

O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: VINHO VELHO EM GARRAFAS NOVAS?

Leticia Pinheiro¹

Fernanda Nanci Gonçalves²

Com a consolidação da subárea de análise de política externa (APE) no Brasil, surgiram novas abordagens apontando para a diversificação crescente de atores participantes do processo decisório da política externa. Tal como ocorreu no Brasil, nos espaços acadêmicos de países com densa produção na área, observou-se um movimento que incentivou analistas de política externa a abrirem o diálogo interdisciplinar para explicar essa realidade. Assim, pesquisadores estrangeiros e brasileiros passaram a fazer novas perguntas de pesquisa, fortalecendo o interesse sobre a dinâmica da *politics* no universo da política externa, ampliando o diálogo com a área de análise de políticas públicas (APP). Este artigo objetiva discutir como a subárea de APE tem enfrentado os efeitos da nova configuração do processo decisório da política exterior, examinando, em particular, seu diálogo com a literatura de APP. Por meio de uma abordagem qualitativa, baseada em revisão da literatura no Brasil e no exterior, este artigo busca responder às seguintes questões: como a APE tem usado metodologias e conceitos da APP para explicar o processo decisório e o conteúdo da política externa, além de discutir a sua avaliação? Quais os benefícios decorrentes deste procedimento? Quais são os obstáculos que têm sido enfrentados nessa empreitada? Por fim, responde-se à pergunta do título deste artigo em que a referência à parábola do vinho velho em garrafas novas lança luz sobre questões relativas à natureza do objeto da investigação, da inovação teórica e metodológica e da fertilização cruzada entre a APE e a APP. Conclui-se que há um significativo avanço no diálogo entre as subáreas no Brasil e no exterior, o que traz inúmeros benefícios recíprocos, podendo ampliar o escopo e trazer à luz novas conexões entre os planos interno e externo, assim como incentivar a reflexão sobre a própria natureza da política externa e das demais políticas públicas.

Palavras-chave: análise de política externa; análise de políticas públicas; política externa brasileira; processo decisório; diálogo interdisciplinar.

THE STUDY OF FOREIGN POLICY AS PUBLIC POLICY: OLD WINE IN NEW BOTTLES?

The consolidation of foreign policy analysis (FPA) subarea in Brazil has brought new approaches pointing to the increasing diversification of actors participating in the foreign policy decision-making process. As it has occurred in Brazil, foreign policy analysts from other countries have also opened an interdisciplinary dialogue to explain this new reality. Thus, several researchers began to ask new research questions, strengthening the interest in the dynamics of politics in the universe of foreign policy, and expanding the dialogue with the area of public policy analysis (PPA).

1. Professora associada do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (Neaape/Iesp/Uerj); doutora em relações internacionais pela London School of Economics and Political Science; e mestre em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4330-0516>. E-mail: leticia.pinheiro@iesp.uerj.br.

2. Professora adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Uerj, coordenadora do Neaape/Iesp/Uerj e doutora em ciência política pelo Iesp/Uerj; e mestre em relações internacionais pela PUC-Rio. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1849-1317>. E-mail: fnanci@gmail.com.

This article aims to discuss how the FPA subarea has faced the effects of the new configuration of the foreign policy decision-making process, examining its dialogue with the PPA literature, in particular. By a qualitative approach this article seeks to answer the following questions: how FPA has used PPA methodologies and concepts to explain the decision-making process, the content and the evaluation of foreign policy? What are the benefits arising from this procedure? What are the obstacles that have been faced in this endeavor? Finally, the question in the title of this article in which the reference to the parable of old wine in new bottles is answered shedding light on questions relating to the nature of the object of investigation, theoretical and methodological innovation, and cross-fertilization between FPA and PPA. It is concluded that there is a significant advance in the dialogue between the subareas in Brazil and abroad, which brings numerous reciprocal benefits, being able to expand the scope and bring to light new connections between the internal and external plans, as well as encouraging reflection on the nature of foreign policy and other public policies.

Keywords: foreign policy analysis; public policy analysis; Brazilian foreign policy; decision-making process; interdisciplinary dialogue.

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: ¿VINO VIEJO EN BOTELLAS NUEVAS?

Con la consolidación de la subárea de análisis de política exterior (APE) en Brasil, han surgido nuevos enfoques que apuntan a la creciente diversificación de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Al igual que ocurrió en Brasil, en los espacios académicos de países con densa producción en el área se observó un movimiento que impulsó a los analistas de política exterior a abrir un diálogo interdisciplinario para explicar esta realidad. Así, investigadores extranjeros y brasileños comenzaron a formular nuevas preguntas de investigación, fortaleciendo el interés por las dinámicas de la *politics* en el universo de la política exterior, ampliando el diálogo con el área de análisis de políticas públicas (APP). Este artículo analiza cómo la subárea APE ha enfrentado los efectos de la nueva configuración del proceso de toma de decisiones en política exterior, examinando – en particular – su diálogo con la literatura de APP. A través de un enfoque cualitativo, basado en una revisión de la literatura en Brasil y en el exterior, este artículo busca responder las siguientes preguntas: ¿Cómo la APE ha utilizado metodologías y conceptos de APP para explicar el proceso de toma de decisiones y el contenido de la política exterior, además de discutir su evaluación? ¿Cuáles son los beneficios que se derivan de este procedimiento? ¿Cuáles son los obstáculos que se han enfrentado en este esfuerzo? Finalmente, se responde a la pregunta que origina el título de este artículo, en la que la referencia a la parábola del vino viejo en botellas nuevas arroja luz sobre cuestiones relativas a la naturaleza del objeto de investigación, la innovación teórica y metodológica y la fertilización cruzada entre la APE y la APP. Se concluye que hay un avance significativo en el diálogo entre las subáreas en Brasil y en el exterior, lo que trae numerosos beneficios recíprocos, pudiendo ampliar el alcance y sacar a la luz nuevas conexiones entre los planes internos y externos, además de incentivar la reflexión sobre la naturaleza de la política exterior y de otras políticas públicas.

Palabras clave: análisis de política exterior; análisis de política pública; política exterior brasileña; proceso de toma de decisiones; diálogo interdisciplinario.

JEL: F500.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art1>

Data de envío do artigo: 14/1/2024. Data de aceite: 15/5/2024.

1 INTRODUÇÃO³

Por um longo período, analistas da política externa brasileira, em especial aqueles que estudavam seu processo decisório, tinham como uma de suas referências centrais a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE). As razões para tanto são conhecidas: o profissionalismo da agência diplomática brasileira, juntamente com seu suposto insulamento das disputas político-partidárias, seriam responsáveis por promover alto grau de credibilidade a respeito de sua competência para formular as diretrizes de inserção internacional do país (Cheibub, 1985; Lima, 2000). Somadas, essas características sustentavam e, de fato, justificavam a afirmação de que essa agência diplomática exercia um “quase monopólio” na definição das diretrizes de inserção internacional do Brasil.

A produção acadêmica inserida nesta linha de interpretação teve grande destaque e foi, sem dúvida, responsável pela constituição de um consistente conjunto de reflexões que muito contribuíram para o entendimento da política externa brasileira. A despeito da relevância e da efetiva contribuição dada por essas pesquisas, a tese da centralidade, por vezes quase monopólio, do Itamaraty, como dito acima, gerou lapsos, quando não incorreções, sobre as quais, entretanto, não cabe nos estendermos neste momento. O fato é que, em linhas gerais, ao concentrarem a atenção na atuação da agência diplomática, estes estudos não levaram em conta a presença de diferentes *stakeholders* – ou o fizeram de modo incipiente – no processo de formulação e implementação da política externa do país.

