

## PRESENTACIÓN

# Dossier “Más allá del debate teórico: límites y potencialidades de integración entre política exterior y políticas públicas”

Rodrigo Barros de Albuquerque<sup>1</sup>   
Cairo Gabriel Borges Junqueira<sup>2</sup> 

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

El campo de las políticas públicas está creciendo rápidamente en Brasil. Hace poco, el número de programas de posgrado específicos en el área superó a los de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, en la amplia área de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes). Entre las diversas políticas sectoriales que suelen estudiarse bajo el signo de las políticas públicas, en los últimos 20 años han surgido en Brasil intentos de examinar la política exterior con las mismas herramientas teóricas y analíticas (Couto, 2004; Sánchez, et. al. 2006; Pasquarelli, 2010; Milani, & Pinheiro, 2013; 2016; Salomón, & Pinheiro, 2013; Sorgine, & Santos, 2018).

Textos clásicos de revisión de la literatura sobre políticas públicas en Brasil (Melo, 1999; Souza, 2006), sin embargo, ignoran este enfoque, ya sea porque los estudios que combinan las dos áreas aún eran pocos y recientes en ese momento, o por la dificultad de establecer un vínculo claro e inequívoco entre las áreas, demostrando la posibilidad de estudiar la política exterior como política pública. Comentarios recientes (Brasil, & Capella, 2016; Batista, Domingos, & Vieira, 2020) no escapan a la regla y siguen

---

<sup>1</sup> Departamento de Relaciones Internacionales, Universidade Federal de Sergipe (UFS).  
E-mail: [albuquerque.rodrigo@academico.ufs.br](mailto:albuquerque.rodrigo@academico.ufs.br).

<sup>2</sup> Departamento de Relaciones Internacionales, Universidade Federal de Sergipe (UFS).  
E-mail: [cairogbj@academico.ufs.br](mailto:cairogbj@academico.ufs.br).

**Albuquerque & Junqueira. *Presentación – Dossier “Más allá del debate teórico: límites y potencialidades de integración entre política exterior y políticas públicas”***

demostrando que el panorama general no ha cambiado mucho: en gran medida, la política exterior no es un tema adoptado por autores, publicaciones periódicas y estudios tradicionales en el campo de las políticas públicas.

Aunque en el extranjero esta aproximación entre las áreas es mucho más antigua (Hermann, 1963; Milbrath, 1967; Rourke, 1972; Zimmermann, 1973; Cohen, 1973; Ingram, 1988) y ha habido un intento de definir la política exterior como política pública en Brasil (Wrobel, & Silva, 1993) y crítica a este proyecto (Lima, 2000), comenzaron a surgir estudios que buscaban establecer conexiones entre los ámbitos con el objetivo de abrir nuevas vías teóricas unos años más tarde. Enfoques pioneros como el de Couto (2004) sobre judicialización y política exterior y el de Sánchez et. al. (2006) sobre la necesidad de reformas constitucionales para adaptar el proceso de formulación de política exterior en Brasil al de otras políticas públicas han hecho espacio para el desarrollo de un programa de investigación que acerque las dos áreas.

Otros escritos siguen diferentes caminos, ora centrados en la aproximación teórica entre los ámbitos de la política exterior y las políticas públicas, ora en la demostración empírica de su viabilidad. Pasquarelli (2010), por ejemplo, examina la diplomacia de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) con una herramienta analítica en el área de las políticas públicas; Milani y Pinheiro (2013; 2016) investigan la pluralización de actores y agendas sobre el tema de la política exterior que la acercan al carácter de la política pública; Silva y Klein (2016) examinan la propuesta de crear un Consejo Nacional de Política Exterior y la experiencia del Comité Brasileño de Derechos Humanos y Política Exterior (2016).

En todos los casos parece haber una voluntad de establecer un puente entre los diferentes ámbitos que permita que la política exterior sea examinada por otros sesgos distintos de los enfoques tradicionalistas de las relaciones internacionales. En la mayoría de ellos, también, parece haber un manual a seguir: define la política exterior y el orden público, explica por qué son campos conectados y cuáles son las ventajas de estudiar la política exterior de esta manera y se defiende porque hay que hacerlo. En algunos casos, como se ha visto en el párrafo anterior, los autores demuestran su argumento con el análisis empírico.

En este sentido, este dossier busca contribuir a esta agenda de investigación ofreciendo un conjunto diverso de artículos que aporten enfoques que acercan estudios de política pública y estudios de política exterior. No habrá revisiones de la literatura en

este puente, esto se ha hecho antes y de manera competente. Nuestra contribución al debate es a través de la reunión de apartados que ayudan a renovar y revivir el debate.

El primer artículo titulado *Las Tareas de La Política Exterior en el Orden Constitucional Brasileño: el orden público con objetivos permanentes y actualizados* recibe la autoría de Osvaldo Quirino de Souza Filho y reflexiona la delimitación de la política exterior como política de Estado, política gubernamental o incluso política pública. Retomando el amplio debate sobre las diferencias entre *policy*, *polity* e *politics*, se argumenta que la propia política exterior puede entenderse mejor como vinculada al orden público, ya que, poniendo luz sobre la Teoría del Estado y el tratamiento de la Constitución Federal de Brasil de 1988, Souza Filho concluye que la política exterior tiene como objetivo principal defender los intereses nacionales, que también pueden entenderse adecuadamente como proveedores de bienes y servicios públicos.

