
Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual

Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual

Marcelino T. Lisboa¹ 
Karen Bombón Pozo² 

DOI: [[10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298)]

Recebido em: 27/03/2021
Aprovado em: 10/09/2021

Resumo: O texto discute algumas definições de política externa, apontando similaridades e diferenças com as relações internacionais e com as políticas públicas, além de desenvolver a ideia do que é processo decisório e o que são diretrizes de política externa. Verificou-se que as relações internacionais e a política externa têm a similaridade de abordar fenômenos que ocorrem através das fronteiras e diferenciam-se pelo fato de que a política externa é necessariamente uma atividade governamental, diferente das relações internacionais, que podem ser exercidas por atores não estatais. As políticas públicas e a política externa diferenciam-se pelo fato de que a política externa possui o elemento internacional, que pode não estar presente nas demais políticas públicas; a política externa é também uma política pública, tendo o elemento internacional como o que a diferencia das demais. Ambas se assimilam pelo fato de passarem por procedimentos político administrativos e são atividades de governo. O processo decisório é uma etapa da política externa na qual ocorrem diversas tomadas de decisão, em um processo que envolve a interação entre diversificados atores. As decisões são guiadas por diretrizes, que são as linhas guia que os tomadores de decisão devem considerar no momento da tomada de decisão.

Palavras-chave: processo decisório; diretrizes; conceito; atividade de governo.

Abstract: the text discusses some definitions of foreign policy, changing similarities and differences with international relations and public policies, in addition to developing an idea of the decision-making process and foreign policy policies. It was found that

¹Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) – E-mail: marcelino.lisboa@yahoo.com.br

² Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/FLACSO – E-mail: karen2_bp@hotmail.com

international relations and foreign policy have a similarity in addressing the phenomena that occur along borders and are differentiated by the fact that foreign policy is a governmental activity, different from international relations, which can be exercised by non-international actors. state-owned companies. How public policies and foreign policy differ due to the fact that foreign policy has an international element, which may not be present in other public policies; a foreign policy is also a public policy, with the international element as or different from the others. Both are assimilated by the fact that they undergo political administrative procedures and are government activities. The decision-making process is a stage of foreign policy in which different decision-making takes place, in a process that involves interaction between different actors. As decisions are guided by guidelines, which are the guidelines that make decisions must be considered when making a decision.

Keywords: decision-making process; guidelines; concept; government activity.

1. Introdução

Esse texto realiza uma discussão de abordagens conceituais da política externa, em diálogo com os enfoques de relações internacionais e de políticas públicas. Procura-se, fundamentalmente, efetuar uma contribuição didática ao debate conceitual acerca desses três elementos. Realiza-se essa tarefa apontando similaridades e diferenças entre (1) as definições de política externa e relações internacionais e (2) de política externa e políticas públicas. Além disso, apresentam-se (3) definições de processo decisório e de diretrizes, elementos que fazem com que a política externa aconteça e explicam porque aconteceu de uma forma e não de outra. Como forma de contribuição didática para o entendimento dessas questões, também é discutida a política externa, as políticas públicas e as relações internacionais como campos específicos, mas que têm sobreposições em seus espaços de atuação. O processo decisório e as diretrizes são importantes elementos da política externa – notadamente ao se tratar de Análise de Política Externa (APE) – mas não são âmbitos exclusivos da política externa, pois aplicam-se às políticas públicas como um todo.

A motivação para a produção de um artigo com esse viés – além da necessidade de constante discussão dos conceitos científicos – vem de situações vivenciadas na experiência docente e orientação de trabalhos de conclusão de cursos de graduação e pós-graduação. Há uma vasta bibliografia que discute a política externa, as relações internacionais e as políticas públicas. No entanto, cada um desses trabalhos, sejam livros ou artigos, apresentam o conceito delineado de forma a ser útil para os objetivos específicos daquele trabalho. Não é raro que os estudantes procurem um texto publicado

que condense essas informações e que traga definições mais amplas desses conceitos. Esse artigo pretende realizar essa contribuição ao apresentar o conceito de política externa comparado com o de relações internacionais e o de políticas públicas. Do ponto de vista do objeto abordado, não se apresenta aqui uma reflexão inovadora e nem uma discussão teórica profunda que confronta conceitos, mas a síntese de três elementos que frequentemente dialogam. O público ao qual o texto destina-se, portanto, são pesquisadores que realizam uma primeira aproximação ao tema.

Sobre o processo decisório e as diretrizes, a literatura possui uma vasta gama de obras que abordam esses temas, mas em geral em estudos de caso ou abordagens históricas. Livros com a história diplomática de um determinado país indicam as diretrizes mais gerais da política externa em cada período. Pesquisas mais específicas do processo decisório trazem estudos de caso que realizam análises profundas de momentos chave da tomada de decisão em política externa. Contudo, em grande parte desses casos, as explicações do que objetivamente são diretrizes e processo decisório não são tratadas, ficando a noção intrínseca de que se trata de termos que não necessitam de uma delimitação mais precisa. Porém, esses são dois elementos cruciais no estudo da política externa. Sendo cruciais, é importante que sejam tratados conceitualmente. Esse artigo pretende realizar essa contribuição ao apresentar uma discussão conceitual com a intenção de auxiliar na delimitação do que são diretrizes e do que é processo decisório na política externa.

Outro fator motivador para a produção desse texto é o fato de que a política externa como política pública tem sido um tema cada vez mais presente na literatura. A abordagem desse texto tem foco no processo da política pública e suas fases, realizando apontamentos sobre a política externa. O intuito é aproximar os conceitos de política pública da política externa e não o inverso. Sendo assim, não é tratada da democratização da política externa ou uma política externa que se torna mais aberta à participação pública.

Importante ressaltar que a política externa, assim como as relações internacionais e as políticas públicas não são conceitos em si, mas são fenômenos que fazem parte da dinâmica da sociedade. Esses fenômenos acabam por tornar-se objeto de estudo em suas respectivas áreas científicas, o que leva à necessidade de discutir suas definições e abordar conceitualmente esses temas. Contudo, essa tarefa deve sempre ter cautela para que não seja realizada uma simplificação de amplos campos de estudo, como são esses abordados

no presente texto. Outrossim, o exercício didático que essa discussão proporciona é sempre necessário.

O texto está organizado em quatro partes, além da introdução e da conclusão. A primeira discute a política externa e as relações internacionais. A segunda discute a política externa e as políticas públicas. A terceira aborda o processo decisório e as diretrizes. A quarta parte discute a política externa como política pública do ponto de vista das questões analíticas e das possibilidades de desenvolvimento desse campo.

2. Política Externa e Relações Internacionais

A política externa pode ser entendida como um conjunto de princípios que norteiam as ações internacionais de um governo, princípios esses que envolvem a totalidade das políticas de um país voltadas para a interação com o ambiente para além de suas fronteiras. É a soma das relações externas oficiais, conduzidas usualmente pelo Estado, em suas relações internacionais, e que para serem efetivadas passam por uma complexa intersecção do ambiente interno com o externo e de atores estatais e não-estatais.

Quando vista enquanto objeto de estudo científico, a política externa liga-se aos fenômenos políticos, econômicos, sociais e culturais em âmbito interno dos Estados e também na seara do sistema internacional³. Trata-se de um campo de investigação ligado – principalmente, mas não exclusivamente – às disciplinas de Ciência Política e de Relações Internacionais. Tais apontamentos evidenciam dificuldades em se conceituar um termo que, conforme indica Marcel Merle (1984), muitas vezes recebe o pré-julgamento de que seja de fácil definição, mas que, na verdade, está no escopo das atividades políticas que notoriamente são difíceis de se conceituar (Hill, 2016).