Com o passar dos anos e com a consolidação da subárea de análise de política externa (APE) no Brasil (Salomón e Pinheiro, 2013), surgiram novas abordagens apontando para a ampliação e a diversificação crescente de atores partícipes do processo decisório da política externa brasileira, disputando a tese da alegada centralidade do Itamaraty, ainda que reconhecendo um déficit democrático nesta nova configuração decisória (Pinheiro, 2009; Lopes, 2013). E, ainda que os níveis de participação desses atores nem sempre tenham se traduzido em elevado grau de influência (Ramanzini Júnior e Farias, 2016), era inquestionável que se outrora já havia outros atores na arena de formulação e implementação da política externa para além do Itamaraty, essa arena havia se ampliado e diversificado ainda mais nos últimos anos. Em vista desse novo cenário, a pesquisa na área se voltou para a participação ativa de diversas instituições e agências estatais na política externa

3. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no *workshop* Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise da Política Externa como Política Pública, realizado em Osasco (São Paulo), em 7 de novembro de 2023, na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Na oportunidade, gostaríamos de agradecer por todos os excelentes comentários, sugestões e críticas feitas por ocasião deste evento, em particular as ponderações de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, de Osmany Porto de Oliveira e de Walter Desiderá. Todavia, sublinhamos que eventuais lapsos e equívocos aqui presentes são, de certo, de nossa inteira responsabilidade.

brasileira – juntamente ou em disputa com o Itamaraty – assim como para a participação de atores sociais neste mesmo processo.

Numa outra linha de investigação, surgiram também indagações sobre a subalternização de gênero e sobre a racialização no processo de formulação da política externa, inspiradas nas teorias interpretativas das relações internacionais (Achilleos-Sarll, 2018; Aggestam e True, 2020). Em que pese a originalidade das contribuições concernentes a esta última abordagem, ainda não está claro para nós se, de fato, pertencem *stricto sensu* ao campo da APE, razão pela qual preferimos, por ora, não as incluir em nossa apreciação. Já as outras duas, sem sombra de dúvida, fazem parte desse campo de investigação e, mais que isso, são a razão de ser desta nossa reflexão a respeito do diálogo da APE com outras subáreas disciplinares.

De fato, o surgimento, crescimento e amadurecimento dessas abordagens podem ser explicados pela própria reconfiguração empírica da arena decisória de política externa, cuja materialidade suscitou indagações quanto ao seu funcionamento. Mas não só. Foi também a consolidação do campo da APE no país (Casarões, 2018; Santos e Pinheiro, 2023) que permitiu, por meio de suas ferramentas, que pesquisadores se capacitassem para fazer novas perguntas de pesquisa. Foi neste cenário que começou a se fortalecer o interesse sobre a dinâmica da *politics* no universo da política externa brasileira.

Embora este tenha sido um movimento bastante expressivo entre os estudiosos da política externa brasileira, é fato que as motivações empíricas para tal não se restringiram à realidade do Brasil. Se a redemocratização, a liberalização econômica e os projetos governamentais de cooperação técnica entre países em desenvolvimento respondem pelo que foi particular ao país no que se refere à diversificação temática da agenda e à ampliação do número de atores, é igualmente verdade que, no plano global, a agenda internacional dos Estados já não comportava tão somente temas de natureza econômica ou de *high politics*, em grande parte devido ao fim da Guerra Fria.

Com efeito, a crescente complexidade do sistema internacional, a diluição das fronteiras entre os ambientes doméstico e internacional e a transversalidade temática que tem caracterizado as políticas públicas de uma forma geral e, em particular a política externa, trouxe para esta última uma grande diversidade de interesses representados por distintos atores – o que, ao fim e ao cabo, criou uma agenda internacional para numerosos ministérios, agências estatais e atores sociais. E, tal como ocorreu no Brasil, testemunhou-se nos espaços acadêmicos de países com densa produção na área um movimento que incentivava analistas de política externa a buscar novas abordagens e a abrir o diálogo interdisciplinar para explicar essa nova realidade (Hill, 2013; Morin e Paquin, 2018; Beach e Pedersen, 2020).

Feitas essas primeiras ponderações, este artigo tem como objetivo discutir como a subárea de APE tem enfrentado os efeitos dessa nova configuração do processo decisório da política exterior, averiguando, em particular, seu diálogo com a literatura de análise de políticas públicas (APP). A escolha por examinar o diálogo com esta subárea, especificamente, não é gratuita ou aleatória. A interface entre as suas subáreas é notória e tem sido objeto de várias referências, como veremos em seguida neste trabalho. Ademais, tem se tornado mais recorrente, inclusive entre os diplomatas, o reconhecimento da política externa como uma política pública, sujeita ao controle democrático e aos mecanismos de prestação de contas, embora essa dimensão ainda necessite de grande avanço e amadurecimento em âmbito governamental. Este estudo parte do pressuposto de que há um significativo avanço no diálogo entre as subáreas de APE e de APP no Brasil e no exterior, o que traz inúmeros benefícios recíprocos para as áreas, no que chamamos de fertilização cruzada, podendo ampliar o escopo e trazer à luz novas conexões entre os planos interno e externo, assim como incentivar a reflexão sobre a própria natureza da política externa e das demais políticas públicas.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. Primeiramente, fazemos uma breve revisão da literatura estrangeira, apresentando as contribuições de estudiosos que analisaram a política externa como política pública. Em seguida, fazemos o mesmo no âmbito dos estudos sobre a política externa brasileira. Em ambas as seções, buscamos responder às seguintes questões: como a subárea de APE tem usado os modelos, metodologias e conceitos do campo da APP para explicar o processo decisório e o conteúdo da política externa, além de discutir a possibilidade de sua avaliação? Quais os benefícios decorrentes deste procedimento? E, a título preliminar, quais são alguns dos obstáculos que têm sido ou ainda estão por ser enfrentados nessa empreitada?

Já a título de considerações finais, procuramos responder à pergunta apresentada no título deste artigo, em que a referência à parábola do vinho velho em garrafas novas pretendeu trazer à luz questões relativas à natureza do objeto da investigação, da inovação teórica e metodológica e da fertilização cruzada entre as subáreas de APE e APP.

2 POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGENS ESTRANGEIRAS SOBRE O TEMA

Soa algo estranho quando se ouve que, ao final dos anos 1980, alguns estudiosos de política externa buscaram transpor as fronteiras entre as subáreas de APE e APP, propondo um modelo para explicar o processo político doméstico do sistema de formulação de política externa. Afinal, para sermos fiéis à APE, a mobilização das variáveis domésticas para entender o conteúdo da política externa foi a base sobre a qual essa subárea se ergueu, a partir da publicação do artigo de

Snyder, Bruck e Sapin (1954). Por esta razão, todos os manuais da subárea de APE tratam do impacto das variáveis domésticas no processo de formulação e no conteúdo da política externa dos Estados – como Breuning (2007), Figueira (2011) e Gonçalves e Pinheiro (2020). Mas, se a *suposta* novidade seria a tentativa de transpor as fronteiras epistemológicas entre as duas subáreas e não somente trazer variáveis domésticas para a análise, também não se deve esquecer que muito do que os pioneiros da APE propuseram para tratar dos condicionantes domésticos da política externa já provinha da APP. A novidade, portanto, estaria na recusa da visão tradicional que tratava o campo de investigação científica da política externa como distinto do das políticas públicas (Brummer *et al.*, 2019). Em outras palavras, a originalidade residiria tão somente na assunção deliberada desta interface, no reconhecimento explícito do uso de ferramentas comuns, enfim, na defesa da fertilização cruzada.

