segurança alimentar, já que elas estavam diretamente envolvidas com a cooperação. (WAISBICH, CABRAL, 2023). Isso está relacionado ainda aos canais de políticas, por meio dos quais diferentes atores têm acesso às políticas.

Ademais das instituições, o próprio papel desempenhado pelo presidente foi alterado. Nesse sentido, observa-se que o presidente Lula promoveu ativamente a CID enquanto Bolsonaro buscou se distanciar dela. Para Dilma e Temer o tema não possuía grande saliência. Com essas transformações, foi alterada a configuração (participantes, estrutura e processos) da tomada de decisão na CID, apesar do fluxo permanecer o mesmo.

Ao longo de todo o período em estudo, o fluxo do processo decisório na CID não sofreu grandes transformações. A ABC, principal protagonista, sempre esteve vinculada ao MRE e, não dispondo de corpo técnico especializado em cada tema da cooperação, depende do relacionamento com outras instituições nacionais para a implementação dos projetos. No entanto, colaboradores das instituições participantes relatam que ao longo do processo de consolidação do processo foi se aprofundando o relacionamento entre elas, com diversificação das parcerias e incorporação dos parceiros a etapas anteriores de decisão. Essa diversificação pode ser observada também nos dados da ABC relativos à cooperação agrícola e em segurança alimentar (KUSS, 2022).

Dessa maneira, é possível observar diversas relações entre o que as teorias de policy process e APE propõem e as características do processo decisório na CID. A primeira delas é a transformação paulatina e não drástica, que pode ser associada a teoria do equilíbrio pontuado/interrompido, a qual apresenta o argumento de que as políticas não sofrem mudanças repentinas, mas que há uma mistura de incrementalismo com transformações maiores, que são pontuais.

Já o MPB, ainda com Alysson e Halperin, aponta para a relavância da burocracia e do jogo de barganha, o que fica claro no protagonismo que a ABC e outras instituições nacionais assumem na CID agrícola e em segurança alimentar. Ademais, pelas características técnicas dos projetos, a ABC não consegue desenvolver seus projetos sozinha, assim necessita negociar e incluir outras organizações no processo.

Apesar do papel das burocracias, como ressalta Rosati, o presidente também possui protagonismo no processo decisório em política externa, o que depende de vários fatores. No caso da CID no período estudado, os presidentes assumiram diferentes papeis e deram maior ou menor peso ao tema. Lula, por exemplo, deu maior peso e assumiu maior papel, promovendo diretamente os projetos brasileiros em suas viagens e discursos, por exemplo. Já Bolsonaro, buscou esquecer a CID.

Quanto a participação de diferentes atores, é importante ressaltar a utilidade do conceito de *policy venues* e o *framework* das redes e das coalizões, a fim de compreender

as diferentes coalizões que se formaram e se transformaram ao longo do período e como influenciaram o processo decisório. Da perspectiva da dualidade da cooperação agrícola brasileira, a partir dos modelos do agronegócio e, por outro lado, do campesinato e da agricultura familiar, podem ser observadas coalizões diferentes atuando no subsistema. Assim, é interessante observar como essas coalizões se formaram e as mudanças nos canais por onde acessaram a política externa. Isso se conecta diretamente não apenas ao fluxo mas também mudanças nas instituições, na saliência do tema e em como essas coalizões atuaram para impulsionar ou frear determinadas decisões.

Portanto, acredita-se que o *framework* proposto, formado pela combinação do MPB e os frameworks da AC e *policy networks* pode formar um marco teórico-conceitual que contribui para a compreensão do processo decisório na CID brasileira em agricultura e segurança alimentar. Sobretudo no período proposto, quando diferentes governos e o processo de consolidação dessa política colaboram para a observação de diversos argumentos e hipóteses das teorias.

Considerações Finais

A partir da definição do que se constitui como “processo decisório”, da compreensão da política externa como uma política pública e do conhecimento sobre as diferentes abordagens de APE e PP para entender esse processo, considera-se possível a construção de um *framework* próprio para a análise da CID agrícola prestada pelo Brasil, com recorte temporal entre 2003 e 2022.