Após a II Guerra Mundial, paralelamente à evolução da APE como um campo de estudos específico e das Relações Internacionais como disciplina da ciência, a visão sobre a política externa também passou a sofrer mudanças. Como destaca Hill (2016), as lentes

³ É a partir do século XVIII que a estrutura semântica da política externa, tal como é mais comumente descrita em tempos atuais em termos conceituais, pode ser mais bem entendida. Fahrmeir, Hellmann e Vec (2016) arguem que o termo “política externa” aparece na língua inglesa, como *foreign policy*, no início do século XVIII, quando a expressão diplomacia, até então entendida como uma expertise em diplomas, passa também a construir a conotação da atualidade. Para os autores, a invenção do termo política externa e de seu antecedente, relações exteriores, é produto da fase de transição da sociedade dos príncipes, quando as disputas religiosas determinavam as decisões políticas, para a fase moderna do Estado racional.

da história diplomática que retratavam a política externa⁴ foram reinventadas, dedicando maior atenção às ferramentas de tomada de decisão, ao papel da burocracia e dos grupos de interesse na política exterior. Isso refletiu-se também na característica da produção acadêmica sobre o tema que, além de seguir contribuindo com trabalhos de caráter histórico e descritivo da diplomacia, passou a explorar a política externa a partir de outras visões em relação a atores e processos, incluindo, conforme cita Carlsnaes (2013), novos comprometerimentos metodológicos e novas preocupações empíricas substantivas.

Considerando esse incremento na complexidade da política externa, é importante pontuar que quando se aumenta a amplitude de um objeto de estudo, a tendência é que algumas imprecisões possam surgir ao discuti-lo conceitualmente e, no caso da política externa, torna-se essencial diferencia-la de relações internacionais. As Relações Internacionais ou RI (em iniciais maiúsculas) referem-se a um campo de estudo da ciência, uma disciplina acadêmica, ligada à Ciência Política e que geralmente tem a Política Externa como parte de seu objeto de estudo. Nesse caso, há variações em diferentes lugares e diferentes períodos de tempo sobre o lugar da Política Externa como disciplina, em alguns casos ligada às RI e em outros à Ciência Política. Nesse texto, interessa discutir as relações internacionais (em iniciais minúsculas) enquanto fenômeno passível de análise científica, e diferencia-la conceitualmente da política externa.

As relações internacionais podem ser definidas, de maneira ampla, como o conjunto de acontecimentos e fenômenos, que envolvem uma grande gama de atores, que existem e interagem no sistema internacional, ou seja, além das fronteiras domésticas das sociedades (Pecequilo, 2004). Essa definição guarda em si dois elementos presentes nas tentativas recentes de se definir o conceito de relações internacionais: o Estado e os “outros” atores. As definições de relações internacionais mais próximas à visão realista, consagradas no início da segunda metade do século XX, estabelecem o Estado como agente principal das relações internacionais e a segurança como tema prioritário das ações externas. Em outras abordagens, menos calcadas na visão do realismo, as relações

⁴ Relativamente ao conteúdo dos estudos sobre política externa, até meados do século XX, estudos sobre política externa tinham um grande foco na história diplomática (Carlsnaes, 2013) e eram consagrados ao conteúdo dessa política. A atenção era colocada sobre os meios estratégicos e diplomáticos utilizados e sobre os resultados obtidos. Nesse tipo de abordagem, predominante até a primeira metade do século XX, a política externa era tratada como um produto, onde a substância e a eficácia eram apreciadas por comparação com outros produtos, que são as políticas externas de outros países, atores da disputa no tabuleiro global. O campo de investigação privilegiado da política externa era a arena internacional e menor atenção era dada às raízes internas da política externa (Merle, 1984).

internacionais são vistas como as atividades realizadas entre indivíduos ou coletividades – não exclusivamente o Estado – e que transcendem o espaço de sua comunidade política, ou seja, as fronteiras do Estado. Assim, como destaca Esther Barbé (1995), o conceito possui dois critérios definidores: localização geográfica e atores envolvidos. Esses dois critérios são úteis para a diferenciação entre relações internacionais e política externa.

Nesse sentido, pode-se considerar que o critério da localização geográfica é o que liga ambos os conceitos. A partir desse critério, é possível elencar uma abundante quantidade de definições de política externa que a caracterizam como um fenômeno externo às fronteiras, cada uma com alguma especificidade.

Um exemplo é o conceito amplo, utilizado por Morin⁵ (2013), de que a política externa é um conjunto de preceitos ou normas que regem as ações de uma autoridade política implantada no ambiente internacional. Tal abordagem é útil para enfoques que tenham o Estado soberano como unidade de análise, tal como a definição utilizada por Breuning (2007), de que política externa é a totalidade das políticas de um país voltadas para a interação com o ambiente para além de suas fronteiras. Pode-se incluir aqui a clássica – e muitas vezes citada – descrição de Merle (1984), declaradamente apontada pelo autor como uma visão topográfica, de que a política externa é a parte da atividade do Estado voltada para fora, ou seja, que trata, por oposição à política interna, dos problemas que se colocam além das fronteiras.

A esse respeito, comumente a política externa é citada como a linha de ação de um ator específico (Estado) em um contexto estrutural (sistema internacional) que é caracterizado como anárquico (Hellmann, 2016), o que implica em uma limitação operacional do conceito⁶. Além disso, definir a política externa como uma atividade que envolve, em alguma medida, ações além das fronteiras, não a diferencia das relações internacionais. Contudo, o critério geográfico apontado por Esther Barbé (1995) é útil tanto para diferenciar a política externa da política interna, como para definir o caráter internacional, tanto da política externa quanto das relações internacionais. Porém, a

⁵ O livro de Jean-Frédéric Morin (2013) foi publicado originalmente em francês. Posteriormente foi publicado em inglês em parceria com Jonathan Paquin (2018). Há poucas diferenças nas duas edições e ambas são utilizadas nesse artigo.

⁶ Essa definição está bastante atrelada à escola realista das Relações Internacionais, que trata o Estado como um agente unitário e tem uma base estruturalista e racionalista, fatores que explicam parte da limitação operacional para se tratar a política externa, pois marginalizam as estruturas institucionais e as ações internas.

utilidade restringe-se aos casos em que tais políticas são diferenciadas para efeito de um melhor entendimento, visto que a política externa ocorre em uma complexa intersecção do ambiente doméstico com o internacional (Neack, 2018), não sendo possível separar objetivamente essas duas instâncias⁷.

O outro critério, dos atores envolvidos, tem maior capacidade de diferenciar a política externa das relações internacionais. As relações internacionais, como apontado anteriormente, envolvem os atores que se relacionam em fenômenos que ultrapassam as fronteiras estatais. Todavia, desde meados da década de 1970, as relações internacionais têm sido apontadas como um fenômeno que abarca tanto o Estado como atores não estatais (Keohane & Nye, 1977), que se envolvem em temas anteriormente conduzidos apenas pelos Estados, tanto em ambiente interno como externo (Mansani & Reis, 2014). Essa amplitude de participação dos atores, presente nas definições de relações internacionais, nem sempre se aplica ao conceito de política externa⁸.

