

REVISANDO A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITOS, DEFINIÇÕES E DESDOBRAMENTOS¹

Murilo Henrique da Silva Machado^{2*}

RESUMO

A abordagem de Análise de Política Externa (APE) ganha cada vez mais espaço no campo das relações internacionais. Desde sua primeira geração até momentos mais recentes, a dinâmica interativa que compõe a política externa dá-se como um dos objetos de estudo da APE. Este artigo tem como objetivo apresentar a evolução teórica que permite classificar a política externa como política pública. A questão central desenvolvida visa identificar pesquisas e conclusões sobre os pressupostos teóricos das abordagens da APE. Assim, descreve conceitos e definições de política externa e política pública, utilizando diferentes teóricos da literatura da área; não se busca exaurir ou confrontar conceitos, mas contribuir para a disseminação da abordagem apresentada. Levando em consideração a experiência brasileira, foram apresentadas conclusões de estudos recentes da APE que têm como objetivo analisar o processo de horizontalização, pluralização e presidencialização da política externa brasileira. Conclui-se destacando algumas das implicações de classificar a política externa como política pública.

Palavras-chave: Análise de Política Externa (APE); Ciclo de Políticas Públicas; Processo decisório; Decisores Políticos; Relações Internacionais.

ABSTRACT

The Foreign Policy Analysis (FPA) approach is gaining more and more space in the field of international relations. From its first generation to more recent moments, the interactive dynamic that makes up foreign policy is one of the objects of study of the FPA. This article aims to present a theoretical evolution that allows foreign policy to be classified as public policy. The central question developed aims to identify research and conclusions about the theoretical assumptions of FPA approaches. Thus, it describes concepts and definitions of foreign policy and public policy, using different theorists from the literature in the area; The aim is not to examine or compare concepts, but to contribute to the dissemination of the presented approach. Taking the Brazilian experience into account, conclusions were presented from recent FPA studies that aim to analyze the process of horizontalization, pluralization and presidentialization of Brazilian foreign policy. It concludes by highlighting some of the implications of classifying foreign policy as public policy.

Keywords: Foreign Policy Analysis (FPA); Policy Cycle; Decision-making; Policy makers; International Relations.

¹ Artigo apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial à obtenção do título de bacharel.

^{2*} Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: murilomachado1@ufu.br

1 INTRODUÇÃO

A Análise de Política Externa (APE) é uma subárea que ganha cada vez mais espaço na disciplina de Relações Internacionais. Parte-se da premissa de que o sistema internacional está dividido em Estados e estes têm, em seus respectivos territórios, o monopólio do uso legítimo da força. As abordagens mais recentes da APE defendem a política externa como política pública e que não apenas a estrutura internacional determina a atuação diplomática, mas também que a política externa é resultado da dinâmica interativa entre ambiente doméstico e internacional. A partir dessa concepção teórica é possível analisar o complexo processo que antecede a tomada de decisões sobre matérias internacionais, considerando atores, instituições, preferências, características de lideranças, regras decisórias, entre outras correlatas em um contexto de cada vez mais interdependência entre os Estados e de transnacionalidade das relações (Ferreira, 2011).

Apesar de sua importância e consolidação no campo das Relações Internacionais, os estudos de Análise de Política Externa ainda têm muito espaço para crescimento. Em pesquisa de 2019, coordenada por Marrielle Maia (Maia, 2020), foi identificado que somente 26% dos cursos de Relações Internacionais têm em sua grade de matérias a disciplina de APE. Observa-se, ainda, que essa subárea tende a ser pouco privilegiada e conhecida pelos egressos, não sendo raro casos de estudantes que passam pela grade curricular com pouco ou nenhum contato com essas abordagens (Faria, 2012). Grande parte do potencial da APE reside em sua capacidade de explicar fenômenos complexos das relações internacionais por meio da interdisciplinaridade, levando em consideração estudos que vão desde a Psicologia Política, passando pela Ciência Política, a Economia e o Direito.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como motivação fomentar as discussões de Análise de Política Externa de maneira a contribuir com a exposição dos aspectos conceituais e teóricos. Do ponto de vista do objeto abordado, não se expõe aqui uma reflexão inovadora ou uma discussão teórica profunda que confronta conceitos, nem apresenta uma nova perspectiva ou abordagem dos temas discutidos. Pretende-se realizar contribuições ao apresentar de forma sintetizada informações e definições mais amplas, a partir do panorama teórico e fornecer uma base para a compreensão dessa subárea do campo das Relações Internacionais. O público ao qual o artigo destina-se são pesquisadores e estudantes que realizam uma primeira aproximação com o tema.

