

# POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA PÚBLICA E SUAS APROXIMAÇÕES

*Débora Nicodemo<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>Mestranda em Relações Internacionais, UNILA, Pós-Graduada em Direito Empresarial e Graduada em Direito, Universidade Cesumar – UNICESUMAR. deboranicedemo@hotmail.com

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar as relações entre política externa e política pública, são diversas as discussões sobre o assunto sendo de suma relevância a abordagem. A metodologia utilizada foi à qualitativa, tendo como método a análise bibliográfica, realizada por meio da análise de livros, artigos e dentre outros materiais que contribuíram para as discussões aqui traçadas. Para a compreensão sobre o assunto, a pesquisa foi dividida em duas seções, a primeira é uma discussão teórica, onde são apresentando alguns autores que trabalham sobre política externa, política pública e as suas aproximações e diferenças. Posteriormente, passa-se a discutir o resultado desta análise teórica, abordando a política externa como política pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política externa; Política pública; Semelhanças.

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos de política externa passaram a se desenvolver principalmente no século XX após as duas grandes guerras e as mudanças políticas e sociais que a globalização e a tecnologia trouxeram.

Estas discussões sobre a política externa foram essenciais para o desenvolvimento de teorias, como, por exemplo, dos jogos de dois níveis, e com isso, passou-se a analisar algumas questões relativas a política externa como política pública.

Neste viés a presente pesquisa tem problema a seguinte pergunta: Que interação existe entre Política Externa e Política Pública?

Como objetivo geral, destaca-se: discutir sobre a interação existente entre a política externa e a política pública, como objetivos específicos têm se abordar sobre as transformações da política externa; analisar as relações entre política doméstica e relações internacionais, e discutir sobre a política externa como política pública.

A abordagem metodológica foi à qualitativa, tendo como método a revisão bibliográfica realizada por meio de grandes autores que debatem política externa e política pública.

A pesquisa encontra-se dividida em duas partes, a primeira é um recorte teórico sobre o assunto e a segunda parte é uma análise da discussão teórica.

## 2 DISCUSSÃO TEÓRICA

A origem do Estado se encontra pautada nas concepções sobre o contrato social, onde o homem deixa o estado de natureza e passa para a convivência do Estado como poder supremo, ou seja, o sujeito abdica-se do estado de natureza para um controle voltado para o Estado, essa teoria tem como principais representantes os contratualistas: Rosseau, Hobbes e Locke (Figueira 2011).

Embora existam diversas teorias que buscam tratar sobre a origem do Estado e a sua compreensão histórica, há também, preocupação com o estudo de sua formação, ou seja, a soberania, o território, o povo, o ordenamento e etc. (Figueira 2011).

A partir de 1648 se iniciaram discussões sobre a relação entre o estado e o sistema internacional, onde anteriormente este primeiro possuía completa soberania, imperando a sua vontade.

O século XX trouxe grandes transformações para a humanidade, principalmente oriundas de guerras, políticas, comunicação, economia, globalização e etc. Nesse contexto, os países passaram a ter o empoderamento bélico e, nessa perspectiva iniciam-se grandes discussões no paradigma idealista e realista (Figueira 2011).

Assim o estudo da política externa passa a ganhar força, surgindo diferentes tradições interpretativas dentro do contexto da análise de política externa.

Insta ressaltar que, dentre os objetivos da análise de política externa se encontram a incorporação do nível de análise nas questões de natureza internacional. Dessarte, o estudo da política externa deve integrar os ambientes domésticos e também internacionais, buscando seus elementos-chave para a compreensão, preservando as características multidisciplinares e também as multifatoriais dos fenômenos sociais (Figueira 2011).

Diversos autores passaram a realizar debates teóricos pelas variadas escolas de pensamento, tendo um marco de crescente sofisticação analítica sob os diferentes aspectos que vinculam as variáveis da política externa.