Se por política externa entendemos “o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos” (Pinheiro, 2004, p. 7); e por política pública, consoante Eduardo Marques, tomamos “o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (Marques, 2013, p. 24); e se analistas de políticas públicas têm como objetivo compreender quem ganha o quê, por que e que diferença faz (Laswell, 1958), era de se esperar que analistas de política externa tivessem, desde sempre, um diálogo explícito com os primeiros, na medida em que estas perguntas também são pertinentes para estes últimos. No entanto, segundo Helen Ingram e Suzanne Fiederlein, os analistas de política externa “geralmente não utilizaram categorias e modelos de políticas públicas, embora tenham desenvolvido teorias sobre até que ponto a política doméstica se entrelaçou com as relações internacionais” (Ingram e Fiederlein, 1988, p. 725, tradução nossa).⁴

Reconhecendo os avanços nesse horizonte – embora sublinhando que muito mais ainda pode ser feito –, listamos a seguir autores estadunidenses e europeus que postularam a necessidade de maior diálogo entre a APE e a APP e mesmo a superação das fronteiras entre estas subáreas. Tais estudiosos que, além disso, buscaram explorar “como as teorias e conceitos do ‘domínio doméstico’ desenvolvidos nas políticas públicas podem enriquecer a análise da política externa, bem como, embora em menor grau, como estas teorias e conceitos se beneficiam de uma conexão com os estudos de política externa” (Brummer *et al.*, 2019, p. 4, tradução nossa).⁵

4. “(...) have not generally utilized public policy categories and insights, notwithstanding have noted and developed theories about the extent to which domestic politics has become mixed with international relations”.

5. “(...) how ‘domestic realm’ theories and concepts developed in PP can enrich the analysis of foreign policy as well as, albeit to a lesser extent, how these theories and concepts benefit from engaging with foreign policy”.

Cerca de 35 anos atrás, Ingram e Fiederlein (1988) criticaram a separação entre os estudos de políticas públicas e de política externa, sublinharam a pertinência do diálogo e empregaram conceitos centrais da APP para analisar as relações entre os Estados Unidos e o México. Considerando a tipologia de temas que são tratados em política externa – e se abrangem situações rotineiras ou de crise – e os diferentes atores envolvidos nos estágios do processo decisório da política externa (definição da agenda, formulação, legitimação e implementação), as autoras aplicaram essa abordagem a uma pesquisa empírica, avaliando as questões de recursos transfronteiriços na relação entre México e Estados Unidos. Segundo as autoras, a fronteira entre estes dois países envolvia dinâmicas de desenvolvimento econômico e crescimento populacional a um ritmo tão acelerado que conduziu ao esgotamento dos recursos naturais, à contaminação do espaço aéreo partilhado e das fontes de água. Dado que uma parte das consequências negativas de tais problemas recaía sobre os residentes da região fronteiriça, os funcionários públicos locais e estaduais tiveram forte incentivo para se engajarem na resolução de problemas, tornando-se participantes-chave no processo de elaboração de políticas. Considerando isso, avaliaram como as fundições de cobre de empresas estadunidenses na região fronteiriça de Sonora (México) com o Arizona (Estados Unidos) levaram a uma negociação bilateral entre os países para lidar com os efeitos da poluição na região limdeira. Assim, concluíram – ao aplicar conceitos da APP ao caso estudado – que, em muitos aspectos, a política externa é uma extensão da política interna e que quando as questões políticas em jogo pesam fortemente sobre os interesses e as instituições políticas internas, a política doméstica predomina em relação às preocupações internacionais. Nesse sentido, o estudo da política externa teria muito a ganhar com a incorporação dos modelos e conceitos das políticas públicas, dedicados ao estudo da *politics* (Ingram e Fiederlein, 1988).

Em 2006, foi a vez de Lentner lembrar que inúmeros analistas de política externa já haviam concentrado suas pesquisas nos mesmos aspectos que a maioria dos analistas de políticas públicas, como Graham Allison (1971), Allison e Szanton (1976), John Steinbruner (1974), Irving Destler (1972), Roger Hilsman (1987), Alexander George (1980), Richard Neustadt (1970) e Paula Stern (1979). No entanto, disse esse autor, tanto estes como muitos outros teriam feito isso sem, de fato, buscarem uma real integração entre as subáreas.

A despeito do evidente consenso entre tais autores sobre a interface entre a APE e a APP, há uma significativa diferença entre ambos, sendo o artigo de Ingram e Fiederlein (1988) mais ambicioso e, realmente, mais exitoso ao propor um modelo de análise a partir do diálogo entre as duas subáreas. Sem desconsiderar a contribuição feita por Lentner (2006) ao defender o diálogo entre as subáreas, nos parece ter havido, entretanto, uma espécie de paralisia no debate, desde que, por pelo menos dezoito anos, a subárea de APE permaneceu na posição de lançar

mão de algumas ferramentas da APP para estudar política externa, sem, de fato, enfrentar os desafios epistemológicos e metodológicos ao fazê-lo. Este lapso de tempo, a propósito, também foi registrado por Kaarbo (2019). Ao lembrar da realização, em 1990, de uma mesa-redonda sobre a conexão entre o estudo das políticas públicas e da política externa, esta autora registrou que, a despeito das qualidades intelectuais e do empenho dos participantes do evento, desde então não se teve notícia de qualquer tentativa sustentada de se estabelecer uma ponte entre as duas subáreas.

Finalmente, em 2017 um grupo de pesquisadores decidiu enfrentar esse desafio, ao organizar o *workshop* Foreign Policy Analysis and Public Policy: Towards Theoretical Dialogue and Integration, por ocasião do 4th European Workshops in International Studies, da European International Studies Association, realizado em Cardiff. O resultado desse encontro foi a publicação de uma obra cuja leitura é hoje indispensável para os interessados nesse diálogo. Em cada um dos capítulos deste livro há um sumário do estado da arte da abordagem da APP selecionado pelo(a) autor(a), uma discussão sobre a possibilidade de sua transferência para o campo da política externa e uma aplicação do respectivo modelo a um caso empírico (Brummer *et al.*, 2019).

O ponto de partida dos organizadores do livro é que a política externa se tornou, em muitos aspectos, mais semelhante e entrelaçada com as políticas públicas “comuns” e que a subárea de APE teria muito a se beneficiar com uma aproximação aos estudos de APP, bem como, embora em menor grau, as teorias e os conceitos desta subárea beneficiaram-se do intercâmbio com a política externa. O livro procura contribuir para a integração das subáreas, estabelecendo um diálogo interdisciplinar que permita colher os benefícios de uma perspectiva abrangente da ciência política. Registrando a existência de desafios de ordem teórica, empírica e metodológica nesta empreitada, os organizadores do livro (Brummer *et al.*, 2019) afirmam ser possível transpô-los em favor de um diálogo interdisciplinar.

Na primeira parte da obra, os autores de cada capítulo apresentam perspectivas analíticas de políticas públicas que exploram a visão centrada nos atores e as utilizam para avaliar casos de política externa. Blavoukos (2019) examina como a abordagem de múltiplos fluxos pode ser aplicada à política externa e se é relevante e apropriada para tal finalidade. Baseando-se no trabalho seminal de Kingdon (1984) sobre formulação de políticas públicas, analisa duas grandes iniciativas de política externa: o acordo entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) no início da década de 1990, que levou aos acordos de Oslo, e a reaproximação greco-turca no final desta mesma década, que resultou na melhoria substancial da relação entre a União Europeia e a Turquia.

Já Joly e Richter (2019) discutem a teoria do equilíbrio pontuado, proposta pela primeira vez por Baumgartner e Jones (1993) e que tem sido aplicada com sucesso a uma gama de políticas públicas e gerado análises transversais que visam compreender e comparar as causas da estabilidade e da mudança em diferentes sistemas políticos. Os autores mostram que esta teoria não é relevante apenas para políticas públicas domésticas, mas útil para a compreensão da formulação de políticas externas, analisando mudanças nas alocações de ajuda externa em países como Estados Unidos, Bélgica e Dinamarca.