Dessa forma, esse artigo tem como objetivo apresentar a evolução teórica que permite classificar a política externa como política pública. A questão central desenvolvida perpassa

por identificar pesquisas e conclusões sobre os pressupostos teóricos das abordagens da APE. Assim, o trabalho focaliza-se no “estado da arte” da abordagem da APE, reunindo a síntese de produções acadêmicas sobre a temática. O texto está organizado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Em sua primeira seção, apresenta-se conceitos e definições referentes à política externa em diálogo com os enfoques de Relações Internacionais (RIs). Resgata-se o histórico de surgimento da disciplina e o conceito clássico de política externa como atividade oficial de governo, com papel preponderante do Estado e relacionada com fenômenos externos às fronteiras dos Estados, portanto, ao ambiente internacional. A segunda seção, discute conceitos de política pública e o seu processo de elaboração (*policy cycle*). Para tanto, através da literatura especializada em Ciência Sociais e Ciência Política, realiza-se um breve histórico da disciplina de políticas públicas e demonstra as cinco etapas comumente consideradas em seu ciclo de constituição.

Por fim, expõe os pressupostos teóricos da política externa como política pública a partir da evolução dos estudos de Análise de Política Externa, identificando, também, algumas das possibilidades, implicações e linhas de pesquisas dessa subárea. Para isso, são trabalhadas as premissas que servem de base para a subárea da APE mediante literatura especializada. Apresenta-se algumas das principais linhas de pesquisa na fase inicial dos estudos da APE, após a Segunda Guerra Mundial. Demonstra-se um dos campos de estudo da disciplina no Brasil: horizontalização, pluralização e presidencialização da política externa. A conclusão segue com uma síntese dos temas debatidos e apresentados no artigo.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo trata-se de uma revisão bibliográfica de caráter exploratório, com abordagem qualitativa. Foram incluídos livros, artigos, capítulos de livros, ensaios e outros trabalhos monográficos, em língua inglesa e portuguesa, publicados em revistas e periódicos especializados na área de Relações Internacionais, Ciência Política e Ciências Sociais, que abordam a temática de Análise de Política Externa, Política Externa Brasileira, Políticas Públicas e Processo Decisório. As bases de dados utilizadas na pesquisa foram: Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Acadêmico, além do repositório de pesquisa da Universidade Federal de Uberlândia. Quanto aos descritores, palavras-chave e termos de pesquisa foram utilizados: Análise de Política Externa (APE); Ciclo de Políticas Públicas; Processo decisório; Decisores Políticos; Introdução às Relações Internacionais.

O estudo sistemático das relações entre os Estados coincide com a necessidade de acadêmicos e estadistas de conhecer as razões que conduziram os países europeus à Primeira Grande Guerra. Ainda que a interação entre os Estados tenha sido contemplada nos estudos de pensadores da Grécia Antiga (Tucídides), renascentistas e iluministas, tais como Maquiavel, Kant, Rousseau e Hobbes, foi somente em 1919 que surgiu, no Reino Unido (Universidade de Aberystwyth), a primeira cátedra de Relações Internacionais, a qual levou o nome do Presidente norte-americano Woodrow Wilson (Considera, 2016). No ano seguinte, em 1920, foram criados, no Reino Unido, o *Royal Institute of International Affairs* e, nos Estados Unidos, o *Council on Foreign Relations*. (Gonçalves, 2004)