A revolução tecnológica e a globalização cumulada com as crises financeiras fizeram com que, houvesse uma reflexão sobre o papel do Estado e as suas práticas no campo da política externa (Milani e Pinheiro 2013).

Na atualidade, as relações internacionais não tratam apenas de um leque muito mais amplo de questões, mas também existe uma diversidade de atores que agora fazem parte de assuntos internacionais (Milani e Pinheiro 2013).

Neste cenário, surge uma grande discussão tendo em vista a pluralidade de atores e agentes da política externa brasileira, emergindo uma complexidade crescente do próprio processo decisório, passando a existir uma nova visão sobre a própria política externa, insta ressaltar que, estes novos atores alteraram o protagonismo do Ministério de Relações Exteriores, que permanece sendo o ministério mais importante na política externa, entretanto não é mais o único.

Com a pluralidade de agentes, houve uma reconfiguração da política externa e esta nova análise da política externa faz com que surja uma nova força como disciplina devido a esta reconfiguração (Milani e Pinheiro 2013).

Assim, de acordo com os autores Milani e Pinheiro (2013) resta claro que, a configuração atual da política externa potencializou o diálogo político no que se refere aos modelos de inserção regional e global do Brasil, bem como, as questões políticas externas passaram a não mais caber na rígida categorização por temas, sendo cada vez mais de natureza transversal.

Complementando a questão, Ribeiro (2009) apresenta que existe uma tendência crescente na inserção internacional dos governos subnacionais propulsionada como, por exemplo: o fenômeno da internacionalização da economia, a crescente e acelerada urbanização e os processos de integração regionais.

Desta forma, os governos subnacionais têm se configurado como atores de presença internacional, ressaltando-se que existe uma determinada lacuna na literatura quando se trata do assunto (Ribeiro 2009).

Esta inserção de entidades subnacionais nas relações de política externa é conhecida como paradiplomacia, alguns estudiosos preferem o termo microdiplomacia, mas se trata de um fenômeno de grande importância, pois estes grupos passam a ter uma participação mais ativa dos governos de caráter subnacional nos processos de negociação de tratados.

Realizando-se uma análise de estudo das relações internacionais no Brasil, é perceptível que a mesma evoluiu em seus primeiros anos a partir de um enfoque ontológico marcado pela predominância de temas de política externa, ao passo que, do ponto de vista metodológico, a trajetória da disciplina é marcada pelo ecletismo, por ter natureza multidisciplinar e diferenças conceituais que a caracterizam (Santos e Sorgine 2018).

Na última década, vem despontando uma determinada tendência de afastamento das análises de política externa brasileira centradas na figura do Estado como ator único em sua formulação e execução (Santos e Sorgine 2018). Este processo é resultado da democratização das relações Estado-sociedade, resultante do processo constitucional de 1988, bem como da internacionalização da política em múltiplos níveis e das crescentes interdependências econômicas entre global e o local (Santos e Sorgine 2018).

Insta salientar que, para as autoras (Santos e Sorgine 2018) o entendimento da política externa como um tipo *sui generis* de política pública, passa pelo correto entendimento das correlações tanto entre os condicionantes impostos pelo sistema internacional e as particularidades do tabuleiro político doméstico, contando com a pluralidade de atores, arranjos e instituições que lhe é característica.

A política doméstica e as relações internacionais estão desde sempre entrelaçadas de alguma forma e o autor Putnam traz que até hoje este quebra-cabeça não foi desvendado. Sendo para ele infrutífero debater se a política doméstica de fato determina as relações internacionais ou se ocorre o inverso (Putnam 2010).

Como exemplo, deste entrelaçamento, tem-se o que ocorreu na Cúpula de Bonn no ano de 1978, tratava-se de um programa de recuperação global, liderados pelas economias emergentes tais como Estados Unidos, Alemanha e Japão, a proposta era de favorecer a recuperação ocidental após o primeiro choque do petróleo (Putnam 2010).