Por seu turno, Pierce e Hicks (2019) tratam da perspectiva do modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition network*), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), explorando como os atores que colaboram em coalizões de defesa procuram transformar as suas crenças em políticas, utilizando distintos recursos e estratégias. Mais especificamente, operacionalizam a aplicação do modelo à decisão do governo dos Estados Unidos de apoiar, por meio de uma coalizão anglo-americana, a divisão da Palestina com a Resolução nº 181 das Nações Unidas (ONU) em 1947.

Oppermann e Brummer (2019), por sua vez, tratam das abordagens de *veto players*, que sugerem que a possibilidade e as condições para a mudança política num determinado sistema dependem do número de atores e pontos de veto, da distribuição de preferências e da capacidade e dos incentivos para empregar o poder de veto. A perspectiva é aplicada à análise de um *veto player* da política da Alemanha em relação ao destacamento estrangeiro das suas forças armadas, as Bundeswehr, que desde o início da década de 1990 mobilizou cerca de 380 mil soldados para mais de quarenta operações militares.

Na segunda parte da obra, os demais autores apresentam perspectivas estruturais das políticas públicas, começando por Schieder (2019), que trabalha com o novo institucionalismo, focando as instituições domésticas. O autor apresenta uma visão geral de como o novo institucionalismo em suas variantes racional, sociológica, histórica e discursiva tem sido aplicado à pesquisa em políticas públicas e como pode favorecer o estudo da política externa. Schieder (2019) examina, então, como o institucionalismo histórico é capaz de explicar a decisão dos Estados Unidos de impor sanções à Rússia em resposta à crise da Ucrânia em 2014.

Já Ansell e Torfing (2019) trazem a abordagem de rede, comparando diferentes teorias e métodos para compreender as redes de políticas e governança. Em seguida, discutem como essas redes podem ser fundamentais para melhorar o compartilhamento de conhecimento, a coordenação interorganizacional e intersetorial e resolver problemas complexos de maneira que aumentem a legitimidade democrática. Os autores defendem que a abordagem é útil para analisar como os Estados formulam,

implementam e difundem a política externa em resposta aos interesses internos e aos problemas e acontecimentos globais, ilustrando o papel das redes na facilitação da cooperação para prevenir a proliferação nuclear.

Ainda nas perspectivas estruturais, Biedenkopf e Mattelaer (2019) apresentam a discussão sobre *difusão e transferência de políticas públicas* como variáveis independentes na análise das escolhas de política externa. Os autores ilustram a aplicação da abordagem avaliando o caso da doutrina de planejamento de operações militares em resposta a crises. Para tanto, exploram as origens históricas da doutrina de planejamento operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e como esta se difundiu para outras organizações, tais como a União Europeia e a ONU.

Por seu turno, Harnisch (2019) discute a abordagem de aprendizagem política, que trata da mudança ou desenvolvimento de novas crenças, habilidades ou procedimentos como resultado da observação e da experiência. A aprendizagem política tem sido reconhecida como um mecanismo central de mudança nas políticas públicas, mas sua aplicação não é usual na APE. O capítulo oferece uma revisão sistemática da literatura existente e aplica perspectivas de aprendizagem ao caso da política externa da União Soviética sob o governo de Gorbachev.

Por fim, Kaarbo (2019), na conclusão do livro, defende que a aplicação das abordagens de políticas públicas para a análise de política externa traz como benefícios principais a inovação teórica e metodológica do campo, ajuda a explorar novas ligações entre o doméstico e o externo na elaboração de políticas e convida a novas reflexões sobre a natureza da política externa. Contudo, Kaarbo também destaca os desafios presentes nesta aproximação, a saber: a possibilidade de incoerência teórica na APE e seu eventual distanciamento da grande área de relações internacionais.

De modo geral, esta obra apresenta inúmeras formas de superar a divisão interdisciplinar entre a APP e a APE, enriquecendo em muito o estudo da política externa como política pública. E, para além das referências positivas feitas por Kaarbo (2019) na conclusão do livro, os capítulos demonstram com muita propriedade as interfaces entre os planos doméstico e internacional, sobre as quais abordagens tradicionais e outras mais inovadoras da subárea de APP oferecem ferramentas para uma melhor compreensão da construção e implementação da política externa – em particular, embora não exclusivamente, na contemporaneidade.

Vejamos a seguir como este mesmo movimento em prol da aproximação entre as duas subáreas se desenhou no Brasil.

3 POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGENS BRASILEIRAS SOBRE O TEMA

3.1 A aproximação das subáreas: entendendo o problema

Nos anos 2000, pesquisadores(as) brasileiros(as) do campo do direito internacional público, da ciência política, das relações internacionais e da análise de políticas públicas, movidos(as) pelas mudanças no cenário em que se desenvolviam as decisões na área de política externa no Brasil, publicaram artigos em que afirmavam a condição de política pública da política externa e buscaram lançar mão de ferramentas da subárea da APP para analisá-la. Ao fazê-lo, entretanto, foram raros os que iniciaram um diálogo explícito entre esta e a subárea de APE, procurando enfrentar os desafios teóricos e metodológicos desta empreitada. Assim, somando-se às assertivas anteriormente feitas por operadores de política externa, tais como Celso Lafer e Celso Amorim,⁶ aqueles(as) pesquisadores(as) procuraram defender essa mesma afirmação a partir dos seus respectivos enquadramentos disciplinares.

Em comum entre eles(as) havia o consenso sobre algumas semelhanças e particularidades entre a política externa e as demais políticas públicas: semelhantes em uma de suas origens, posto que ambas são formuladas e conduzidas por estruturas governamentais e a partir de insumos domésticos; porém distintas no seu destino, afinal a condição *sine qua non* de uma política pertencer ao terreno da política externa é sua conexão necessária com o plano internacional, sendo esta talvez a diferença mais significativa com relação às demais políticas públicas que prescindem dessa conexão.

Antes disso, porém, ou seja, antes dessa assunção da política externa como política pública, houve também quem usasse ferramentas da APP para analisar a política externa brasileira, ainda que sem esse reconhecimento explícito. Este é o caso, por exemplo, de Pinheiro, em sua tese de doutorado defendida no ano de 1995, mas só publicada em 2013. A despeito do pioneirismo na utilização do ciclo de vida das políticas públicas em sua análise sobre o processo de formulação da política externa brasileira de um dos governos do regime militar brasileiro (1974-1979), é revelador o fato de a autora, em nenhum momento, referir-se à política externa como política pública e não mobilizar nenhum dos precursores desta abordagem. Alternativamente, a fim de recuperar o papel de diferentes atores na formulação das decisões examinadas, Pinheiro (2013) buscou num estudo a respeito de modelos de análise de política externa (Kellerman, 1983) a divisão por etapas deste processo.

6. O jurista Celso Lafer, além de um estudioso das relações internacionais, foi chanceler do Brasil por duas vezes, em 1992 e entre 2001 e 2002; da mesma forma, o diplomata Celso Amorim chefiou o Itamaraty também por duas vezes, a primeira entre 1993 e 1995 e a segunda entre 2003 e 2011.

Foi só alguns anos mais tarde que começou a se desenhar no campo de estudos sobre a política externa brasileira uma visão que a percebia, de fato, enquanto uma política pública, como veremos nos exemplos a seguir.