Hill (2016) apresenta uma definição de política externa que auxilia na compreensão dessa lógica. Para o autor, a política externa é a soma das relações externas oficiais, conduzidas por um ator independente, usualmente, mas não exclusivamente o Estado, em suas relações internacionais. Nessa definição, o ator independente pode ser tanto o Estado como um conjunto de Estados, que o autor exemplifica citando a União Europeia. Além disso, ao afirmar que se trata de relações oficiais, Hill inclui todos os mecanismos de governo do Estado e não somente os departamentos ligados às relações exteriores. Isso não significa que todos os temas tratados por todas as instâncias governamentais se caracterizem como política externa, mas que, quando obedecido o critério da localização geográfica do tema para além das fronteiras, que torna o tema internacional, então todos os envolvidos são atores participantes da política externa.

O que se verifica nessa definição é que há um afunilamento tanto em relação aos atores, quanto em relação aos temas envolvidos na política externa, em comparação às relações internacionais. Na política externa deve haver necessariamente o elemento estatal em seu processo, ou seja, a passagem pelo ente governamental, para que o tema

⁷ Putnam (2010) aborda essa questão identificando um nível interno e um internacional que pressionam os tomadores de decisão. Para o autor, a cada nível aplicam-se lógicas diferentes e não há sentido em tentar verificar se o nível interno influencia mais o externo ou vice-versa.

⁸ Figueira (2011) ao delimitar o objeto de estudo da política externa, apresenta essa discussão, explicando como o debate entre tradicionalistas e pluralistas foi um debate que abarcou também as áreas de política externa e das teorias das Relações Internacionais

seja caracterizado como de política externa, o que não é obrigatório no caso das relações internacionais. Carlsnaes (2013) contribui para essa discussão, ao definir a política externa como o conjunto de ações expressas sob a forma de metas explicitamente estabelecidas, que são perseguidas por representantes de um governo, que age em nome de uma unidade soberana, direcionando os esforços para objetivos e atores, governamentais ou não, que se pretende afetar e que estão além de sua legitimidade territorial. Tanto Hill quanto Carlsnaes exemplificam a visão da política externa como uma ação de governo, mas sem a existência da característica caixa preta do Estado, presente nas abordagens mais monolíticas, voltadas às análises sistêmicas.

De um ponto de vista conceitual, portanto, as relações internacionais são mais amplas e a política externa é mais restrita e específica. A diferença essencial é que um fenômeno político, econômico, social ou cultural, para ser caracterizado como política externa, precisa necessariamente estar atrelado à política governamental. Além dessas, as relações não oficiais entre atores não estatais, desde que ultrapassem as fronteiras, também podem ser caracterizadas como objeto das relações internacionais.

3. Política Externa e as Políticas Públicas

A política externa, tal como tratado anteriormente, é uma atividade oficial dos governos e, assim como as demais políticas, possui um processo desde o seu surgimento, até a sua execução, passando por etapas de elaboração e de negociação. Em países em que há a vigência do modelo liberal democrático, as lideranças governamentais necessitam de aprovação institucional para levar adiante as decisões políticas. Para que decisões políticas possam tornar-se efetivas e legítimas, procedimentos constitucionais e regimentais devem ser seguidos, havendo possibilidade de aprovação, alteração ou veto por parte dos poderes constituídos para atuarem em tais processos.

A política pública é uma atividade oficial dos governos que também passa por processos de desde o seu surgimento, até a sua execução, passando também por uma série de etapas. É um conjunto de programas e ações do Estado que tem o objetivo de enfrentar desafios de interesse coletivo (Castro & Oliveira, 2014), com o intuito de resolver problemas públicos. Reforçando essa definição, Amabile (2012) afirmando que as políticas públicas são a concretização da ação governamental através de decisões de ordem pública que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Da mesma forma que na política externa, as lideranças governamentais necessitam de aprovação

institucional para levar adiante as políticas públicas. Para que decisões políticas possam tornar-se efetivas e legítimas, procedimentos institucionais e regimentais devem ser seguidos, havendo possibilidade de aprovação, alteração ou veto por parte dos poderes constituídos para atuarem em tais processos.

Considerando a lógica pela qual se formam as políticas públicas, diversas abordagens apontam para a existência de distintas fases, que compõem o processo político e que contém estágios como a identificação do problema, passando pela inserção da questão na agenda política⁹, a negociação até a aprovação, implementação das medidas aprovadas, alterações de rumo durante a execução e, finalmente, o encerramento da política (Lisboa, 2017). A ideia do processo político pensado em estágios teve sua gênese como forma sistemática de análise política a partir dos anos 1950, com os trabalhos de Harold Lasswell, que desenvolveu inicialmente a ideia dos ciclos da política (Howlett & Giest, 2012).

Calduch (1993), entende que a política externa, assim como qualquer outra política, é um processo no qual há uma sucessão de decisões e ações. Para o autor, três etapas são comuns ao processo institucional de qualquer política: elaboração, execução e controle. Na fase de elaboração são coletadas informações sobre a situação, determinados os objetivos, buscadas as alternativas viáveis e finalmente são eleitos os meios para atingir as metas. A etapa de execução consiste nas ações realizadas para executar o que foi anteriormente decidido, sendo que no caso da política externa é comum que tal fase se concentre no poder executivo, mais que no legislativo. A etapa de controle possui dois aspectos, um deles de controle jurídico que determina se as ações são lícitas ou ilícitas, e outro de controle político, quando os atores acompanham os êxitos e fracassos dos executores da política.

Todavia, seja para a política interna ou para a política externa, duas observações são necessárias a respeito da consideração desses fenômenos em etapas, como indicado acima. A primeira observação é que essa sequência de estágios não é linear. A organização em estágios que uma política segue tem como objetivo simplificar a complexidade do processo para efeitos de desenvolvimento de estudos do tema (Howlett, 2000) e não explicar a aprovação de uma política em estágios cronologicamente

⁹ Capella (2006) considera que os modelos analíticos de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2014) e o do Equilíbrio Pontuado (Baumgarnter & Jones, 1993) são os que têm maior capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas. A autora realiza uma explanação sobre os dois modelos.

observáveis, estáticos e previsíveis. Tais etapas não ocorrem sempre na mesma sequência e nem separadamente, visto que além das questões procedimentais envolvem também negociações políticas¹⁰. A segunda observação é que o processo doméstico de aprovação de uma política é diferente em cada país, possui variações em sua dinâmica de acordo com o setor da sociedade afetado e deve levar em consideração os diferentes níveis da administração pública envolvidos.

Em relação às políticas públicas, ao longo do tempo foram sistematizados diversos modelos de análise baseados em um ciclo formado por diferentes etapas. Seja qual for a abordagem, o que é comum no processo de tomada de decisão na política é a participação do executivo e do legislativo, tanto por obrigações procedimentais como pelo jogo político, e de grupos de interesse que buscam o atendimento de suas demandas. Para Milner (1997), os atores políticos – executivo e legislativo – tem como interesse atender às demandas dos grupos de interesse, visto que isso pode ser capitalizado em votos em eleições subsequentes, enquanto que os grupos de interesse procuram exercer pressão para a aprovação de suas preferências setoriais específicas. Esse processo ocorre através da apresentação de um tema ao poder legislativo, que o analisa quanto à sua legalidade, conteúdo e interesse social em comissões especializadas e submete à aprovação em plenário, para posterior encaminhamento ao poder executivo para homologação ou veto. De acordo com a matéria tratada, essa conduta pode ter variações, mas, em geral, esse é o procedimento padrão. Nesse sentido, não há grande diferenciação da política externa em relação às demais políticas, sejam denominadas de políticas internas ou políticas públicas.

