

APRESENTAÇÃO

Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

Rodrigo Barros de Albuquerque¹ 
Cairo Gabriel Borges Junqueira² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.54800

O campo de Políticas Públicas está em franco crescimento no Brasil. Recentemente, o número de programas de pós-graduação específicos na área superou os de Ciência Política e os de Relações Internacionais, na grande área de Ciência Política e Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Dentre as várias políticas setoriais que costumam ser estudadas sob o signo das políticas públicas, nos últimos 20 anos têm surgido no Brasil tentativas de examinar a política externa com o mesmo ferramental teórico e analítico (Couto, 2004; Sanchez, et. al. 2006; Pasquarelli, 2010; Milani, & Pinheiro, 2013; 2016; Salomón, & Pinheiro, 2013; Sorgine, & Santos, 2018)

Textos clássicos de revisão da literatura sobre políticas públicas no Brasil (Melo, 1999; Souza, 2006), no entanto, ignoram essa aproximação, seja porque os estudos que conjugam as duas áreas ainda eram poucos e recentes naquela época, seja pela dificuldade de estabelecerem um nexos claro e inequívoco entre as áreas, demonstrando a possibilidade de estudar a política externa como uma política pública. Revisões recentes

¹ Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Sergipe (UFS).
E-mail: albuquerque.rodriigo@academico.ufs.br.

² Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Sergipe (UFS).
E-mail: cairogbj@academico.ufs.br.

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

(Brasil, & Capella, 2016; Batista, Domingos, & Vieira, 2020) não fogem à regra e continuam a mostrar que o quadro geral não mudou muito: em larga medida, política externa não é um tema abraçado pelos autores, periódicos e estudos tradicionais no campo das políticas públicas.

Embora no exterior essa aproximação entre as áreas seja bem mais antiga (Hermann, 1963; Milbrath, 1967; Rourke, 1972; Zimmermann, 1973; Cohen, 1973; Ingram, 1988) e tenha havido uma tentativa de definir política externa como política pública no Brasil (Wrobel, & Silva, 1993) e críticas a essa empreitada (Lima, 2000), estudos buscando estabelecer conexões entre as áreas com o objetivo de abrir novas avenidas teóricas começaram a surgir alguns anos mais tarde. Abordagens pioneiras como a de Couto (2004) sobre judicialização e política externa e a de Sanchez et. al. (2006) sobre a necessidade de reformas constitucionais para adequar o processo de formulação de política externa no Brasil ao de outras políticas públicas abriram espaço para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que aproxima as duas áreas.

Outros trabalhos seguem caminhos diferentes, ora focados na aproximação teórica entre os campos de política externa e de políticas públicas, ora na demonstração empírica da sua exequibilidade. Pasquarelli (2010), por exemplo, examina a diplomacia dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com um ferramental analítico da área de políticas públicas; Milani e Pinheiro (2013; 2016) investigam a pluralização de atores e agendas no tema da política externa que a aproximam do caráter de política pública; Silva e Klein (2016) examinam a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (2016).

Em todos os casos parece persistir uma vontade de estabelecer uma ponte entre campos diferentes que permita examinar a política externa por outros vieses que não as abordagens tradicionalistas de relações internacionais. Na maioria deles, também, parece haver uma cartilha a seguir: define-se política externa e política pública, explica-se porque são campos conectados e quais as vantagens de estudar a política externa dessa forma e defende-se porque isso deve ser feito. Em alguns casos, como visto no parágrafo anterior, os autores demonstram seu argumento com análise empírica.

Nesse sentido, o presente dossiê busca contribuir para essa agenda de pesquisa oferecendo um conjunto diversificado de artigos que trazem abordagens que aproximam os estudos de políticas públicas e os estudos de política externa. Não se encontrarão aqui

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

revisões da literatura sobre essa ponte, isso já foi feito antes e de forma competente. Nossa contribuição ao debate é pela reunião de trabalhos que ajudam a renovar e reavivar o debate.

O primeiro artigo intitulado *As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira: política pública com objetivos permanentes e atualizados* recebe autoria de Osvaldo Quirino de Souza Filho e problematiza a delimitação da política externa enquanto política de Estado, de governo ou até mesmo política pública. Retomando o extenso debate sobre diferenças existentes entre *policy*, *polity* e *politics*, argumenta-se que a política externa em si pode ser mais bem compreendida enquanto vinculada à política pública, uma vez que, trazendo luz sobre a Teoria do Estado e o trato da Constituição Federal Brasileira de 1988, Souza Filho conclui que a política externa tem como objetivo primordial defender os interesses nacionais, os quais também podem ser propriamente compreendidos enquanto provedores de bens e serviços públicos.

Em seguida, Ademar Pozzatti Junior e Luiza Witzel Farias apresentam a contribuição *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul: lições a partir das evidências empíricas do direito internacional*. Nela, os autores argumentam que a política externa, além de ser considerada como política pública, serve como estimulante de internacionalização de outras políticas, utilizando-se evidências empíricas do direito internacional. Com trato específico das matérias sanitárias sul-americanas, conclui-se que a cooperação na área da saúde é fortemente realizada via transferências de políticas e as instituições regionais podem possuir um efeito catalisador no estímulo às políticas públicas, avultando o fato de que novas pesquisas na área podem ser progressivamente desenvolvidas com mais investigações interdisciplinares.