Tal acontecimento recebeu impulso do iniciante governo Carter, sendo apoiado também pelos países mais fracos e pela própria OCDE e ainda por economistas independentes (Putnam 2010).

Ao fim, na Cúpula de Bonn houve um amplo acordo aprovado, deixando todos os seus participantes felizes. Putnam expõe que o acordo representou uma genuína coordenação política internacional, foram propostas e implementadas mudanças significativas de política.

Putnam (2010) diz que, estas mudanças não seriam aprovadas se não tivesse ocorrido um acordo internacional, sendo a pressão internacional uma condição necessária para essas mudanças de políticas ao passo que, sem a ressonância doméstica, as forças internacionais também não teriam sido eficientes.

Assim o autor propõe a análise por meio de jogos de dois níveis que oferecem uma resposta promissora para o desafio que existem entre as questões domésticas e internacionais, dessarte, tal teoria destaca diversas características relevantes sobre a ligação entre a diplomacia e a política doméstica (Putnam 2010).

A Lógica dos Jogos de Dois Níveis é uma abordagem central na disciplina de Análise de Política Externa, seu modelo permite analisar negociações internacionais por meio da interconexão entre os níveis domésticos e o internacional (Putnam 2010).

O autor (Putnam 2010) salienta a importância dos jogos de dois níveis, apresentando a necessidade de pesquisas empíricas de longo alcance que aprofundem e testem a compreensão sobre como tais jogos serão disputados.

Esta vinculação analítica entre o nível de negociação internacional e o nível da ratificação doméstica corroe a noção do ator unitário, que era a premissa central das teorias sistêmicas de regimes e cooperação internacional, gerando com um isso, uma série de contribuições teóricas e novas hipóteses vinculando variações institucionais domésticas e compromissos internacionais, bem como ainda, postulando determinados efeitos nacionais de compromissos internacionais (Lima 2013).

É importante entender que, a institucionalização do campo das relações internacionais como disciplina acadêmica nos anos de 1940 ocorreu no interior da Ciência política, nos Estados Unidos (Lima 2013).

Neste cenário, houve uma articulação teórica entre estas duas áreas, e assim, conforme os avanços teóricos na disciplina de ciência política houve de forma muito rápida

a incorporação destes avanços as relações internacionais, o que gerou uma maior sinergia entre estes dois campos (Lima 2013).

No entanto, com a evolução que foi ocorrendo na sociedade e também nos campos teóricos, conferiu ao campo internacional uma identidade própria que passou a distinguir-se da ciência política e também do direito internacional, visto que, a principal norma do sistema internacional é a soberania (Lima 2013).

Lima (2013) discorre sobre as inovações teóricas que contribuíram para o tratamento analítico da política externa como política pública, apresentando três momentos analíticos que se atenuam a linha divisória entre os campos externos e internos e com isso, reforça-se a identidade da política externa como política pública, como primeiro momento têm-se o ator racional, ou o modelo clássico, onde o problema central para os Estados é definido pela natureza do sistema internacional e as ações destes são uma resposta às forças políticas externas, eliminando-se qualquer determinante doméstico nas escolhas governamentais.

O segundo momento encontra-se marcado pela erosão da linha divisória entre campos externo e o interno, contribuindo com novos elementos analíticos para a consideração da política externa como política pública e por último, o terceiro momento, encontra-se representado por dois movimentos, o fim da Guerra Fria que estimulou o renascimento dos estudos de política externa e o esforço de elaboração de teorias políticas externas a partir da derivação de preposições analíticas das teorias de relações internacionais à análise da política externa, incorporando variáveis domésticas (Lima 2013).

Ante o apresentado até aqui no texto da autora Lima (2013), nota-se que se abre um horizonte de possibilidades de projetos de pesquisas que envolvam não apenas os campos das relações internacionais, mas também as diversas áreas temáticas da ciência política, direito, antropologia e sociologia.