Destaca-se que as Relações Internacionais ou RIs (em iniciais maiúsculas) referem-se a uma disciplina acadêmica, a um campo de estudo sistemático, ligada à Ciência Política e que possui como objeto de estudo as relações internacionais (em iniciais minúsculas) que se referem aos atores, acontecimentos e fenômenos que existem e interagem no sistema internacional (Pecequillo, 2004). Assim, as RIs só se tornam uma disciplina acadêmica propriamente dita no início do século XX, com os primeiros centros de pesquisas, localizados no Reino Unido e nos Estados Unidos, relacionados com os contextos histórico-políticos da época, particularmente com o ambiente grociano e liberal que incentivou a procura de soluções para a guerra (Jackson & Sorensen, 2007) (Mendes, 2019).

De acordo com Jackson & Sorensen (2007, pg. 26), a disciplina de RI pode ser definida como “o estudo das relações e interações entre países, incluindo as atividades e políticas de governos nacionais, organizações governamentais internacionais (OGIs), organizações não governamentais (ONGs) e corporações multinacionais (CMNs)”. Do ponto de vista do objeto de estudo, muito do campo teórico-metodológico da disciplina de RI advém das diferenças interpretativas desses acontecimentos e fenômenos internacionais que existem e interagem no funcionamento do sistema internacional. Nesse sentido, a consolidação do campo de estudo das RIs desenvolveu teorias e abordagens metodológicas em prol do entendimento sobre o funcionamento das relações entre as nações. Autores diversos em seus respectivos tempo, e advindos de realidades nacionais distintas, propuseram diferentes compreensões que contribuíram para o enriquecimento da análise dos fatos que figuram como objeto de estudo das RI (Considera, 2016).

Essas formulações passaram a auxiliar a concepção sobre as características fundamentais da política internacional e a compreensão da dinâmica do sistema mundial em seu estado de funcionamento. Entre as abordagens precursoras das Teorias Clássicas das Relações Internacionais, destacam-se a Teoria Realista e a Teoria Liberal. Junto ao Realismo,

a matriz teórica Liberal oferece importantes subsídios para ampliar as opções analíticas das Relações Internacionais. Essa corrente teórica visa identificar modos de relacionamentos entre os Estados que lhes permitam romper com a relação conflituosa determinada pela anarquia³ do sistema internacional. Ainda que ambas correntes teóricas reconhecem que o sistema internacional é anárquico e que a soberania dos Estados é fator determinante dessa anarquia, as marcadas divergências entre as duas vêm à tona quando analisa-se as funções e centralidades dos Estados, bem como suas formas de interação nesse sistema. Para os realistas clássicos, os Estados são os únicos atores de relevância na política internacional que, por meio da força, impõem seus interesses, que se resumem à maximização do poder e da capacidade de garantir a sobrevivência estatal. Considerando as diferentes vertentes do Liberalismo, nota-se a inserção de novos atores não estatais nas relações no plano externo: como os organismos internacionais, as corporações econômicas multinacionais e as organizações não-governamentais. (Considera, 2016) (Nogueira; Messari, 2005). Sob essa perspectiva, tem-se que desde a década de 1970 as relações internacionais têm sido apontadas como um fenômeno que abarca tanto o Estado como atores não estatais, que se envolvem em temas anteriormente conduzidos apenas pelos Estados (Keohane; Nye, 1977).

De forma mais contemporânea, um dos focos de estudos das Relações Internacionais voltou-se para a política externa, principalmente, a partir da subárea dessa disciplina denominada Análise de Política Externa (APE). Entre as abordagens mais recentes, a APE elenca a política externa como política pública e que não apenas a estrutura internacional determina a atuação diplomática, mas também que a política externa é resultado da dinâmica interativa entre ambiente doméstico e internacional (Salomón; Pinheiro, 2013) (Millani, 2013) (Ferreira, 2011). Sob essa perspectiva abre-se a “caixa preta” do Estado e analisa como as variáveis domésticas afetam e interagem no processo de formulação da política externa (Hudson, 2005). Os aspectos particulares da APE junto ao seu potencial de pesquisa será trabalhado na terceira seção deste artigo, a ênfase neste primeiro momento recai sobre a conceitualização de política externa.