Mas, apesar de ser uma política pública e dos procedimentos para seu trâmite institucional possuírem diversas semelhanças com qualquer outra política, a política externa possui especificidades que, conforme citam Salomon e Pinheiro (2013), podem levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. As autoras destacam que tratar a política externa como política pública implica compreender que em seu processo incidem demandas e conflitos de variados grupos. Além disso, o fato de ser implementada fora das fronteiras, além de obscurecer as certezas de seus resultados, gera arranjos institucionais internos diversos e articulações políticas domésticas de variadas dimensões.

¹⁰ Jann e Wegrich (2007) apresentam uma discussão sobre os estágios de uma política, além de discutir os limites e a utilidade dessa perspectiva. Tal como destaca Faria (2021, p. 22), o ciclo das políticas é uma representação dos processos de produção das políticas tão útil quanto problemática.

Além disso, os controles jurídicos e políticos sobre a execução das políticas implementadas, no caso da política externa, pode ocorrer por parte de agentes internos e também de atores transnacionais (Calduch, 1993).

Sendo assim, o fato de ser externa às fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que une a política externa e as relações internacionais do ponto de vista conceitual, é também o que diferencia a política externa das demais políticas públicas. Um dos argumentos teóricos inseridos nessa discussão e que exemplifica essa afirmativa é o posicionamento de Risse-Kappen (1995) acerca da influência de fatores externos na formação das políticas em âmbito doméstico. Para o autor, coalizões e atores transnacionais impactam nas políticas estatais, de formas variadas, de acordo com as características das estruturas políticas domésticas¹¹. Essas estruturas são formadas: a) pelas instituições políticas do Estado, representadas e delineadas, pelo executivo, pelo legislativo e pelo aparato burocrático; b) pelas normas e arranjos que determinam a estrutura de formação das demandas da sociedade em geral; c) pelas relações políticas entre o Estado e a sociedade, principalmente consideradas as normas que regulam as atividades de grupos de pressão e os sistemas de formação dos interesses. É verdade que os pontos apontados por Risse-Kappen também podem ser aplicados às políticas internas, mas o autor ainda aponta que o nível do impacto causado por atores transnacionais no processo decisório político será potencialmente maior quando o tema específico que esteja sendo tratado for regulado por tratados bilaterais, regimes multilaterais ou organizações internacionais. Sendo assim, temas de política externa que geram interesse em atores que estão além das fronteiras nacionais podem ser influenciados por tais atores, mesmo no processo doméstico de tomada de decisão.

Ainda no campo do processo decisório relacionado à estrutura institucional interna, tanto Wallace (1971) quanto Merle (1984) apontam para as vantagens que o executivo possui em relação ao legislativo dentro do processo decisório, em grande parte por conta de ser visto como o representante oficial do Estado na arena internacional e também por ter um maior controle das fontes de informações sobre os temas de política externa. Nas palavras de Couto (2019), tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas, espera-se que o Executivo se interesse pela maior parte da produção das leis, pois é o principal responsável pelo sucesso do governo aos olhos da sociedade.

¹¹ Em Faria (2018) há uma ampla discussão sobre coalizões internacionais, atores transnacionais e outros elementos das relações internacionais que atuam nas políticas públicas.

Wallace (1971) entende que o executivo consegue controlar e definir os temas de política externa que chegarão ao debate público, bem como selecionar o momento de apresentação do tema. Conclui o autor que a política externa é muito mais uma matéria baseada na negociação do que na legislação e que o executivo não possui, nas políticas públicas domésticas, as vantagens que tem na política externa. O que é aqui denominado de vantagem não significa que haja tarefa fácil ao executivo no campo da política externa, pois é exatamente nesse palco que as altas autoridades do executivo são desafiadas (Morin & Paquin, 2018), em um ambiente no qual as realidades não são constantes e a informação é escassa e imprecisa, dificultando a escolha de uma direção na interação com atores que não podem ser coagidos através de uma hierarquia.

Wallace (1971) realça ainda que o processo doméstico da política externa é uma área distinta, que segue um padrão diferenciado, cujos atores desempenham papéis também diferenciados. O autor considera que há três categorias de temas de política externa que passam pelos processos internos. A primeira categoria é aquela que envolve valores relevantes para toda a sociedade e nos quais há uma unidade nacional de pensamento. Para essa categoria, o executivo possui grande liberdade de ação, pois parte de um status de legitimidade para tratamento do tema. A segunda categoria é a das questões que envolvem interesses setoriais e preferências políticas de grupos da sociedade. Nesses casos, a capacidade de influência dos grupos da sociedade e também dos agentes estatais varia de acordo com a situação. Quando conflitos de interesse entre grupos internos são levados aos limites nas disputas dentro do processo decisório, essas temáticas passam a ter um padrão parecido com as disputas em relação as políticas domésticas. O terceiro grupo de temas é aquele que envolve países com os quais se tem poucas ou fracas relações, ou então temáticas que geram baixo interesse. Tais situações, em geral, possuem menos relevância, por não representarem riscos ao país e por despertarem pouco interesse da sociedade. Uma última observação feita pelo autor e que deve ser citada é que as políticas públicas internas geram muito mais interesse e estão muito mais próximas dos cidadãos que compõem a base de apoio dos partidos políticos. Assim, os atores do legislativo tendem a dispender tempo e esforços para tratar da política externa com menor interesse do que na política interna, enquanto que o executivo não pode privar-se dessa tarefa.

Assim, percebe-se que a política externa é mais do que o conjunto de ações e comportamentos que um Estado adota em suas relações com o ambiente externo, pois é

composta por uma variedade de áreas e domínios que formam um conjunto de preocupações dos tomadores de decisão, atrelados a outros interesses (Breuning, 2007). Quanto ao processo decisório e aos procedimentos institucionais e interesses políticos que compõem as etapas de uma política pública, externa ou interna, há grandes semelhanças, mas na política externa sempre deve ser considerado o fator internacional que a compõe. Ainda que a política externa seja vista como uma política pública, tanto pelos procedimentos domésticos pelos quais passa, como pelo impacto gerado na sociedade nacional, seu caráter transnacional diferencia-a das demais, não somente pela substância, mas também pelos atores e pelas pressões envolvidas em sua formulação.

4. Processo Decisório e Diretrizes

Quando se trata conceitualmente da Política Externa, há outros termos que frequentemente aparecem atrelados. Não é raro que expressões como processo decisório e diretrizes façam parte das mesmas discussões que envolvem a política externa.

O processo decisório pode ser visto como um conjunto de interações entre órgãos político administrativos e outros grupos sociais do Estado, mediante as quais se definem os objetivos e se selecionam os meios necessários para levar adiante uma política exterior (Calduch, 1993, p. 6), ou seja, a fase na qual se tomam as decisões. Uma decisão é a escolha de uma, entre várias opções, em um processo no qual sempre existe um certo grau de incerteza (Neack, 2018). Nesse sentido, a tomada de decisão é o núcleo central da etapa da política externa denominada de processo decisório.

Porém, a política externa de um país é um fenômeno que possui uma parte que acontece em um espaço que está fora de seu controle ou, como descreve Bedoya (2013), em um terreno estranho e alheio às entidades que estão sob sua soberania, onde encontram-se também os interesses nacionais dos outros Estados. Apesar disso, a tomada de decisão ocorre objetivamente dentro do círculo político governamental, ou seja, a partir das negociações entre executivo, legislativo e grupos de interesse (Milner, 1997). Complementando esses dois fatores, Breuning (2007, p. 9) aponta que o tomador de decisão não pode controlar como o outro país reagirá à sua decisão. Considerando esses elementos, fica mais evidente que o campo da política externa atua em um tabuleiro de dois níveis (Putnam, 2010) e o processo decisório não pode ser entendido unicamente como uma etapa separada, que ocorre somente no âmbito doméstico. Deve-se ainda ter atenção ao fato de que o comportamento externo do Estado é fruto de uma inter-relação

entre estruturas externas e agentes internos, o que leva a uma relação multicausal (Eun, 2012).