Sanchez e outros autores, partindo dos pressupostos de que “i) as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório e ii) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas” (Sanchez *et al.*, 2006, p. 125), relacionaram política externa e política pública e examinaram o caso brasileiro a partir da perspectiva constitucional. Por meio do ciclo de vida das políticas públicas, as autoras buscaram analisar a regulamentação constitucional da distribuição de competências entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário para a condução da política externa brasileira. Com base numa divisão deste ciclo por fases, Sanchez *et al.* (2006) optaram por verificar a competência de cada um desses Poderes na formulação, decisão, implementação e avaliação da política externa em duas versões distintas da Carta Constitucional brasileira: a de 1967, que institucionalizou o regime implantado após o golpe de 1964, e a então vigente, promulgada em 1988 por uma Assembleia Constituinte no processo de retomada do regime democrático brasileiro. Em que pese a relevante contribuição que as autoras ofereceram, ainda estávamos distantes de uma discussão sustentada sobre os benefícios que as ferramentas da APP poderiam oferecer para a compreensão do conteúdo da política externa brasileira.

Alguns anos depois, Lima (2013) contribuiu para um livro dedicado ao diálogo entre a APP e um conjunto de disciplinas que, na visão dos organizadores de tal publicação, “produziram olhares específicos sobre as políticas públicas (...) de forma mais central na própria disciplina (...) e outras de forma mais periférica (...) como (...) relações internacionais” (Marques e Faria, 2013, p. 9). Com vistas a analisar a colaboração brasileira nesse particular, primeiramente Lima (2013) se estendeu sobre as inovações teóricas que, no passado, teriam concorrido para o tratamento analítico da política externa como política pública no contexto acadêmico norte-americano. Nesta seção, a autora listou as principais contribuições que os fatores domésticos trouxeram para o entendimento da política externa, em particular aqueles que priorizaram os processos decisórios em clara interface com algumas das premissas da APP.

Finalmente, ao tratar da realidade brasileira, Lima (2013) datou dos anos 1990 a formação de uma terceira geração de estudiosos da política externa brasileira que, “refletindo mudanças na política mundial com o fim da Guerra Fria, a intensificação dos processos de globalização, e também a crise dos regimes autoritários na região e o retorno da democracia no Brasil” (Lima, 2013, p. 148), teria intensificado o intercâmbio com disciplinas afins. Além disso, afirmou a autora, esses estudiosos passaram a tratar a política externa como política pública, “em grande parte pela consideração dos condicionantes domésticos nas análises de política externa” (Lima, 2013, p. 149).

A despeito da sua notável contribuição ao contextualizar a aproximação dos estudos sobre política externa com o campo da APP no âmbito acadêmico estadunidense e brasileiro, em particular no que tange ao recorte analítico em relação ao processo decisório, a autora não chegou a enfrentar os desafios ou mesmo os benefícios decorrentes dessa aproximação. Na realidade, Lima (2013) terminou por replicar o mesmo argumento que indicava haver diálogo da APE com a APP no Brasil, sem maiores aprofundamentos: ao afirmar que no Brasil também se buscava nos fatores domésticos a explicação para o conteúdo da política externa brasileira, isso por si só revelava o diálogo entre as duas subáreas.

Curiosamente, e mesmo reconhecendo que características específicas da política externa – assim como da política de defesa, como Lima (2013) notou – a diferenciavam das demais políticas públicas e tendiam a gerar maior efeito inercial, neste capítulo a autora toca num dos pontos mais sensíveis do encontro entre essas duas dimensões da política. Ao afirmar que “quanto mais a [política externa] amplia a agenda de questões e de atores, mais o campo se aproxima das demais políticas públicas, sujeitas aos mesmos mecanismos de controle externo existentes nas democracias” (Lima, 2013, p. 152), a autora toca na questão do monitoramento e da avaliação. Como veremos adiante, esta é de fato uma das principais dimensões do terreno da APP e aquela que, possivelmente, traz os maiores desafios para analisar a política externa como política pública.

A proposta feita por Milani e Pinheiro (2013) de enfrentar os desafios da caracterização da política externa como política pública, título do próprio artigo, produziu algum impacto na área de estudos sobre a política externa brasileira. Os fatos de esse artigo ter sido publicado em seguida a um período de grande ativismo e visibilidade da diplomacia brasileira e de ambos os autores serem produtivos analistas nessa agenda de pesquisa, sem dúvida, favoreceram o ocorrido. Com o objetivo de discutir as implicações conceituais e políticas da nova configuração da política externa brasileira, Milani e Pinheiro (2013) adotaram a perspectiva de que a política exterior é uma política pública, ou seja, é o Estado e o governo em ação no nível internacional. Ao fazê-lo, buscaram trazer a política externa para o terreno da *politics*, isto é, partiram da premissa de que “sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos” (Milani e Pinheiro, 2013, p. 24). Realizaram, então, uma extensa e cuidadosa reflexão a respeito dessas assertivas, da qual derivou a noção de politização da política externa.⁷ Por fim, os autores sugeriram promissores

7. Na visão desses autores, com a qual concordamos, a politização da política externa é “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas [no plano internacional]” (Milani e Pinheiro, 2013, p. 30).

caminhos para a sua investigação, por meio da sociologia das organizações, da administração pública, da história e da perspectiva comparada (Milani e Pinheiro, 2013). Apesar de alguns instigantes *insights* dessa contribuição, não se pode afirmar, entretanto, que tenham conseguido enfrentar os desafios metodológicos decorrentes da assunção da política externa como política pública. Não por acaso, os autores não chegam a citar qualquer um dos clássicos modelos de APP, tais como a abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984), o modelo de coalizões de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) ou o modelo do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993).

Ainda neste quadrante, que qualificamos como de entendimento sobre o problema da aproximação das subáreas, Lopes, Faria e Santos propuseram “um caminho teórico alternativo para estudar as políticas externas latino-americanas contemporâneas, evocando a noção de ‘ciclo de políticas públicas’ para explicar como os regimes democráticos na região foram capazes de expandir a sua autonomia ao longo do tempo” (Lopes, Faria e Santos, 2016, p. 1, tradução nossa).⁸ Apesar do mérito de recorrerem aos clássicos da área de APP ao mobilizarem o ciclo de vida das políticas públicas como parte do proposto protocolo de pesquisa, esses autores não chegaram, entretanto, a avançar na sua utilização.

Finalmente, como veremos a seguir, embora tendo se favorecido dessas contribuições pretéritas, a assunção da política externa como política pública deixaria para trás o tempo em que, por aproximação indireta e intuitiva, como no caso de Pinheiro (2013), ou a partir de um mero pressuposto, como no caso de Sanchez *et al.* (2006), ou ainda apenas como constatação do reconhecimento dos fatores domésticos na formulação da política externa e das demais políticas públicas, como no caso de Lima (2013), a comunidade de estudiosos de política externa brasileira buscaria se aprofundar neste debate. Assim, apesar da contribuição de cada uma das iniciativas acima no sentido de afirmar a aproximação entre a APE e a APP, será em outros títulos que encontraremos propostas mais concretas com vistas a estudar a política externa brasileira como política pública. É sobre as tentativas de fato realizadas neste sentido que nos voltamos a seguir.

3.2 O amadurecimento dos estudos: estabelecendo pontes entre política externa e políticas públicas

Em linha com a tendência de aprofundar o debate sobre como analisar a política externa enquanto política pública, Gonçalves e Pinheiro (2020) fazem um balanço das semelhanças e das singularidades que existem em ambas as áreas no livro em

8. “(...) an alternative theoretical path to study contemporary Latin American foreign policies, evoking the notion of ‘public policy cycle’ to explain how democratic regimes in the region have been able to expand their autonomy over time”.

relação ao que estudar e por que neste campo. No capítulo dedicado ao tema, as autoras explicam como é possível utilizar o instrumental do ciclo de vida das políticas públicas para avaliar o ciclo de vida da política externa e quais são as implicações práticas de tratar a política externa como pública. Segundo concluem as autoras – ao aplicar a ferramenta metodológica do ciclo de vida aos casos da aproximação do Brasil da China comunista e ao apoio à independência de Angola sob o governo Geisel –, é plenamente possível utilizar esse instrumental da APP para estudar decisões de política externa, a despeito de adaptações eventuais.