Grande parte da literatura aponta para o papel preponderante do Estado na definição e implementação da política externa (Altemani, 2005). Para Hill (2016 apud Lisboa; Pozo, 2021), “a política externa é a soma das relações externas oficiais, conduzidas por um ator

³ O que caracteriza o sistema internacional como “anárquico” é a ausência de autoridade superior com monopólio da força capaz de submeter os demais entes, devido à existência de soberania por parte dos Estados. (Considera, 2016)

independente, o Estado ou um conjunto de Estado, em suas relações internacionais”. De forma semelhante Carlsnaes (2013 apud Lisboa; Pozo, 2021) define 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” (Carlsnaes 2013 apud Lisboa; Pozo, 2021,)

Em síntese, pelo ponto de vista mais clássico das relações internacionais, a política externa pode ser definida como a área que representa os interesses objetivos do Estado no plano internacional, e que, por conseguinte, sua definição e implementação é prerrogativa do Estado (Altemani, 2005). Ela representa um esforço intelectual e pragmático de determinação de interesses e diretrizes que devem ser seguidas na ação governamental no sistema internacional.

Ao elencar a política externa como política pública, a APE possibilita compreender a agenda externa pela ótica de como uma política é formulada, implementada e avaliada. Calduch (1993 apud Lisboa; Pozo, 2021), compreende que a política externa, assim como qualquer outra política, é um processo no qual há uma sucessão de decisões e ações. O autor define que são três as etapas da seguinte forma: na fase de formulação são coletadas informações sobre a situação, determinados os objetivos, buscadas as alternativas viáveis e eleitos os meios para atingir as metas. A etapa de implementação consiste nas ações desempenhadas para executar o que foi preliminarmente decidido, sendo que no caso da política externa é comum que tal fase se concentre no poder executivo, mais que no legislativo. Já 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. (Lisboa; Pozo, 2021)

Conforme será melhor aprofundado na segunda seção deste artigo, o campo da disciplina de política pública trabalha sobre os chamados “ciclos” ou “fases” distintas de uma política: 1) definição de agenda; 2) formulação; 3) adoção/implementação; 4) avaliação; 5) feedback/correções (mudanças). A definição de agenda diz respeito ao momento em que uma questão recebe atenção do governo. A formulação reflete a etapa em que os atores governamentais interagem para tomar ou não decisões com base na agenda, em alguns casos definindo objetivos, concebendo possíveis alternativas de soluções e escolhendo a mais

adequada. A implementação envolve o uso de recursos na execução. Por fim, avaliação e feedback envolvem examinar a implementação e seus resultados, ocasionalmente levando a correções e a ajustes. (Ramanzini; Farias, 2021)

As críticas sobre os chamados “ciclos” alertam que estas fases não precisam ser vistas como etapas estritamente sequenciais, argumentando que as sequências podem se alterar e as fases podem ser misturadas. Em geral, esses conceitos são abstratos e lidam com uma situação ideal, que na realidade nem sempre se encaixam bem nesse esquema. Ademais, nem todas as fases são apreciadas e descritas de forma equânime na literatura. Existe, na APE, proporção elevada de estudos focando a definição de agenda e o processo de formulação, com menos trabalhos examinando aspectos como implementação e avaliação. Portanto, mais importante do que a ordem em que os ciclos são apresentados é o entendimento de que a política (*policy*) é composta por fases com características específicas. (Ramanzini; Farias, 2021)

No que diz respeito à centralidade do tema “agenda” nos estudos na APE, essa decorre de seu papel elementar para as etapas seguintes. A definição da agenda é aspecto fundamental do processo de formulação de política externa, pois quem a controla tem grande poder sobre o que é apreciado pelo Estado e como é apreciado (Ramanzini; Farias, 2021). Dessa forma, ela precede e é fenômeno distinto do processo decisório e da implementação. No Brasil, o Executivo, junto a seu corpo burocrático, em especial, os diplomatas, detém grande poder na definição de agenda; sendo que os mecanismos de participação social na política externa ainda são recentes (Faria, 2017).