Snyder, Bruck e Sapin (2002) afirmam que ao focar na tomada de decisão é possível organizar os fatores que influenciam no processo decisório em torno dos agentes políticos que atuam nesse processo. Para os autores, os tomadores de decisão em política externa operam em cenários de duplo aspecto, de forma que fatores internos e externos, aparentemente não coligados, relacionam-se em suas ações. Stuart (2008) complementa que estudar o processo decisório e a tomada de decisão é ter um foco explícito no comportamento decisório humano em toda a sua complexidade. Apesar da importância do indivíduo nesse processo, quase nunca essas decisões são sumariamente individuais, pois a arena política é formada por uma complexa rede de disputas e coalizões.

Então, como definir se um determinado fenômeno faz parte do processo decisório da política externa? Para isso, pode-se mobilizar algumas questões que foram pontuadas nesse texto. A primeira questão é que para um determinado fenômeno ser caracterizado como política externa, precisa necessariamente estar atrelado à política governamental. A segunda questão é que, assim como outras políticas públicas, a política externa passa por um procedimento institucional de aprovação que – geralmente, mas não sempre – inclui o executivo, o legislativo e outros atores. A terceira questão é a centralidade da tomada de decisão no processo da política externa.

Entendendo o processo decisório como conjunto de interações entre atores que definem os objetivos e selecionam os meios para efetivar uma política exterior, a participação de um país em um processo de integração regional é um exemplo de caso que passa por negociações entre os países envolvidos. Tais negociações podem levar à assinatura de documentos como um acordo marco ou uma carta de intenções. No entanto, antes desse momento, internamente há interações entre os atores governamentais para tomar a decisão de assinar uma carta de intenções que estabelecerá relações com outros países. Os profissionais dos ministérios envolvidos nas relações exteriores, os grupos políticos de apoio ou de oposição ao governante, os grupos de interesse que serão afetados economicamente pelo estabelecimento da relação com outros países, são exemplos de atores que interagem e que levam determinado governo a tomar a decisão de levar adiante ou não um processo. Esse momento anterior à assinatura de uma carta de intenções para formação de um processo de integração regional é um exemplo no qual está contida uma tomada de decisão, que ocorre na gênese do processo.

Todavia, após essa fase, que frequentemente é realizada com grande centralidade nos agentes políticos e profissionais do poder executivo, o processo deve ser submetido à aprovação do poder legislativo, seguindo os trâmites procedimentais previstos na legislação de cada país. Assim como nas demais políticas públicas, os processos relacionados à política externa podem ser aprovados, modificados ou rejeitados pelas instâncias parlamentares. Essa é outra fase na qual pode ocorrer a interação entre os atores políticos, como forma de mobilizar os meios necessários à execução de uma política exterior. A aprovação do legislativo, portanto, pode ser vista também como um momento de tomada de decisão dentro do processo decisório da política externa. No entanto, deve-se ressaltar o que alertam Morin e Paquin (2018), ao destacarem que nessa fase do processo institucional da política externa, o poder legislativo geralmente é menos diretamente envolvido, os grupos de interesse são menos ativos e os debates são menos transparentes que em outras áreas das políticas públicas.

Além do processo que antecede a passagem pelo legislativo e dos trâmites parlamentares, uma ação de política externa possui a fase de execução. A decisão de executar uma ação exterior depende de uma série de fatores internos, sistêmicos e da avaliação das outras partes envolvidas. Seguindo com o mesmo exemplo, um processo de integração pode gerar custos financeiros às partes envolvidas. Pode ocorrer que entre o momento inicial de tomada de decisão e o momento no qual há a intenção de se colocar em execução uma política externa, o país entre em uma crise econômica e não tenha condições de cumprir com seus compromissos. Pode também ocorrer que a outra parte envolvida esteja em crise financeira e haja a desconfiança em relação à capacidade do cumprimento do que foi acordado. Além do tema financeiro, pode haver mudança no quadro governante de uma das partes e um grupo político com o qual não há alinhamento ideológico, por exemplo, venha a assumir o poder. Todas essas questões podem fazer com que haja a tomada de decisão de não executar tudo o que foi planejado, negociado e aprovado internamente. Sendo assim, a determinação de colocar ou não em execução uma política externa é também um momento de tomada de decisão.

Para concluir, então, sobre o que é o processo decisório em política externa e quais fenômenos fazem parte desse processo, consideram-se três pontos. Primeiro, tendo como ponto central uma tomada de decisão específica, deve-se definir todos os fatos e todos os atores que de alguma forma influenciaram para que aquela decisão fosse a escolhida.

Concorda-se aqui com Stuart (2008) sobre a tomada de decisão ser a variável dependente de um processo decisório.

Segundo, há diversos momentos dentro do processo da política externa que demandam tomadas de decisão. Exemplificou-se acima com uma tomada de decisão na fase inicial, outra dentro do legislativo e outra na fase de execução. Contudo, essa foi uma explanação com a intenção de demonstrar que várias tomadas de decisão podem ocorrer dentro do processo decisório de uma única ação de política externa de um governo. Concorda-se aqui com Snyder, Bruck e Sapin (2002) que o processo decisório é uma combinação de interações e tomadas de decisão, que são respostas dos tomadores de decisão às ações dos outros atores envolvidos no processo.

Terceiro, como citado anteriormente, essas etapas não são cronologicamente lineares e o mais comum é que ocorram sobrepostas. Esses processos ocorrem em velocidades diferentes em cada país e isso é um fator que muitas vezes torna ainda mais complexa a aprovação de políticas externas, se comparadas às demais políticas públicas. Concorda-se aqui com Howlett (2000) que a organização em fases que uma política segue tem como objetivo simplificar a complexidade do processo para efeitos de desenvolvimento de estudos do tema.

Definido o processo decisório como a fase da política externa que envolve atores e fatos que levam a uma ou várias tomadas de decisão, resta esclarecer o que são as diretrizes de política externa. Diretrizes são orientações ou instruções que guiam ações no intuito de atingir um objetivo. Nesse sentido, as diretrizes de política externa de um governo são as linhas guia que os tomadores de decisão devem considerar no momento da tomada de decisão. Neack (2018) define como os princípios que direcionam as ações relativamente a outros atores internacionais.

Dessa forma, as diretrizes de política externa influenciam diretamente no processo decisório, pois pode ser o fator definidor da escolha de uma opção em detrimento de outras. Então, as diretrizes antecedem o processo decisório? Essa pergunta pode ter resposta positiva ou negativa.

Em países de regimes democráticos, com eleições frequentes, é comum que ao início de um período de governo sejam anunciadas quais serão as diretrizes da política externa daquela gestão. Essas diretrizes podem ser apontadas também na fase de disputa eleitoral, quando os candidatos apresentam propostas concorrentes para serem escolhidas pelos eleitores. Sendo assim, para anunciar as diretrizes de política externa ao início de

um governo, houve um processo de decisão anterior sobre quais seriam essas diretrizes. Se não foram anunciadas em período eleitoral, foram decididas entre a vitória na eleição e o momento do início do mandato. Aqui, a resposta para a pergunta do parágrafo anterior é negativa, pois houve ao menos uma tomada de decisão anterior à definição das diretrizes, que foi a própria escolha dessas diretrizes.