Em análises recentes da Ciência Política apresenta-se uma relação entre a política externa com a política pública, dentre os fundamentos destaca-se que, de um lado a política externa, devido às mudanças, cada vez mais, tem se conectado e confundindo-se com as políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório, de outro, tem-se a estrutura decisória necessária em Estados democráticos, assim, ao se relacionar ambas as concepções normativas pode-se desenvolver uma nova abordagem no que se refere aos processos decisórios, que estão ainda mais plurais e complexos (Cardoso, *et al.* 2006).

Para elucidar a questão em debate, qual seja a política externa e a política pública, apresenta-se o texto “Política externa como política pública: Uma análise pela regulação constitucional brasileira (1967 – 1988)” que faz uma análise da temática discutida por meio da Constituição Federal de 1967 e 1988.

As autoras apresentam como fases de uma política pública, as seguintes: Formulação; decisão; implementação e avaliação, esta foi a metodologia utilizada pelos mesmos para traçar a análise da regulamentação constitucional da distribuição de competências e formas de controle (Cardoso, *et al.* 2006).

No Brasil, tradicionalmente, a condução da política externa encontra-se concentrada no poder Executivo. Neste cenário de forma didática por meio de um quadro, os autores as autoras apresentam a distribuição de competências na condução política dos três poderes, ou seja, legislativo, executivo e judiciário, fazendo um paralelo entre a Constituição Federal de 1988 e a de 1967 (Cardoso, *et al.* 2006).

Neste cenário, o poder Executivo tem papel principalmente de manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, tendo seu papel concentrado nas fases de formulação e decisão da política externa (Cardoso, *et al.* 2006).

Já o poder legislativo, assume papel de co-decisor, sendo responsável pela aprovação das decisões do poder Executivo sobre celebração e tratados, pela declaração de guerra e pela celebração da paz, ao passo que, quanto ao poder judiciário, existe a

possibilidade de sua participação, por meio de provocação ad hoc, nas fases de implementação e avaliação de tratados (Cardoso, *et al.* 2006).

Desta forma, as autoras apresentam que, como observação geral sobre a distribuição de competências, em ambas as CFs analisadas, têm-se que, o poder Executivo tem papel central na formulação e na decisão das questões relacionadas à política externa, ao passo que o poder legislativo atua como co-decisão, e o poder judiciário nos casos de necessidade de participação ad hoc.

Em conclusão do estudo, as autoras apresentam que a grande mudança significativa observada na CF/88 foi à inclusão dos princípios que devem nortear as relações internacionais, restando claro também que, não foi possível identificar formas explícitas de controle sobre a política externa na CF/88.

Outro exemplo claro de política externa como política pública é o caso da atuação do GT Itaipu Saúde.

O GT pode ser compreendido como uma iniciativa que traz formas para a resolução de problemas de saúde pública dentro da tríplice fronteira. Para a realização de tal análise, se utilizou documentos e atas de reuniões bem como foram feitas entrevistas e observações das discussões de reuniões do grupo (Lisboa e Peron 2018).

Lisboa e Peron (2018) discutem que, os problemas que ocorrem nas fronteiras, principalmente quanto à saúde, não seguem a lógica das fronteiras políticas, ou seja, estas questões ultrapassam os limites nacionais. Assim sendo, estes problemas, encontram-se além das fronteiras, causando os mesmos em mais de um país, e em geral a solução é pensada através da cooperação internacional, e que posteriormente pode vir a gerar uma política pública.

Para os pesquisadores, o GT Itaipu é um espaço que reúne atores governamentais de diversas nacionalidades e que tem por objetivo a busca de solução de problemas comuns e de benefícios mútuos, caracterizando-se como um próprio espaço de cooperação internacional (Lisboa e Peron 2018).