No que se refere ao processo de formulação da política externa, há na APE várias lentes analíticas; as principais conduzem estudos para compreender a estrutura do processo decisório. Esse é um fator que será melhor explorado da terceira seção deste artigo, por hora cabe mencionar que existe na análise do processo decisório na APE grande reflexão sobre como indivíduos, líderes, Parlamento, imprensa, movimentos organizados da sociedade civil entre outras forças impactam nas mais diversas decisões burocráticas e afetam a política externa. Os impactos da personalidade dos líderes na política externa dos Estados, por exemplo, está presente em muitos trabalhos da primeira geração de APE fundamentados na Psicologia Política que abarcavam um modelo de funcionamento do Estado que dava ênfase para o indivíduo que ocupava o papel de líder do Estado. Nesse sentido, os indivíduos possuem grande poder de agência na orientação do Estado. Outras linhas de pesquisa indicam os impactos de forças externas (como a imprensa) sobre indivíduos e, particularmente, sobre grupos pequenos de decisão. (Ramanzini; Farias, 2021)

No quesito da implementação, o arcabouço constitucional do País concede grande independência ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal. Esse fato, juntamente com outros fatores, corrobora para o insulamento burocrático⁴ tradicionalmente desfrutado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE)/ Itamaraty (Faria, 2012). Embora haja uma gama de estudos mais recentes que criticam a tese do insulamento burocrático, fato é que o MRE é o principal órgão executivo da política externa brasileira e tem como papel implementar essa política, em consonância com os princípios constitucionais e os objetivos estratégicos do País estabelecidos pelo Governo Federal. É o órgão do Poder Executivo responsável por assessorar o Presidente da República na formulação e execução da política externa brasileira; sendo também responsável por estabelecer e manter relações diplomáticas com Estados e organismos internacionais.

Sendo a política externa intimamente relacionada com a maneira pela qual governos nacionais agem ou deixam de agir com relação a questões internacionais, ela pode ser analisada pelas ações e objetivos governamentais no sistema internacional. No Brasil, de acordo com Amado Cervo (1994), de 1945 ao final da década de 1980, a política externa brasileira (PEB) pautou-se por duas tendências, tendo o desenvolvimento como vetor (1994, p. 28-30): I) o desenvolvimento liberal associado, sentido dado pelos governos Dutra, Castelo Branco e Collor, esse viés desenvolvimentista trouxe conceitos e ideologias vinculados ao ocidentalismo, às relações especiais com os EUA, à valorização da segurança coletiva regional e à associação ao capitalismo internacional; e II) o modelo do nacional-desenvolvimentismo, alicerçado pelo pragmatismo, objetivando preponderância de setores estratégicos da economia nacional pelo Estado, o universalismo, a nacionalização da segurança. (Cervo, 1994) (Considera, 2016)

Destaca-se que durante o período citado diferentes governos atuaram de diferentes formas no âmbito internacional na condução da PEB, com momentos que oscilam entre o desenvolvimentismo pragmático e o alinhamento automático. Isso em decorrência da existências de vários instrumentos à implementação da política externa dos Estados, como os meios diplomáticos, militares, econômicos e culturais. Nos instrumentos diplomáticos, sobressai os canais de comunicação, de negociação e de construção de confiança. Do ponto de vista militar, existem aqueles relacionados com ameaças e guerras. Na perspectiva dos instrumentos econômicos, geralmente, vinculam-se à utilização de sanções, ajuda econômica, promoção ou restrição de investimentos e ampliação ou diminuição de barreiras ao comércio.