No entanto, há outro caso em que se pode dizer que as diretrizes ocorrem antes do processo decisório. Em diversos países há preceitos constitucionais que regem as relações exteriores e que devem ser seguidos pelos governantes de todas as gestões, enquanto esses princípios estiverem previstos. Nesse caso, há uma diretriz constitucional que está juridicamente acima de qualquer política de governo. No caso do Brasil, por exemplo, a constituição prevê que um dos princípios que guia as relações internacionais do país é a independência nacional. Sendo assim, o processo decisório que determina quais serão as diretrizes de política externa de um governo específico deve guiar-se por essa orientação. Esse é um exemplo de como uma diretriz pode anteceder ao processo decisório.

5. Política Externa e Política Pública: a mesma face de duas moedas

A partir dessas das definições apresentadas até aqui, como então é possível definir se um dado tema faz parte do campo das políticas públicas, da política externa, das relações internacionais ou de mais de um deles? Quando essas áreas se sobrepõem? Como é possível tratar um tema de estudo como uma questão de política externa como política pública? Como identificar se um tema de política externa tem características de política pública? Essas não são indagações ligadas somente à discussão proposta nesse artigo. Esses são questionamentos de estudantes, frequentemente ouvidos por docentes que se ocupam em tratar desses temas em disciplinas introdutórias das áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e Políticas Públicas. Há na literatura nacional e internacional uma vasta gama de obras que tratam disso, mas o pesquisador que realiza uma primeira aproximação ao tema pode sentir-se pisando em terreno pantanoso até que saiba em que campo se encontra aquilo que ele está lendo.

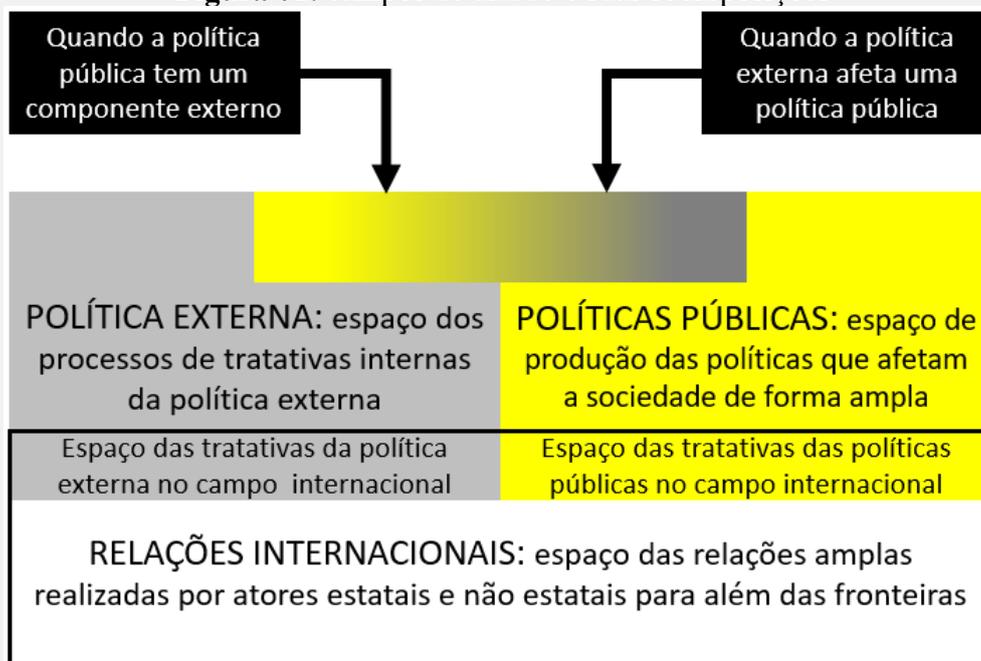
Como forma de contribuir com essas questões fundamentalmente didáticas e também com o debate sobre política externa como política pública, esse tópico apresenta uma discussão sobre o tema. A ideia é fornecer uma noção inicial, essencialmente didática e basicamente introdutória, de como questões de política externa e política pública têm

seus espaços específicos de atuação e de estudos, mas também possuem espaços nos quais há uma sobreposição entre elas.

Sobre o que há a seguir, dois esclarecimentos são necessários. Em primeiro lugar, política externa como política pública é aqui entendida como uma política governamental que afeta de alguma forma ao menos uma parte da sociedade de um país e que tem necessariamente ao menos um componente internacional como condição necessária para que essa política se efetive. É uma política que afeta o público em geral e que possui pelo menos um elemento externo às suas fronteiras. Em segundo lugar, cabe ressaltar que a organização que se segue é meramente didática, pois essas questões muitas vezes ocorrem ao mesmo tempo e em múltiplas dimensões, levando em algumas situações até mesmo à impossibilidade de se separar uma da outra.

A partir dessas colocações, pode-se pensar as relações internacionais, a política externa e as políticas públicas como campos específicos de estudo, mas que possuem sobreposições entre eles. Há questões que podem ser tratadas ao mesmo tempo como política externa e política pública e outras que podem ser consideradas políticas públicas viabilizadas pela via das relações internacionais, sem necessariamente caracterizar-se como política externa (Figura 1).

Figura 01: campos de estudo e suas sobreposições



Fonte de dados: Elaboração própria

Ao tratar a política externa com dois espaços de atuação, interno e externo, é possível fazer menção aos trabalhos referenciais da Análise de Política Externa de Putnam (2010) que enfatiza o papel do negociador nas arenas interna e externa e de Alisson (1971) que analisa a tomada de decisão em âmbito interno como forma de subsidiar as ações externas. Ao tratar as políticas públicas da mesma forma, com dois espaços de ação, no campo interno é possível destacar modelos de análise com os de Lindblom (1991) que aborda como um tema chega à agenda das políticas públicas a partir de lógicas presentes no mercado, de Weible e Sabatier¹² (2007) que tratam das políticas públicas como questões tratadas por coalizões dos interessados no tema, e de Kingdom (2014) que considera que um tema alcança a agenda quando há uma conformidade entre os problemas, as soluções e os eventos políticos. Hudson e Day (2020), em seu trabalho focado na análise de política externa, consideram que alguns elementos da abordagem de John Kingdon, mais especificamente a forma como o autor define o papel dos *policy entrepreneurs* na tomada de decisão, é um espaço no qual a análise de política externa pode facilmente contribuir com o campo das políticas públicas.

Quanto ao espaço das tratativas das políticas públicas no campo internacional, sem necessariamente caracterizá-la de forma nominal como política externa, pode-se entrar em outra discussão conceitual que envolve a definição de paradiplomacia. Tradicionalmente, a política externa sempre foi tratada com os Estados nacionais como unidades de análise e os governos centrais como atores primordiais. Entretanto, ações diplomáticas de atores subnacionais, ou ações da paradiplomacia, têm sido mais frequentes. Em meados da primeira década do século XXI, Salomón (2007) apontava que os governos subnacionais reivindicavam a possibilidade de ter um papel institucionalizado na política externa e que mecanismos de articulação entre os espaços decisórios centrais da política externa e os entes subnacionais estavam sendo criados. Ribeiro (2009), na mesma época citava que esse fenômeno é descrito por alguns autores como uma política externa de segunda ordem. Morin e Paquin (2018) citam que alguns atores subnacionais são suficientemente independentes para desenvolver e implementar sua própria política externa. Algumas vezes, esses atores até mesmo posicionam-se contra ações de política exterior tomadas por seus governos centrais. Apesar disso, o termo

¹² Uma síntese didaticamente bem construída do modelo de coalizões de defesa é apresentada por Vicente (2015).

política externa de governos não-centrais¹³, ainda é usado com timidez para tratar de ações que tem características de política externa, no sentido tradicional, mas são formuladas e executadas por entes subnacionais.