Um destaque especial nesse movimento de utilização das ferramentas da APP na análise de casos empíricos da agenda da política externa com uma perspectiva crítica a respeito de seus benefícios e obstáculos deve ser dado às investigações sobre transferência e difusão de políticas públicas, aplicando-as ao campo da cooperação internacional. Um dos pioneiros neste esforço foi Faria (2012), que analisou comparativamente a maneira como o Brasil, sob gestão de Lula da Silva (2003-2010), e a Venezuela, sob comando de Hugo Chávez (1999-2013), utilizaram processos de difusão internacional de suas políticas sociais como forma de potencializar suas estratégias de inserção regional e internacional. À época, o autor destacou que embora os processos de difusão e transferência de políticas públicas fossem recorrentes, ainda eram pouco estudados no país.

Outra contribuição interessante nesse sentido foi realizada por Milhorce (2013), que analisou as dinâmicas de cooperação Sul-Sul do Brasil com o continente africano no setor agrícola, por meio do exame da transferência de soluções políticas e do auxílio à elaboração de políticas públicas na formulação dessas iniciativas. Em especial, a autora trabalha com as lentes de difusão, transposição e convergência de políticas públicas.

Também Milani e Lopes (2014), com base na literatura sobre transferência de políticas públicas, avaliaram as estratégias de cooperação Sul-Sul do governo brasileiro para a África. A ênfase dos autores foi a área da saúde pública, por meio do estudo de caso da fábrica de medicamentos antirretrovirais HIV-Aids em Moçambique entre 2003 e 2012.

Um estudo muito interessante que também somou esforços nesse campo foi realizado por Lima (2014) em sua dissertação de mestrado na Universidade Federal de Pernambuco. O pesquisador usou método quantitativo para avaliar – com base nos dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – a difusão da cooperação Sul-Sul brasileira, identificando quatro fatores responsáveis pela ampliação da demanda por projetos de cooperação nacionais: i) a língua portuguesa compartilhada com parceiros; ii) a proximidade geográfica; iii) os índices de governança; e iv) a renda nacional *per capita*.

Por sua vez, em trabalho de conclusão de seu doutoramento, André Leão buscou “explicar como (...) fatores domésticos e internacionais geraram condições para que as políticas de transferência de renda brasileiras – o Bolsa Família e o Fome Zero – fossem difundidas no plano internacional” (Leão, 2022, p. 5), integrando diferentes linhas teóricas. Um dos méritos de seu trabalho foi, sem dúvida, o de lançar mão da abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984) e reuni-la a instrumentos da subárea de APE juntamente com a literatura de transferência e difusão de políticas para realizar sua reflexão.

Dignas de nota são as contribuições feitas por Osmany Porto de Oliveira sobre o tema de transferência, difusão, inovação e circulação de políticas públicas. Este pesquisador, especialista em APP, tem inúmeras publicações e obras organizadas – como Oliveira *et al.* (2020), Oliveira (2021; 2022) e Oliveira e Milani (2022) – em que analisa como o Brasil e outros países do Sul global se tornaram importantes exportadores de políticas – tal como o programa Bolsa Família –, explorando ideias, relações de poder, interesses e discursos envolvidos no processo de difusão de distintas políticas públicas. Mobilizando conceitos e instrumentais analíticos próprios do estudo da APP, o autor aplica-os com rigor metodológico e teórico a casos empíricos, realizando, inclusive, a comparação de diferentes políticas públicas internacionalizadas nos últimos anos, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (Oliveira, 2021). Sem dúvidas, sua profícua produção e investigação sobre o tema – e a forma como aplica as abordagens próprias da APP ao estudo de políticas públicas que integram a política exterior brasileira – fortalecem o cruzamento dos estudos de APE e APP e fomentam novas agendas de pesquisa e conclusões.

Saindo do terreno da difusão ou transferência de políticas públicas, onde vimos que é possível registrar excelentes avanços nesta empreitada de transpor as fronteiras entre as duas subáreas e caminhar objetivamente no campo da fertilização cruzada, também encontramos alguns bons exemplos de estudos que, no campo particular de APE, trataram de temas substantivos da agenda de política externa brasileira mobilizando de modo explícito o arcabouço conceitual e/ou teórico da APP. Entre estes, gostaríamos de destacar o trabalho de jovens pesquisadores que enfrentaram os desafios dessa empreitada, convencidos dos rendimentos analíticos que a subárea de APP poderia oferecer à análise da política exterior.

Este foi o caso de Batista (2021), que buscou na literatura sobre políticas públicas e coalizões de defesa o caminho para tratar da política externa brasileira do governo Lula da Silva (2003-2010). A despeito da excelente qualidade do seu trabalho, é de se notar apenas que a autora não se reportou diretamente à contribuição de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) acerca da formação das coalizões de defesa. Em vez disso, procurou o enquadramento para tratar do seu tema

na contribuição de dois cientistas políticos brasileiros – Flavio Gaitán e Renato Boschi –, que analisaram o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico no Brasil e na Argentina (Gaitán e Boschi, 2016).

Também buscando um diálogo entre a APE e a APP, Camila De Carli procurou em sua tese de doutorado “verificar (...) de que maneira o tema da emigração entrou na agenda decisória do governo entre os anos de 1997 e 2006” (De Carli, 2022, p. 9). Particularmente preocupada em preencher o que considera uma das grandes lacunas na área de estudos a respeito da política externa brasileira, qual seja, o estudo sobre a etapa de formação da agenda desta política, a autora se voltou para “os mecanismos e os atores que fazem com que um tema internacional passe a ser olhado com mais interesse pelos decisores” (De Carli, 2022, p. 16). Tal como Leão (2022), resumido anteriormente, De Carli optou pela abordagem dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984).

Por sua vez, Leandro Wolpert dos Santos buscou “analisar os fatores condicionantes das mudanças e continuidades na política externa diante da alternância de governos” (Santos, 2022, p. 5) entre 2016 e 2018, ou seja, nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, mobilizando o modelo de Kingdon (1984) como uma de suas ferramentas para analisar decisões ou iniciativas neste campo. O que se evidencia em sua tese é justamente o criterioso uso da abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984). Neste sentido, este trabalho veio se somar às pesquisas já referidas, destacando-se pelo seu cuidadoso investimento metodológico ao analisar a política externa com as ferramentas da APP.

Para fecharmos essa breve revisão sobre as iniciativas de efetiva mobilização de aportes da APP para a análise da política externa brasileira, vale mencionar aquelas que vêm buscando enfrentar a delicada dimensão do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.

Especialista no campo da análise das políticas públicas, Carlos Aurélio Faria se propôs a “analisar as implicações da compreensão da política externa como uma política pública, nos planos teórico e normativo e de acordo com as especificidades brasileiras, destacando a necessidade de que a produção da [política externa brasileira] também se beneficie e esteja sujeita ao monitoramento e à avaliação” (Faria, 2021, p. 261).⁹ O principal diferencial desta contribuição reside justamente no fato de o autor ter buscado tocar nesta que é uma das principais dimensões do campo das políticas públicas (Faria, 2021). Ademais, o autor levantou alguns problemas e empecilhos para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de uma forma geral, a rigor também presentes na política externa, e tratou dos

9. Como lembra o autor, esse texto foi publicado originalmente em 2018, no volume 4, número 1 deste periódico, *Revista Tempo do Mundo*.

obstáculos específicos para a realização destas ações quanto à política externa brasileira, em particular.