Deste modo, as ações do GT trazem uma forma de democratização das decisões em temas que envolvem diversos países, em uma região na qual é possível detectar a distribuição desigual de recursos.

Avançando na temática, passa-se a analisar o campo de análise de política que tem sido desde a década de 1950 estreitamente conectado a uma perspectiva que considera o processo de política como uma evolução, na qual existe uma sequência de estágios ou fases distintas (Jann e Wegrich 2007).

Dentro dos estágios ou ciclos da política, destacam-se: a Configuração da Agenda; Reconhecimento de problemas e por fim, seleção de problemas (Jann e Wegrich 2007).

Há também um modelo de análise das políticas públicas em específico, por meio do modelo de colisões de defesa.

O modelo de coalizões de defesa foi proposto por Paul A. Sabatier, para ele, a cola que mantém uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças dos seus membros sobre assuntos políticos fundamentais (Vicente 2015).

Neste cenário, o MCD concebe o aprendizado orientado à política pública como uma espinha dorsal dinâmica interna de um subsistema, sendo influenciado pela produção de pesquisa aplicada e pelo papel do debate técnico sobre questões relacionadas aos aspectos críticos de políticas públicas (Vicente 2015).

O MCD parte de um conjunto de premissas, e dentro de um modelo teórico, tem o objetivo de explicar a formulação e as mudanças nas políticas públicas, com dois pressupostos fundamentais (Vicente 2015).

O primeiro visualiza as causas das mudanças nas políticas públicas como resultado das disputas existentes entre as coalizões de defesa, ao passo que, o segundo entende a

mudança como produto do papel exercido pelo aprendiz político no processo (Vicente 2015).

Insta salientar que, o MCD assume de forma explícita que, a maioria das coalizões incluem atores dos vários níveis de governo, o que supera a visão reducionista dos triângulos de ferro.

Há algumas críticas que estão sendo vencidas, que dizem que o MCD tem um viés concernente a sistemas políticos pluralísticos como o dos Estados Unidos. Os estudos têm demonstrado que a literatura do MCD permanece se expandindo em temáticas das mais variadas, trazendo uma lente útil (Vicente 2015).

### 3 RESULTADO

Conforme Figueira (2011) apresenta foi a partir de 1648 que se iniciou discussões relativas ao Estado e o sistema internacional, onde este primeiro durante muito tempo na história era detentor de soberania total.

O século XX trouxe muitas transformações para a humanidade, em decorrência das guerras, da globalização e da tecnologia que passou a se desenvolver de forma mais veloz. Isto fez com que a política externa se ganha mais força e houvesse mais discussões sobre a mesma.

Sempre a política externa teve como objetivo a incorporação das questões do ambiente doméstico bem como as relações internacionais. Todas estas mudanças trouxeram novas perspectivas sobre o papel do Estado dentro do contexto da política externa.

Neste novo campo, surgem mais atores e agentes da política externa, surgindo uma nova visão da política externa em si, no Brasil, é possível observar este fenômeno por meio da alteração do protagonismo do próprio Ministério de Relações Exteriores, que, embora seja o ministério mais importante, na atualidade não mais o único.

Outro fator importante a ser destacado dentro da política externa e que se correlaciona com a política pública é a participação de governos subnacionais, que passaram a ser atores de presença internacional, fato conhecido como paradiplomacia.

A política doméstica e as relações internacionais encontram-se desde sempre entrelaçadas, em muitos momentos, é a própria pressão internacional que faz com que ocorra de fato uma mudança de políticas públicas em âmbito doméstico.

Conforme as discussões já traçadas anteriormente, houveram grandes inovações teóricas que contribuíram para o tratamento analítico da política externa como política pública, que foram os três momentos apresentados pela autora Lima (2013).