Porém, essa é uma discussão que se encontra muito mais presente no campo das relações internacionais e da política externa do que no campo das políticas públicas. Ao mesmo tempo, essas áreas não adentram às discussões teóricas específicas das políticas públicas. Isso leva a dificuldades do ponto de vista analítico e os estudos de paradiplomacia se deparam com limitações decorrentes do uso e da escolha de métodos de análise (Mercher & Pereira, 2018). Apesar de frutíferas discussões, ainda há um limite na interação entre a literatura de políticas públicas com aquela que trata de relações internacionais e política externa. Relativamente à paradiplomacia, política externa de atores subnacionais, relações internacionais das cidades e outras definições utilizadas para designar a atuação externa de atores não centrais, entende-se que se trata muito mais de uma briga de termos do que da diferenciação de áreas de estudo¹⁴. Em um primeiro momento, mais importante do que saber exatamente o termo a ser utilizado para designar um tema que se está estudando é saber em que lugar da discussão acadêmica ele está situado. Em um segundo momento ficará mais claro qual o termo correto a ser utilizado e até mesmo se há possibilidade de se utilizar esses termos de forma intercambiável.

Considerando os aspectos citados nesse tópico, destacam-se as observações de Lentner (2006), para o qual existe uma perceptível divisão entre questões internas e externas nos estudos que tratam de políticas públicas e de política externa. Para o autor, é possível haver uma sobreposição entre as perspectivas teóricas das diferentes áreas, mas os estudiosos de um campo ignoram as abordagens do outro campo. Há uma vertente de análise de política externa que procura explicar o comportamento dos Estados no sistema internacional a partir dos paradigmas realista e liberal (Morin & Paquin, 2018), mas há outra que se concentra exatamente no tipo de análise que os estudiosos de políticas públicas (Lentner, 2006). Há casos de uso do modelo de um para analisar outro, como no texto de Česnakas e Jakštaitė (2019), que utilizam a ideia do ciclo de políticas públicas

¹³ Utiliza-se o termo Governos Não Centrais no mesmo sentido descrito por Ribeiro (2009, p. 36): governos locais mais próximos dos cidadãos como municípios e intendências, mas também governos regionais com nível intermediário de poder como as províncias, estados federados, comunidades autônomas e cantões.

¹⁴ Essa briga de termos vai para além dos GNCs, que são atores governamentais. Há outros atores, como a Itaipu Binacional, que em algumas perspectivas é tratada como ator paradiplomático, sem ser um GNC (Manhães & Pinto, 2019). A mesma Itaipu, em outras perspectivas, não é tratada utilizando o termo ator paradiplomático, mesmo tendo sido quem viabilizou uma política pública transnacional (Lisboa & Peron, 2019).

para analisar a política externa da Lituânia, mas sem usar um modelo de análise de política externa em conjunto. Isso evidencia que há ainda um terreno fértil e grande espaço para avanços se cada uma das áreas passar a considerar o uso dos modelos analíticos da outra¹⁵. Concordamos inteiramente com Lentner nesse aspecto. Esse pode ser o caminho para análises consistentes de casos em que a política pública possui um componente externo sem o qual ela não se efetiva ou quando a política externa afeta diretamente a parcela da sociedade à qual se destina uma política pública.

Em obra que não somente apresenta uma abordagem histórica, mas também atualiza a discussão sobre o desenvolvimento da Análise de Política Externa, Ferreira (2020) descreve as bases fundamentais dessa área e suas principais vertentes. Ao tratar do que denomina de debates contemporâneos, apresenta a forma como novas fronteiras para o debate em análise de política externa têm se fortalecido com estudos que focalizam no papel da religião, da biologia e do feminismo. As políticas públicas são brevemente citadas nas discussões sobre a formação de preferências e sobre cognições e percepções dos indivíduos em política externa. Essa é uma evidência de que a escassez de trabalhos que visem à superação da divisão entre questões internas e externas nos estudos que tratam de políticas públicas e de política externa (Lentner, 2006) ainda persiste. Hudson e Day (2020) reforçam essa afirmativa ao citarem que a possível contribuição das abordagens teóricas das políticas públicas para o estudo da política externa ainda não foi totalmente explorada.

Considerando que a preocupação aqui é com modelos analíticos que deem conta de questões que em geral são tratadas ou pelos modelos de análise de política externa ou pelos de políticas públicas, uma importante contribuição recente é a de Mercher e Pereira (2018). A partir de uma perspectiva interdisciplinar, considerando a política externa como política pública e a paradiplomacia como política externa, consideram que a paradiplomacia pode ser analisada como política pública. Para isso, naquilo que denominam Análise de Paradiplomacia (APD), desenvolvem a concepção de que nas análises da ação externa de uma cidade ou outro governo local e subnacional nas relações internacionais é preciso utilizar algumas orientações do campo da análise de políticas

¹⁵ Em Faria (2021), coletânea que apresenta textos sobre a Política Externa Brasileira, a obra é organizada em três partes: Formulação, Implementação e Avaliação. Cada seção conta com uma parte dos textos. Não se trata de um livro que utiliza perspectivas das políticas públicas para analisar política externa, mas apenas para organizar a obra. Nas palavras do organizador, os textos “estão organizados seguindo um artifício tradicional dos analistas de políticas públicas, qual seja: a imagem organizadora do chamado ciclo das políticas” (Faria, 2021, p. 22).

públicas. O modelo proposto avança na conexão entre o externo e o interno do ponto de vista analítico e é uma excelente contribuição para análises de política externa como política pública ou vice-versa, para compreender a etapa de formulação e o processo decisório. Contudo, uma política pública envolve também os processos de implementação e execução (Souza, 2006), fases nas quais o modelo de APD não adentra, mas deixa caminhos indicados para essa tarefa.

Se a política for pensada como um ciclo ou um processo que passa por uma fase de tomada de decisão e outra de implementação e execução, a proposta de Mercher e Pereira (2018) ficaria localizada na etapa de tomada de decisão. Nesse mesmo escopo estão Milani e Pinheiro (2013) e Lima (2013) que discutem a maior abertura de espaço aos atores que tradicionalmente não participavam da política externa ou Sorgine e Santos (2018), que ampliam esse debate tratando da participação de uma gama maior de atores na fase decisória e na capacidade deles em exercer influência nos tomadores de decisão. O diferencial é que Mercher e Pereira (2018) incluem a análise de políticas públicas de fato em uma análise de política externa. Todavia, tal como os demais autores, o trabalho foca no processo decisório e não nas fases subsequentes.

O que foi apontado por Lentner (2006), relativamente à possibilidade de avanço nos estudos interdisciplinares voltados a modelos de análise de política externa como política pública ainda segue vigente. Há espaço, portanto, para o desenvolvimento de modelos de análise, tanto aqueles que partem de modelos de análise de política externa quanto aqueles que possam ter como base os modelos de análise de políticas públicas. Os trabalhos com ênfase no processo decisório podem servir como base para modelos que deem conta da análise da política externa como política pública, desde as fases iniciais até aquelas de execução e avaliação, pensando-se a *policy* como um processo ou como um ciclo.