Na oportunidade, Faria (2021) destacou que a promoção sistemática do monitoramento e da avaliação da política externa brasileira pode significar não apenas um possível aprimoramento dos instrumentos de planejamento e da capacidade de implementação desta política, mas uma ampliação de sua legitimidade doméstica e, conseqüentemente, de sua credibilidade internacional. Além disso, o autor sugeriu tratar a política exterior não como uma política setorial, mas transversal, fazendo com que as decisões não sejam tomadas de maneira intuitiva, com base nos “ensinamentos da tradição” (Faria, 2021, p. 266).

Mais recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), agência pública que tem na avaliação das políticas públicas brasileiras uma de suas principais missões, patrocinou uma importante iniciativa neste campo: o lançamento de um livro inteiramente dedicado a explorar as possibilidades de monitoramento e avaliação da política externa. Reunindo capítulos assinados por especialistas tanto em APP como em APE, o livro discute desde o porquê de o monitoramento e a avaliação da política externa não terem se consolidado, até o momento, como uma agenda de pesquisa no campo da APE, passando pela discussão sobre o aprimoramento da democracia que essa prática seria capaz de promover, além de discutir as especificidades da política externa como objeto destas atividades. Em um desses capítulos, Desiderá e Ramanzini Júnior (no prelo) apontam para abordagens do campo da APP que poderiam ser mobilizadas para monitorar e avaliar a política externa, oferecendo relevante contribuição a essa área de investigação.

Vale notar igualmente que num documento deste mesmo instituto, por ocasião do lançamento de um dossiê temático sobre monitoramento e avaliação de política externa, foram elencadas questões de suma relevância a serem observadas. Com muita propriedade, a chamada para os artigos observa que

avaliar uma política pública, como é o caso da externa, significa verificar se os objetivos propostos foram (devidamente, ou em determinado grau) alcançados. (...) Vale ponderar (...) as seguintes questões fundamentais: i) Como identificar e hierarquizar os objetivos de política externa? ii) Como mensurar os resultados obtidos? iii) Como definir os parâmetros de sucesso? iv) Como selecionar os critérios de avaliação? v) Como delimitar o período sob escrutínio? vi) Como demarcar o prazo para que as conseqüências sejam consideradas finais?¹⁰

Essas são, sem dúvida, questões que não podem deixar de ser enfrentadas ao trazermos a política externa para esse tipo de escrutínio, sob o risco de nos afastarmos dos objetivos que nos levaram a conceituar a política externa como

10. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/chamadapoliticaexterna>. Acesso em: 3 jan. 2024.

política pública e a buscar transpor as fronteiras entre a APP e a APE. Ignorar essas questões, enfim, nos inseriria tão somente num debate de natureza política que, a despeito da sua relevância intrínseca, não contempla nossos objetivos de caráter epistemológico.

Mas, ao falar em iniciativas mais operacionais neste campo e, portanto, de forte conotação política, gostaríamos de mencionar a contribuição do diplomata de carreira Gustavo Westman, que, procurando enfrentar o desafio de pensar em soluções que fomentem o tratamento da política externa como uma política pública, discute formas de aproximar a sociedade da formulação, do monitoramento e da avaliação da política externa no seu livro *Pela Democratização da Política Externa Brasileira* (Westman, 2023). Entre as iniciativas elencadas pelo autor, destacam-se: a criação de um Conselho de Política Externa; o aprimoramento da relação entre os Poderes em temas internacionais, permitindo mais ativismo do Congresso – por meio de suas comissões como Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e Comissão de Relações Exteriores (CRE); a criação de um laboratório de inovação de política externa; a modernização dos processos decisórios do MRE; a adoção de métodos contemporâneos de comunicação com a sociedade civil; a expansão de canais de participação *online*; a disponibilização de bancos de dados com acesso livre a informações da política exterior brasileira; Planos Plurianuais que efetivamente planejem ações internacionais no longo prazo; e a criação do Livro Branco sobre Política Externa (Westman, 2023).

Finalmente, também como exemplo de iniciativas de caráter mais prático tomadas neste âmbito, sublinhamos duas iniciativas recentes, registradas por Desiderá e Ramanzini Júnior (no prelo). A primeira, de parte do Poder Legislativo, que, desde 2015, por meio da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CREDN-SF), passou a demandar plano de trabalho dos candidatos a chefes de missão diplomática de caráter permanente no exterior; e a segunda, mais atual, quando em 2020 o MRE “instituiu o Primeiro Ciclo do Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Relações Exteriores (PEI/MRE), [referente ao ciclo] 2020-2023”, elencando missão, visão, valores, objetivos estratégicos e áreas responsáveis” (Desiderá e Ramanzini Júnior, no prelo, p. 10).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONQUISTAS E DESAFIOS

A título de balanço, ainda que preliminar, podemos elencar alguns pontos a partir desta breve revisão da literatura. Em primeiro lugar, não há dúvida de que muito se avançou no diálogo entre as subáreas de APE e de APP e, mais corretamente, no rigor com que analistas de política externa passaram a fazer uso das ferramentas

desta última. No que se refere à área de estudos sobre a política externa brasileira, em particular, comparando o passado com os dias de hoje, nota-se que o uso das ferramentas de APP deixou de ser feito de modo instintivo ou por meio de uma literatura derivada, para uma utilização mais afinada e fiel aos aportes clássicos da subárea, além de um maior rigor metodológico.

A despeito desse balanço positivo, ainda é preciso avançar para que, respeitadas as limitações do objeto, a política externa seja analisada com o suporte da APP. Talvez o maior desafio atualmente seja relativo à dimensão do monitoramento e da avaliação, desde que esta vem se tornando uma agenda muito atrativa para os analistas da política externa brasileira. Seja pelo próprio dinamismo e transversalidade temática da política externa brasileira mobilizando uma expressiva variedade de instituições e agências do Estado; seja pela consolidação do regime democrático tornando a transparência e a prestação de contas uma vantagem comparativa, o fato é que este é um campo que vem se abrindo na área. No entanto, as dificuldades neste âmbito – muito bem resumidas por Faria (2021) – não devem fazer com que “joguemos fora o bebê junto com a água da bacia”, como popularmente se profere. Mesmo que existam diversos empecilhos na definição dos critérios, dos indicadores e das metodologias para a aferição do sucesso das políticas – para não se falar da própria concepção de sucesso em política externa (Baldwin, 2000) –, a simples assunção de que a política externa deve ser objeto de escrutínio democrático e de mecanismos que lhe permita ser mais *accountable* e eficiente, a nosso ver, já justificariam as tentativas.

Nesse sentido, como notou Kaarbo (2019, p. 220), a APP pode trazer inúmeros benefícios para a APE, como inovação teórica e metodológica. Mas, como a autora também notou – e neste sentido gostaríamos de dizer que os benefícios são recíprocos –, a fertilização cruzada pode ampliar o escopo e trazer à luz novas conexões entre os planos interno e externo, assim como incentivar a reflexão sobre a própria natureza da política externa e das demais políticas públicas. Neste sentido, retomando a parábola do vinho velho em garrafas novas, diríamos que na contemporaneidade a política externa e as políticas públicas já não se configuram tal como no passado, justamente em vista da diluição entre o doméstico e o internacional. Se vinhos fossem, portanto, seriam vinhos novos. Em vista disso, as teorias e metodologias de APP e APE embora há muito tempo existentes, hoje também demandam ajustes e adaptações para dar conta de seus novos objetos. Se fossem garrafas, então não seriam totalmente novas, talvez recicladas.

Por fim, e a título de proposta de pesquisa para o futuro, poderíamos inverter a direção da questão que conduziu essa revisão, perguntando de que forma a APE

pode contribuir para a análise das políticas públicas de caráter doméstico,¹¹ desta forma nos diferenciando da tendência dominante de se verificar o quanto a APE é capaz de se beneficiar da APP (Brummer *et al.*, 2019, p. 5). Afinal, num mundo globalizado como o atual, em que se testemunha o aumento da porosidade externa dos países, com inquestionáveis impactos diretos e indiretos sobre a constituição e a difusão das políticas públicas de uma forma geral (Desiderá e Ramanzini Júnior, no prelo), a compreensão quanto à dimensão externa das políticas públicas ditas domésticas tornou-se um tema de grande relevância. Mas, sendo nosso principal objetivo neste momento o de aprender com os estudiosos de políticas públicas, deixamos para o futuro a tarefa de contribuir para a área de APP por meio das ferramentas da APE.