⁴ O Insulamento burocrático é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social. (Cavalcante; Lotta; Oliveira; 2018)

Já os aspectos culturais dizem respeito às afinidades ideológicas, de identidades, de trajetórias compartilhadas e às dinâmicas de socialização. Ainda que haja uma dificuldade de se estabelecer relações diretas entre a utilização desses instrumentos e os resultados de políticas externas, em termos práticos, a sua utilização envia sinais para atores internos e internacionais em relação a objetivos pretendidos. (Ramanzini; Farias, 2021)

Por fim, ressalta-se que os Estados têm diferenças significativas quanto aos instrumentos que detêm para tentar alcançar seus objetivos de política externa. Os Estados mais poderosos possuem maior capacidade e instrumentos de utilização. Isso não significa afirmar que medidas normalmente utilizadas para se mensurar o poder de um Estado, como o tamanho do seu território, a sua população, a dimensão da economia, a renda *per capita* e os gastos militares se traduzem automaticamente em melhor capacidade. No Brasil, a possibilidade de utilização de instrumentos como ameaças militares e sanções econômicas é limitada, seja pelas fragilidades intrínsecas do País nesses aspectos, seja pelo fato, de cautela de utilizar dessas estratégias no âmbito internacional. Assim, aspectos contextuais, estratégias de negociação e capacidade de mobilização de recursos têm papel relevante na explicação dos resultados. (Ramanzini; Farias, 2021)

Em suma, pelo viés clássico a política externa pode ser entendida como atividade oficial de governo, com papel prevaiente do Estado e relacionada com fenômenos externos às fronteiras dos Estados, logo, ao ambiente internacional (Altemani, 2005) (Hill, 2016) (Lisboa; Pozo, 2021). Ao se analisar a política externa como política pública abre-se a possibilidade de compreender o seu processo de formulação, implementação e avaliação, não obstante, os chamados “ciclos” ou “fases” são um instrumento analítico que pode facilitar a visão geral da política (*policy*). Pontua-se ainda que na etapa de formulação a análise da estrutura do processo decisório é um campo de estudo promissor nas abordagens da APE. No que concerne a implementação o arcabouço constitucional do País concede grande independência ao Executivo, sendo o MRE o principal órgão executivo da política externa brasileira. Por último, é considerado os diferentes instrumentos à implementação da política externa dos Estados, como os meios diplomáticos, militares, econômicos e culturais, destacando que os Estados têm distinções quanto aos instrumentos que detêm para tentar atingir seus objetivos de política externa.

3 POLÍTICA PÚBLICA E SEU CICLO (*POLICY CYCLE*)

A Política Pública como disciplina acadêmica e área do conhecimento surge nos EUA, rompendo os passos seguidos pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que focalizavam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Enquanto na Europa a área de política pública surge como uma sucessão com os trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, nos EUA a área surge no campo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da Ciência Política, perpassa por compreender os governos como produtores de políticas públicas. (Souza, 2006)

Admite-se que a área de políticas públicas teve quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (Souza, 2006). Laswell (1936 apud Souza, 2006) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), com objetivo de agregar conhecimento científico com a ação dos governos e também como meio de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957 apud Souza, 2006) introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Lindblom (1959; 1979 apud Souza, 2006) refuta a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e incorpora outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração. Por fim, Easton (1965 apud Souza, 2006) contribui para a área ao definir a política pública como um sistema, isto é, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Não existe um consenso quanto a definição de política pública. De acordo com Souza (2006), uma das definições mais conhecidas é a de Laswell, que afirma que as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz. Por meio dessa concepção é possível classificar as definições de política pública em três perspectivas: 1) definições que enfatizam o propósito das políticas na sociedade (por que fazer política pública?); 2) aos conceitos que destacam o papel dos atores (quem faz política pública?); e 3) a compreensão da política pública pelo seu aspecto processual (como fazer política pública?) (Rosa, 2021).

Com relação às definições que enfatizam o propósito, essas entendem que as políticas públicas são instrumentos técnico-políticos voltados ao enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida (Rosa, 2021). Nessa linha, encontram-se definições como a de Peters (2015) que define as políticas públicas como o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de

mudar sua economia e sociedade; e Saraiva (2006) que sublinha que uma política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade.