A proposta é utilizar-se do quadro mais amplo de Rosati (1981), que leva em conta Contexto, Estrutura e Processo, porém modificando-o para incorporar outros elementos e refletir de maneira mais compreensiva as necessidades de análise para a CID. Isso porque, observa-se que as teorias de PP estão voltadas para as políticas domésticas, enquanto o MPB está mais voltado às questões clássicas da política externa, notadamente a segurança internacional.

Assim, entende-se que a política externa de CID agrícola do Brasil compreende um subsistema de políticas, com uma configuração própria. Este, sofre influência do contexto em que se insere, seja ele instituições, geografia, cultura, condições físicas e materiais; regras e características da comunidade ou eventos externos.

Além da influência do contexto, o subsistema possui uma estrutura (que varia com o tema e pode ser modificada por eventos internos ou externos ao susbsistema). Essa estrutura depende das redes de atores e suas relações entre si, que podem ser de conflito, cooperação ou barganha. Relações essas que podem resultar em uma estrutura dominada pelo

presidente, pelas burocracias ou outros atores. É importante salientar que, no caso da CID, são variáveis também quais burocracias dominam o processo.

Quanto aos participantes, indivíduos de racionalidade limitada e limitados por suas organizações, serão considerados como atores políticos o presidente, as burocracias da administração e atores não estatais. Será importante também identificar seus atributos de pode (como recursos políticos, preferências, sistema de crenças, visão de mundo, percepções e personalidades (sempre que for possível)) e coalizões. Finalmente, no fluxo do processo, serão analisadas as *policy venues* abertas para a participação dos diferentes atores políticos, a transformação da agenda, as regras em uso e a distribuição de poder e informação.

Esses elementos não são novos, porém com seu uso combinado propõe-se uma inovação nos modelos de análise do processo decisório em política externa, a fim de melhor compreender a cooperação internacional, sobretudo no campo agrícola. Isso porque os *frameworks* existentes não capturam de maneira satisfatória todas as nuances da CID agrícola brasileira, com sua relevância e contradições.

Referências

Adam, Silke, e Hanspeter Kriesi. "The Network Approach." Em *Theories of the policy process*, edição: Paul Sabatier, 129-154. Cambridge: Westview Press, 2007.

Alden, Chris, e Amnon Aran. *Foreign policy analysis: new approaches.* New York: Routledge, 2017.

Allison, G.T. *Essence of decision.* Harper Collins College Publishers, 1971.

Allison, G.T, e M.H. Halperin. "Bureaucratic Politics: a paradigm and some policy implications." *World Politics*, 1972: 40-79.

Allison, G.T. "Conceptual models and the cuban missile crisis." *American Political Science Review*, 1969: 689-718.

Apolinário Júnior, Laerte. "A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como instrumento de política externa: a economia política da cooperação técnica brasileira." São Paulo: Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política, 2019.

Asensio, Maria. "Um enquadramento para a análise de políticas públicas." Apresentação para o CETRAD - UTAD, 2010.

Cervo, Amado L. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático." *Revista Brasileira De Política Internacional*, 2003: 5-25.

Dye, Thomas R. "Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas." Em *Políticas Públicas e Desenvolvimento*, por F. G. Heidemann e J.F Salm. Brasília: Editora UnB, 2005.

Gonçalves, Fernanda Nanci, e Letícia Pinheiro. *Análise de Política Externa: o que estudar e por quê.* Curitiba: Intersaberes, 2020.

Hagan, Joe D. “Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory.” *International Studies Review*, Summer de 2001: 5-46.

Halperin, M. s.d.

Halperin, M.A. *Bureaucratic politics and foreign policy.* Brookings Institution, 1974.