O jogo de dois níveis desenvolvido por Putnam (2010) é a metáfora para entender as interações internas e externas nas relações internacionais, em nível nacional os grupos domésticos seguem seus interesses buscando pressionar o governo para a prática de políticas favoráveis, ao passo que, no nível internacional os governos nacionais têm por objetivo maximizar sua habilidade para satisfazer pressões domésticas, neste cenário, nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos chefes centrais.

Assim, a análise em termos dos jogos de dois níveis pode oferecer respostas promissoras, visto que, a mesma reconhece a necessidade do conflito doméstico e afirma que, aqueles que decidem esforçam-se em reconciliar os imperativos domésticos e também internacionais de forma simultânea.

Trazendo a questão da Política Pública no contexto brasileiro, tem-se que, o Poder Executivo prevaleceu historicamente como o principal formulador de políticas públicas no que se refere às questões internacionais, e que embora na atualidade, ainda prevaleça o Poder Executivo como papel central, existe hoje, a possibilidade dos outros dois poderes também exercerem determinados papéis.

Como exemplo, destaca-se o poder legislativo, que é o responsável por aprovar as decisões do Poder Executivo no que se refere à celebração de tratados e dentre outras situações.

Perante as discussões resta muito claro que, existe uma vasta interação entre a política externa e a política pública, visto que, a política externa pode ser afetada pelas categorias das políticas públicas e também pelas políticas internacionais, ressaltando que uma passa a influenciar a outra, permitindo a revisão de seus momentos.

Como exemplo, do que foi dito até o momento, têm-se o GT Itaipu Saúde, que é uma iniciativa que busca formas de resolução de problemas de saúde pública no contexto da tríplice fronteira, visto que, são questões não apenas nacionais, e se encontram além das fronteiras, devendo ser vista por meio da cooperação internacional e que posteriormente poderá vir a ser uma política pública (Lisboa e Peron 2018). Ou seja, se trata de uma situação que precisa do envolvimento de diversos países para resolver a situação.

Ante todo o discutido na fundamentação teórica e no aqui delimitado resta claro que, a política externa pode ser vista como política pública em determinadas situações, como as apresentadas ao longo da pesquisa.

#### 4 CONCLUSÃO

Restou muito claro que, a política doméstica e as relações internacionais encontram-se entrelaçadas, assim como, muitos momentos a pressão internacional se torna uma condição necessária para que ocorram mudanças de políticas.

Outro fator a ser mencionado é a lógica dos jogos de dois níveis, que ajuda a entender as interações internas e externas nas relações internacionais.

Assim, diversas são as análises e os campos que aproximam a política externa da política pública, podendo-se concluir que, a política externa pode ser uma política pública em determinadas situações e que elas possuem muitas interações entre si, conforme foi explanado ao longo de toda a pesquisa aqui delimitada.

#### REFERÊNCIAS

CARDOSO, Evorah L.; SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaine C. G. da; SPÉCIE, Priscila. Política Externa como política pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, nov. 2006, p. 125-143.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

JANN, W.; WEGRICH, K. "Theories of the Policy Cycle." *In: Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, por F. Fischer, G. J. Miller e M.S. Sidney. Londres: CRC Press, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Relações internacionais e políticas públicas: A contribuição da análise de política externa." *In: PIMENTA, Carlos Aurélio de; MARQUES, Eduardo. FARIA. A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: UNESP, 2013.

LISBOA, Marcelino; PERON, Vanessa. "**Cooperação internacional e políticas públicas**." *Estudios sociales* 56, 2018, ano XXIX nº 56 ed.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Leticia. “Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública.” **Contexto internacional**, 35, n. janeiro/junho (2013).

PUTNAM, Robert D. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.” **Rev. Sociol. Polít.**, 2010, 36 ed, p. 147-174.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: EDUFBA, 2009.

SANTOS, Maria Helena de Castro, e Guilherme Ferreira. Sorgine. “A política externa brasileira como política.” **Meridiano 47**, 2018.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. “A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa.” **R. Pol. Públ.**, São Luis, jan./jun. p. 77-90, 2015.