Os conceitos que destacam o papel dos atores, Secchi (2014) considera que há duas abordagens de estudos: a estatista (*state centered policy*), que “considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” e a abordagem multicêntrica, que “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, rede de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais” (Secchi, 2014, p. 2). Assim, há quem adote uma abordagem mais estadocêntrica/estatista, defendendo que a política pública só ocorre quando dirigida pelo Estado e outros que adotam uma abordagem mais multicêntrica/policêntrica, como organizações não governamentais e organismos multilaterais, na produção de políticas públicas (Fernando; Cardoso; Lima, 2023).

Relativamente a compreensão pelo seu aspecto processual, o conceito de processo de políticas públicas (*policy process*) busca construir a ideia de que as políticas públicas são moldadas como uma sequência de etapas diversas, porém interdependentes, por diferentes tipos de atores, contextos e instituições (Muller; Surel, 2002) (Fernandes; Almeida, 2019). Muller e Surel (2002) oferecem uma definição que explora a política pública como um processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos. Por esse aspecto processual também é abordado o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), enquanto uma forma de análise das políticas públicas. O ciclo conta com fragilidades reconhecidas (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993). As críticas, conforme mencionado na primeira seção, alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, considera-se que é possível que as sequências se alternam e as fases se misturem. Dessa forma, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas (Raeder, 2014).

Ainda assim, o ciclo de políticas públicas é uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. A delimitação das etapas do ciclo pode ser variada, a depender do autor que é considerado. Uma das primeiras e mais influentes elaborações do ciclo é creditada à Harold Lasswell (1956) que dividiu o processo da política pública em sete estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. De maneira mais contemporânea e a partir de referências mais recentes sobre o tema se optou, aqui, pela descrição de cinco fases: 1) percepção e definição de problemas; 2)

formação da agenda decisória; 3) formulação de programas e projetos; 4) implementação das políticas delineadas; e 5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. (Raeder, 2014)

Abaixo segue um diagrama que ilustra os diferentes estágios do ciclo. Vale reiterar que, apesar de a figura induzir a uma análise sequencial, as fases devem ser observadas como um recurso analítico para reconhecer os atores e os processos que permeiam os processos das políticas públicas, devendo-se evitar qualquer abordagem rígida acerca destas etapas.

Figura 1 - Etapas do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Reader (2016)

Na primeira fase, entre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, são levados em consideração os prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. É uma etapa permeada tanto por critérios técnicos, marcados pela construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, como por circunstâncias decorrentes de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais, etc.). Uma situação é identificada com problema quando é percebida como insatisfatória por muitos atores relevantes e envolve a percepção, a definição, a sua delimitação, assim como a avaliação de possibilidades (Secchi, 2014). Ademais, o *feedback* das políticas em curso pode também ser uma fonte para a definição de problemas, a partir das falhas ou ajustes necessários para o aprimoramento dos programas ou projetos. (Raeder, 2014)

A segunda etapa do ciclo é a formação da agenda e diz respeito ao conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política. Nesse momento, situações percebidas como indesejáveis são transformadas em problemas sociais e disputam a atenção de atores que detêm os recursos para formular e implementar políticas públicas; a formação da agenda é um processo político que envolve muitos atores, sejam eles

governamentais ou não. A agenda pode ser concretizada em um programa de governo, um planejamento orçamentário ou mesmo um estatuto partidário. (Secchi, 2014)

Definidos os problemas que serão contemplados com soluções por meio de ações públicas, procede-se à formulação dos programas e dos projetos que orientarão a execução das atividades. A formulação de alternativas se desenvolve a partir da investigação das consequências do problema e da análise dos custos e benefícios e das possibilidades de ação; nessa etapa os atores envolvidos definem seus objetivos e os resultados. Secchi (2014) separa a fase de formulação de programas em dois estágios: o da formulação de alternativas e o da tomada de decisão. Com relação a primeira etapa, o autor reproduz uma citação que merece destaque: “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (Schattschneider, 1960, p.68). Referente a tomada de decisão é a fase da escolha entre as alternativas disponíveis: “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi, 2014, p. 40).