6. Considerações Finais

Verificou-se ao longo do texto que a política externa é um fenômeno mais restrito do que as relações internacionais, pois, para que um acontecimento possa ser caracterizado como política externa, precisa necessariamente estar atrelado à política governamental, além de ter um caráter internacional, ou seja, para além das fronteiras. Relações não oficiais entre atores não estatais, desde que ultrapassem as fronteiras, podem

ser caracterizadas como objeto das relações internacionais, mas sem o componente governamental, não é política externa.

Quanto às políticas públicas, relativamente aos procedimentos institucionais e interesses políticos que compõem as etapas dessas políticas, externas ou internas, há grandes semelhanças. A especificidade da política externa é que sempre deve ser considerado o fator internacional que a compõe. A política externa é uma política pública do ponto de vista dos procedimentos domésticos pelos quais passa e pelo impacto gerado na sociedade nacional. Entretanto, seu caráter transnacional diferencia-a das demais, não somente pela substância, mas também pelos atores e pelas pressões envolvidas em sua formulação.

Sobre esses dois elementos, concluiu-se que o elemento transnacional, o que ocorre fora das fronteiras, ao mesmo tempo em que une o conceito de política externa com o de relações internacionais, separa-o das políticas públicas internas. O fato de haver a participação governamental e procedimentos institucionais, ao mesmo tempo que une o conceito de política externa com o de política pública, é o que pode diferenciá-lo das relações internacionais em sentido mais amplo.

Relativamente ao processo decisório, desenvolveu-se a ideia de que se trata de uma etapa na qual ocorrem diversas tomadas de decisão, em um processo que envolve a interação entre diversificados atores. Aqueles que tomam a decisão de optar por um caminho, e não por outro, na política externa, devem considerar o ambiente interno e o externo a cada decisão tomada. Além disso, são as diretrizes de política externa é que definirão qual opção será selecionada no momento da tomada de decisão, sendo que essas diretrizes podem ser específicas de um governo ou então questões mais amplas, derivadas de preceitos constitucionais.

No que diz respeito à política externa como política pública, do ponto de vista das questões analíticas e das possibilidades de desenvolvimento desse campo, verificou-se que há um amplo espaço para a formulação de modelos de análise que combinem essas duas áreas. Percebeu-se que alguns trabalhos nesse sentido têm contribuído para essa questão, com foco nas fases de formulação e do processo decisório, sem avançar para análises das fases de implementação e execução.

Discutir conceitos é entrar em um campo que possui uma parcela de objetividade e outra de subjetividade. Também é necessariamente um campo no qual aqueles que se aventuram a realizar tal tarefa acabarão tendo que fazer opções, enfatizando alguns

Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual*

elementos em detrimento de outros. Nesse texto não foi diferente e espera-se que o conteúdo apresentado contribua para o desenvolvimento de estudos da área e que possa fomentar novas discussões teóricas e conceituais, essenciais na atividade acadêmica.

Referências

Alisson, G. T. (1971). *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Amabile, A. N. (2012). Políticas Públicas. In C. L. Castro, C. R. Gontijo, & A. E. Amabile, *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 390-391.

Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Baumgarnter, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bedoya, C. G. (2013). *Política exterior peruana: teoría y práctica* (3 ed.). Lima: Fundación Académica Diplomática del Peru.

Breuning, M. (2007). *Foreign policy analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave MacMillan.

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA.

Capella, A. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*(61), 25-52.

Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, 298-325.

Castro, J. A., & Oliveira, M. G. (2014). Políticas Públicas e Desenvolvimento. In L. M. Madeira, *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 20-49.

Česnakas, G., & Jakštaitė, G. (2019). Lithuania's Foreign Policy in the Public Policy Cycle: efficient evaluation is still missing. *Public Policy and Administration*, 18(1), 22-35.

Couto, C. G. (2019). *Sistema de governo e políticas públicas*. Brasília: ENAP.

Eun, Y.-S. (2012). Why and how should we go for a multicausal analysis in the study of foreign policy? (Meta-)theoretical rationales and methodological rules. *Review of International Studies*(38), 763-783.

Fahrmeir, A., Hellmann, G., & Vec, M. (2016). Introduction. Em G. Hellmann, A. Fahrmeir, & M. Vec, *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*. Oxford: Oxford University Press. 1-12.

Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual*

- Faria, C. A. (2021). *Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.
- Faria, C. P. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: ENAP.
- Ferreira, M. (2020). *Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas*. João Pessoa: UFPB.
- Figueira, A. R. (2011). *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva.
- Hellmann, G. (2016). Concept, vocabulary and practice. Em G. Hellmann, A. Fahrmeir, & M. Vec, *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*. Oxford: Oxford University Press, 30-50.
- Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (2 ed.). Londres: Palgrave MacMillan.
- Howlett, M. (out de 2000). A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, 6(2), 167-186.
- Howlett, M., & Giest, S. (2012). The policy-making process. Em E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17-28). Londres: Routledge.
- Hudson, V., & Day, B. (2020). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory* (3 ed.). Londres: Rowman and Littlefield.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. Em F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Londres: CRC Press, 43-62.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition* (2 ed ed.). Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 ed.). Essex: Pearson.
- Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 23(1),169-181.
- Lima, M. S. (2013). Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. Em E. Marques, & C. P. Faria, *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 127-154.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. (E. Z. Goñi, Trad.) Ciudad del México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lisboa, M. T. (jul de 2017). O Policy Cycle e o Programa “Luz para Todos”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2(1), 157-183.

Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual*

Lisboa, M. T., & Peron, V. D. (2019). Cooperação Internacional e Políticas Públicas no GT-taipu/Saúde. *Estudios Sociales*(56), 179-202.

Manhães, C., & Pinto, G. H. (2019). Itaipu Binacional como um ator paradiplomático na integração regional entre Brasil e Paraguai. *Anais do XVII Congresso Internacional FoMerco*.

Mansani, R. S., & Reis, R. P. (2014). As teorias de Relações Internacionais nos estudos de política externa: um breve olhar a partir das perspectivas realista e liberal. *Revista Andina de Estudios Políticos*, IV(1), 20-29.

Mercher, L., & Pereira, A. (2018). Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional*, 13(2), 195-222.

Merle, M. (1984). *La politique étrangère*. Paris: PUF.

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

Milner, H. V. (1997). *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Morin, J. (2013). *La politique étrangère: théories, méthodes et références*. Paris: Armand Colin.

Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: a toolbox*. Cham: Palgrave MacMillan.

Neack, L. (2018). *Studying foreign policy comparatively : cases and analysis* (4 ed.). Lanham: Rowman and Littlefield.

Pecequillo, C. S. (2004). *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes.

Putnam, R. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, 36(18), 147 - 174.

Ribeiro, M. M. (2009). *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA.

Risse-Kappen, T. (1995). Bringing transnational relations back in: introduction. Em T. Risse-Kappen, *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-36.

Salomón, M. (2007). La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. Em A. B. Internacionais, *Anais do 1º Encontro Nacional da ABRI*. Brasília: ABRI, 1-17.

Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual*

Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 56(1), 40-59.

Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In R. C. Snyder, H. W. Bruck, & B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan, 21-152.

Sorgine, G. F., & Santos, M. C. (2018). A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. *Meridiano 47*(19).

Souza, C. (12 de 2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*(16), 20-45.

Stuart, D. T. (2008). Foreign-Policy Decision-Making. Em C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 576-593.

Vicente, V. B. (2015). A análise de Políticas Públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 77-90.

Wallace, W. (1971). *Foreign Policy and the political process*. Londres: Macmillan.

Weible, C., & Sabatier, P. (2007). Guide to the Advocacy Coalition Framework. Em F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Londres: CRC Press, 123-136.