Dando continuidade à análise institucional, mas desta vez com outro viés temático e abrangência distinta, Camilla Geraldello escreve o texto *Brasil e contenciosos na OMC: uma análise sobre o processo de tomada de decisão brasileiro* com objetivo de verificar quais foram os motivos do país ter entrado em disputas na Organização Mundial do Comércio (OMC) entre 1995 e 2018. Com base em estudo envolvendo a questão do suco de laranja, a autora utiliza uma abordagem de relação entre distintos níveis de análise para demonstrar que a atuação brasileira na busca por soluções de controvérsia pode ser explicada através das interações entre distintos ministérios, incluindo o Itamaraty, sendo este o principal formulador das ações internacionais do país, fato que abre um flanco para

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

futuras pesquisas que buscam inserir outros setores internos na busca por suprir determinadas demandas internacionais.

O Brasil também é objeto de estudo de Daniel Wanderley Caliman no artigo *Instrumentalização da política externa brasileira para construção de hegemonia: do bloco neoliberal de Cardoso ao neodesenvolvimentista de Lula e Dilma*. A partir de um arcabouço extensivo que vincula Análise de Política Externa com as concepções de hegemonia propostas por Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas, o artigo investiga a política externa dos ex-presidentes citados procurando observar suas particularidades em torno da busca por maior autonomia no sistema internacional. Também fazendo alusão às conexões existentes entre política externa e política pública, Caliman conclui que disputas domésticas entre determinados setores internos, a exemplo da burguesia e da classe trabalhadora, na busca por maior hegemonia nacional, acabam impactando diretamente as ações externas dos governos centrais, bem como os arranjos hegemônicos internacionais em si.

Por sua vez, Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini e Natanael Gomide Junior explanam outras dimensões analíticas sobre a temática central do dossiê no artigo intitulado *Participação Social em Regimes de Direitos Humanos: estudo comparativo entre Sistema Interamericano de Direitos Humanos e Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul*. Com o viés da governança democrática, os autores procuram observar a vinculação entre organizações internacionais e regionais com a participação popular, atestando que suas dinâmicas operacionais são opostas. Entretanto, os dois regimes de direitos humanos recebem influência direta de atores não-estatais, a exemplo da sociedade civil organizada, comunidades epistêmicas e organizações não governamentais (ONGs), e se interconectam, reafirmando a importância das políticas públicas em direitos humanos no espaço americano, incluindo-se o próprio Cone Sul.

Em definitivo, finalizando o presente dossiê, a contribuição *Transparência e acesso à informação na atuação internacional do município de São Paulo* escrita por Danilo Garnica Simini e José Blanes Sala evidencia a atuação internacional de cidades como promotora de políticas públicas. A análise da capital paulista mostra-se pertinente em virtude de seu pioneirismo no Brasil em termos de internacionalização descentralizada, além de possuir aparato burocrático municipal próprio para o trato das relações internacionais. O artigo averigua se em São Paulo ocorreu avanço na busca por acesso à informação em torno da transparência pública por parte da sociedade civil,

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

concluindo-se que tal processo vem ocorrendo ainda a passos lentos, mas com grande potencial de ampliação. Cabe ainda a grande parcela da população observar a relevância da ação internacional municipal no estímulo às políticas públicas também em momentos de crise como o atual, no qual vivenciando os efeitos da pandemia do novo coronavírus.

Esperamos que o dossiê *Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas* reforce as potencialidades dessa interação entre duas áreas que possuem suas particularidades, mas se complementam substancialmente. O debate permanece em aberto para novas abordagens, leituras e observações, cabendo à academia brasileira estimular ainda mais esse diálogo multidimensional.

Referências

Batista, M., & Domingos, A., & Vieira, B. (no prelo). Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BiB – Revista de Informação Bibliográfica*, 2020.

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: Passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, 25(1), 71-90.

Cohen, E. C. (1973). *The public impact on foreign policy*. Boston: Little, Brown.

Couto, E. F. (2004). Judicialização da política externa e direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(1), 140-161.

Hermann, C. F. (1963). Foreign policy. In S. Nagel (Ed.), *Encyclopedia of Policy Studies*. New York, Basel: Marcel Dekker.

Ingram, H. M., & Fiederlein, S. L. (1988). Traversing boundaries: A public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4), 725-745.

Lima, M. R. S. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265-303.

Melo, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In S. Miceli (Org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* (2ª ed., Cap. 2, pp. 59-100). São Paulo: Sumaré.

Milani, C. R. S., & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11-41.

Milani, C. R. S., & Pinheiro, L. (2016). The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. *Foreign Policy Analysis*, 0, 1-19. doi: 10.1093/fpa/orw027

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

Milbrath, L. (1967). Interest groups and foreign policy. In J. N. Rosenau (Ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (pp. 231-51). New York: The Free Press.

Pasquarelli, B. V. L. (2010). Política externa como política pública: Uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. *Revista Política Hoje*, 19(1), 187-221.

Rourke, F. E. (1972). *Bureaucracy and foreign policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de política externa e política externa brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40-59.

Sanchez, M. R., et. al. (2006). Política externa como política pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, 27, 125-143.

Silva, D. C.; & Klein, M. (2016). A política externa brasileira como política pública: A proposta de um Conselho Nacional e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. *Mural Internacional*, 7(2), 203-218. doi: 10.12957/rmi.2016.26899

Sorgine, G. F., & Santos, M. H. C. (2018). A política externa brasileira como política pública: Elementos para análise e debate. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, 47(19), 1-18. <http://dx.doi.org/10.20889/M47e19009>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.

Wrobel, P. S., & Silva, A. M. (1993). Entrevista com Celso Lafer. *Revista Estudos Históricos*, 1993, 6(12), 271-284.

Zimmerman, W. (1973). Issue area and foreign-policy process: A research note in search of a general theory. *American Political Science Review*, 67, 1204-1212.