Hudson, M. Valerie. “Foreign Policy Decision-Making - A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century.” Em *Foreign policy decision-making revisited*, por Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton M. Sapin, Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet e James M. Goldgeier, 1-20. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Hudson, Valerie M. “Foreign Policy Analysis: actor specific theory and the ground of international relations.” *Foreign Policy Analysis*, 2005: 1-30.

Hudson, Valerie M., e Christopher S. Vore. “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow.” *Mershon International Studies Review*, 1995: 209-238.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Cooperação internacional em tempos de pandemia : relatório Cobradi 2019-2020.* Brasília: IPEA, 2022.

Kuss, Laís Caroline. “A inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação triangular Brasil-Japão-Moçambique: contexto externo, relações bilaterais e contexto doméstico brasileiro.” Florianópolis: Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2017.

—. “Cooperação agrícola brasileira para África e América Latina: mapeamento de projetos de cooperação técnica e atores envolvidos (2003-2022).” *Revista Política Hoje*, 2022: 59-83.

Lasswell, Harold. *The decision process: seven categories of functional analysis.* College Park: University of Maryland Press, 1956.

Lentner, Howard H. “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange.” *Review of Policy Research*, 2006: 169-181.

Lima, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior.” *Contexto Internacional*, 2000: 265-303.

Marcondes, Danilo, e Emma Mawdsley. “South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation.” *International Affairs*, 2017: 681-699.

Milani, Carlos. *ABC 30 anos: história e desafios futuros.* Brasilia: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

—. “Política Externa é política pública?” *Revista Insight Inteligência*, 2015: 56-75.

Mintz, Alex, e Karl DeRouen Jr. *Understanding Foreign Policy Decision Making.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Nohrstedt, Daniel, et al. “The Advocacy Coalition: Progress and Emerging Areas.” Em *Theories of the policy process*, edição: Christopher M. Weible, 130-160. New York: Routledge, 2023.

Ostrom, Elinor. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.” Em *Theories of the policy process*, edição: Paul A. Sabatier, 21-64. Cambridge: Westview Press, 2007.

Ponte e Sousa, Pedro. “A Política Externa como Política Pública: diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais.” *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 2014: 110-131.

Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*, 1988: 427-460.

Rosati, J. A. “Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics in perspective.” *World Politics*, 1981: 234-252.

Sabatier, Paul A. “The Need for Better Theories.” Em *Theories of the Policy Process*, edição: Paul A. Sabatier, 3-17. Cambridge: Westview Press, 2007.

Sabatier, Paul, e Christopher M. Weible. “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications.” Em *Theories of the policy process*, edição: Paul Sabatier, 189-220. Cambridge: Westview Press, 2007.

Saraiva, Miriam Gomes, e Felipe Leal Albuquerque. “Como mudar uma política externa?” *CEBRI-Revista*, Jan-Mar de 2022, 1 ed.: 148-166.

Schlager, Edella. “A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes.” Em *Theories of the policy process*, edição: Paul Sabatier, 293-336. Cambridge: Westview Press, 2007.

Schlager, Edella, e Sergio Villamayor-Tomas. “The IAD Framework and Its Tools for Policy and Institutional Analysis.” Em *Theories of the policy process*, edição: Christopher M Weible, 196-229. New York: Routledge, 2023.

Schlager, Edella, e William Blomquist. “A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process.” *Political Research Quarterly*, 1996: 651-672.

Secchi, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.* 2a. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Snyder, R. C., H. W. Bruck, e B. Sapin. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics.* Princeton: Princeton University Press, 1954.

Souza, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura.” *Sociologias*, 2006.

Vigevani, Túlio, e G Cepaluni. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.” *Contexto Internacional*, 2007: 273-335.

Waisbich, Laura Trajber, e Lidia Cabral. “Brazilian Civil Society and South–South Cooperation: Countering the Green Revolution from Abroad.” *IDS bulletin*, 2023.

Weible, Christopher M. “Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theories.” Em *Theories of the Policy Process*, edição: Christopher M. Weible, 1-25. New York: Routledge, 2023.