REFERÊNCIAS

- ACHILLEOS-SARLL, C. Reconceptualising foreign policy as gendered, sexualised and racialised: towards a postcolonial feminist foreign policy (analysis). **Journal of International Women's Studies, Bridgewater**, v. 19, n. 1, p. 34-49, 2018.
- AGGESTAM, K.; TRUE, J. Gendering foreign policy: a comparative framework for analysis. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, United Kingdom, v. 16, n. 2, p. 143-162, Apr. 2020.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.
- ALLISON, G. T.; SZANTON, P. **Remaking foreign policy**: the organizational connection. New York: Basic, 1976.
- ANSELL, C.; TORFING, J. The network approach and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 139-170.
- BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. **Annual Review of Political Science**, San Mateo, v. 3, n. 1, p. 167-82, 2000.
- BATISTA, T. J. **O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul (2003-2018)**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

11. A esse respeito, gostaríamos de agradecer a Michelle Sanchez Badin, que, por ocasião do *workshop* Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise da Política Externa como Política Pública, realizado em Osasco (São Paulo), em 7 de novembro de 2023, na Unifesp, nos fez essa sugestão.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. A transformation of state foreign policy-making? *In*: BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Analysing Foreign Policy**. London: Red Globe Press, 2020. p. 261-274.

BIEDENKOPE, K.; MATTELAER, A. Policy diffusion and transfer meet foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 171-193.

BLAVOUKOS, S. The multiple streams approach in foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 21-40.

BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRUMMER, K. *et al.* Introduction. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 1-16.

CASARÓES, G. The evolution of foreign policy studies: four perspectives. *In*: AMES, B. (Ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. 1st ed. New York: Routledge, 2018. p. 406-429.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

DE CARLI, C. **Itamaraty e emigração: pressões, influências e agendamento (1997-2006)**. 2022. 257 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

DESIDERÁ, W. (Ed.). **Monitoramento e avaliação da política externa: aspectos normativos e teóricos, experiências internacionais e o caso brasileiro**. Brasília: Ipea, 2024. No prelo.

DESIDERÁ, W.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE): importância democrática, especificidades do objeto e a colaboração do campo de análise de políticas públicas (APP). *In*: DESIDERÁ, W. (Ed.). **Monitoramento e avaliação da política externa: aspectos normativos e teóricos, experiências internacionais e o caso brasileiro**. Brasília: Ipea, 2024. No prelo.

DESTLER, I. M. **Presidents, bureaucrats, and foreign policy: the politics of organizational reform**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Journal of Policy and Administration**, Hoboken, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

FARIA, C. A. P. de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 335-371, jul./dez. 2012.

_____. Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da política externa brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 65-94, jan. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/2>. Acesso em: 3 jul. 2023.

_____. **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021.

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

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. R. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, A. de Á.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 474-506.

GEORGE, A. L. **Presidential decision making in foreign policy: the effective use of information and advice**. Boulder: Westview Press, 1980.

GONÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. **Análise de política externa: o que estudar e por quê?** Curitiba: InterSaberes, 2020.

HARNISCH, S. Policy learning in public policy studies: toward a dialogue with foreign policy analysis. In: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 194-217.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, United Kingdom, v. 34, n. 1, p. 3-21, Mar. 1990.

HILL, C. **The national interest in question**. 1st ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

HILSMAN, R. **The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987.

HURRELL, A. J. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985**. Brasília: Funag, 2013.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, p. 725-745, Dec. 1988.

JOLY, J.; RICHTER, F. Punctuated equilibrium theory and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 41-64.

KAARBO, J. Conclusion: the promise and pitfalls of studying foreign policy as public policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 218-231.

KELLERMAN, B. Allison redux: three more decision-making models. **Polity**, Chicago, v. 15, n. 3, p. 351-367, 1983.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 1st ed. Boston: Little, Brown, 1984.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LEÃO, A. P. F. **Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**. 2022. 275 f. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

LENTNER, H. H. Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange. **Review of Policy Research**, London, v. 23, n. 1, p. 169-181, Jan. 2006.

LIMA, J. A. dos S. **A cooperação internacional Sul-Sul e a difusão de políticas**: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação. 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

LIMA, M. R. S. de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

_____. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 127-153.

LIPSON, M. A “garbage can model” of un peacekeeping. **Global Governance**, Leiden, v. 13, n. 1, p. 79-97, 2007.

LOPES, D. B. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A.; SANTOS, M. Foreign policy analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 1-17, 2016.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MAZARR, M. J. The Iraq War and agenda setting. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, United Kingdom, v. 3, n. 1, p. 1-23, Jan. 2007.

MILANI, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e policy transfer em saúde pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, p. 59-78, jan./jun. 2014.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MORIN, J. F.; PAQUIN, J. What are the current challenges to FPA. *In*: MORIN, J. F.; PAQUIN, J. **Foreign policy analysis: a toolbox**. New York: Palgrave Macmillan, 2018. p. 341-350.

NEUSTADT, R. E. **Alliance politics**. New York: Columbia University Press, 1970.

NEWMARK, A. J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, London, v. 19, n. 2, p. 151-178, 2002.

OLIVEIRA, O. P. de. **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. 1st ed. Cheltenham: EE Publishing, 2021.

_____. Comparing pathways of policy internationalization: the transfer of Brazilian social programs. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, London, v. 4, n. 5, p. 490-511, 2022.

OLIVEIRA, O. P. de *et al.* **Latin America and policy diffusion: from import to export**. 1st ed. Londres: Routledge, 2020.

OLIVEIRA, O. P. de; MILANI, C. R. S. de. Brazilian perspectives on policy transfer and South-South cooperation. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, Jan./Apr. 2022.

OPPERMANN, K.; BRUMMER, K. Veto player approaches in public policy and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

PIERCE, J. J.; HICKS, K. C. Foreign policy applications of the advocacy coalition framework. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs en Español**, Ciudad de México, v. 9, p. 14-24, 2009.

_____. **Foreign policy decision-making under the Geisel government**. Brasília: Funag, 2013.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. S. Participation and influence: democratization and the shaping of a public policy in Brazil. **Latin American Policy**, Hoboken, v. 7, n. 1, p. 106-125, June 2016.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANTOS, L.W. **Mudanças de governo e reorientação de política externa: um estudo comparado da diplomacia brasileira na Unasul, no Acordo de Salvaguardas Tecnológicas e no BRICS (2003-2021)**. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SANTOS, L.W.; PINHEIRO, L. A reconfiguração do processo decisório da política externa brasileira, seus estudos e novas agendas de pesquisa. *In*: PINHEIRO, L.; GONÇALVES, F. **Análise de política externa no Sul geopolítico: interpretações e perspectivas**. Curitiba: Appris, 2023. p. 51-92.

SCHIEDER, S. New institutionalism and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 117-138.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Decision-making as an approach to the study of international politics.** Princeton: Princeton University Press, 1954.

STEINBRUNER, J. D. **The cybernetic theory of decision:** new dimensions in political analysis. Princeton: Princeton University Press, 1974.

STERN, P. **Water's edge:** domestic politics and the making of American foreign policy. Westport: Greenwood Press, 1979.

STONE, D. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper**, Coventry, n. 69, Apr. 2001.

WESTMAN, G. **Pela democratização da política externa brasileira.** 1. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