A continuación, Ademar Pozzatti Junior y Luiza Witzel Farias presentan la contribución *Transferencia y Difusión de Políticas Sanitarias a través de la Cooperación Internacional en América del Sur: lecciones de la evidencia empírica del derecho internacional*. En ella, los autores sostienen que la política exterior, además de ser considerada como política pública, sirve como un estimulante para la internacionalización de otras políticas, utilizando pruebas empíricas del Derecho Internacional. Con el tratamiento específico de los asuntos de salud sudamericanos, se concluye que la cooperación en el área de la salud se lleva a cabo fuertemente a través de transferencias de políticas y las instituciones regionales pueden tener un efecto catalítico en la estimulación de las políticas públicas, aumentando el hecho de que las nuevas investigaciones en la zona pueden desarrollarse progresivamente con investigaciones más interdisciplinarias.

Continuando con el análisis institucional, pero esta vez con otro sesgo temático y alcance distinto, Camilla Geraldello escribe el texto *Brasil y litigios en la OMC: un análisis sobre el proceso de toma de decisiones brasileño* con el objetivo de verificar cuáles fueron las razones por las que el país se involucraba en disputas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre 1995 y 2018. De acuerdo con un estudio que involucra el tema del jugo de naranja, la autora utiliza un enfoque de relación entre los diferentes niveles de análisis para demostrar que la acción brasileña en la búsqueda de soluciones de disputas puede explicarse a través de interacciones entre diferentes ministerios, incluyendo Itamaraty, que es el principal formulador de las acciones

**Albuquerque & Junqueira. Presentación – Dossier “Más allá del debate teórico: límites y potencialidades de integración entre política exterior y políticas públicas”**

internacionales del país, hecho que abre un flanco para futuras investigaciones que buscan insertar otros sectores internos en la búsqueda de proveer ciertas demandas internacionales.

Brasil es también objeto de estudio de Daniel Wanderley Caliman en el artículo *Instrumentalización de la política exterior brasileña para la construcción de la hegemonía: del bloque neoliberal de Cardoso al neodesarrollador de Lula y Dilma*. Desde un amplio marco que vincula el Análisis de Política Exterior con las concepciones de hegemonía propuestas por Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas, el artículo investiga la política exterior de los expresidentes citados buscando observar sus particularidades en torno a la búsqueda de una mayor autonomía en el sistema internacional. También aludiendo a las conexiones existentes entre la política exterior y el orden público, Caliman concluye que las disputas internas entre ciertos sectores internos, como la burguesía y la clase trabajadora, en la búsqueda de una mayor hegemonía nacional, terminan afectando directamente las acciones externas de los gobiernos centrales, así como los propios acuerdos hegemónicos internacionales.

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini y Natanael Gomide Junior explican otras dimensiones analíticas sobre el tema central del dossier en el artículo titulado *Participación Social en Los Regímenes de Derechos Humanos: un estudio comparativo entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Instituto Mercosur de Políticas Públicas de Derechos Humanos*. Con el sesgo de la gobernanza democrática, los autores tratan de observar el vínculo entre las organizaciones internacionales y regionales con la participación popular, atestiguando que su dinámica operativa se opone. Sin embargo, los dos regímenes de derechos humanos reciben influencia directa de actores no estatales, como la sociedad civil organizada, las comunidades epistémicas y las organizaciones no gubernamentales (ONG), y hacen interconexión, reafirmando la importancia de las políticas públicas en materia de derechos humanos en el espacio americano, incluido el propio Cono Sur.

Por último, la finalización de este dossier, la aportación *Transparencia y acceso a la información en el desempeño internacional del municipio de Sao Paulo* escrita por Danilo Garnica Simini y José Blanes Sala destaca el desempeño internacional de las ciudades como promotor de las políticas públicas. El análisis de la capital es relevante debido a su espíritu pionero en Brasil en términos de internacionalización descentralizada, además de tener su propio dispositivo burocrático municipal para tratar las relaciones

**Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossier “Más allá del debate teórico: límites y potencialidades de integración entre política exterior y políticas públicas”**

internacionales. El artículo investiga si ha habido progresos en la búsqueda del acceso a la información en torno a la transparencia pública por parte de la sociedad civil, concluyendo que este proceso se ha estado produciendo a un ritmo lento, pero con un gran potencial de expansión. También vale la pena señalar la pertinencia de la acción internacional municipal para estimular las políticas públicas también en tiempos de crisis como la actual, en la que experimenta los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus.

Esperamos que el dossier *Más allá del debate teórico: los límites y potencialidades de la integración entre política exterior y políticas públicas* refuerce las posibles capacidades de esta interacción entre dos ámbitos que tienen sus particularidades, pero se complementan sustancialmente. El debate sigue abierto a nuevos enfoques, lecturas y observaciones, y corresponde a la academia brasileña estimular aún más este 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

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.