Em continuidade tem-se a implementação, estágio de execução das políticas públicas e de sua adaptação aos contextos locais de ação, é nessa etapa que os governos transformam os problemas que entram na agenda, seus propósitos e plataformas eleitorais em ações que produzirão resultado (Souza, 2006). A implementação da política é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior (Raeder, 2014). Conforme Secchi (2014, p.55) a fase da implementação é “aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

Por fim, a fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). Os parâmetros de avaliação devem ser claramente expostos, assim como a qualidade das informações sobre a política e sua implementação, a fim de que esta etapa sirva adequadamente para a melhoria das atividades em curso e para a formação dos envolvidos mais diretamente com a política. As avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver. (Raeder, 2014)

O ciclo de políticas públicas desempenha um papel importante na compreensão da análise geral dessas políticas. Ele delinea as etapas interconectadas de formulação, implementação e avaliação de políticas, oferecendo uma estrutura que permite aos tomadores

de decisão compreenderem a dinâmica complexa e as inter-relações entre essas fases. Ao examinar cada estágio - desde a identificação de problemas até a revisão e ajuste das políticas implementadas - os analistas podem avaliar não apenas o impacto de uma política individual, mas também como ela se insere no contexto mais amplo, considerando influências políticas, econômicas e sociais. Do ponto de vista crítico, o ciclo de políticas públicas, muitas vezes, carece de uma abordagem holística e integrada, tratando cada etapa de forma isolada, sem considerar as interações e conexões entre elas.

Em síntese, a base inicial dos estudos de políticas públicas tiveram como foco de atenção a análise de como e por que os governos optam por determinadas ações. Nessa linha, autores como H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton foram fundamentais para a consolidação do campo de pesquisa. Pela perspectiva analítica, ao menos três questões são norteadoras para categorizar os conceitos de políticas públicas: por que fazer política pública? Quem a faz? E como fazê-lá?. A primeira questão focaliza no propósito e considera que as políticas públicas são instrumentos técnico-políticos voltados ao enfrentamento de uma dado problema social. A segunda destaca o papel dos atores, sendo duas abordagens centrais: a estadista (*state centered policy*) e a abordagem multicêntrica. Por fim, a última questão dá ênfase ao aspecto processual da política pública (*policy process*), por esse lado é possível utilizar o ciclo de políticas públicas como instrumento analítico para obter-se uma visão geral das etapas envolvidas no processo político.

4 POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)

O diálogo entre a política externa e política pública se insere nos debates em torno da Análise de Política Externa (APE), subárea da disciplina de Relações Internacionais, que surge da expansão universitária do período após a Segunda Guerra Mundial. Normalmente, divide-se as contribuições da APE, nessa fase inicial, em três grandes grupos. O primeiro utilizou a área de Psicologia na compreensão de lideranças e grupos decisores. O segundo utilizou os estudos sobre processos organizacionais e política burocrática para compreender o processo decisório. A terceira tradição da área, decorre da tentativa de apresentar um viés mais científico pelos padrões da época, definindo uma unidade que viabilizasse o estudo da política externa de forma agregada. (Ramanzini, Farias, 2021)

A partir da década de 1990, a APE tornou-se mais dinâmica e novas linhas de pesquisas contribuíram para o avanço da disciplina. No Brasil, destacam-se estudos sobre o processo de horizontalização, pluralização e presidencialização da política externa brasileira (Sposito, 2022). Os novos estudos, passaram a considerar que não apenas a estrutura internacional determina a atuação diplomática e a relação entre Estados, mas também que a política externa é resultado da dinâmica interativa entre ambiente doméstico e internacional (Salomón; Pinheiro, 2013) (Millani, 2013) (Ferreira, 2011). A partir desse campo teórico questiona-se a divisão ontológica entre política doméstica e política externa e revela-se que essa necessita de parâmetros de investigação que agreguem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito) (Millani; Pinheiro, 2013).

Importante ressaltar que dado o grau de variáveis considerados na interação política entre os diversos atores analisados nas abordagens da APE, os estudos dessa subárea oscilam entre campos interdisciplinares, principalmente, entre o da Ciência Política e o das Relações Internacionais: com contribuições de tantas outras áreas, como, a Psicologia Cognitiva e a Psicologia Social, a Sociologia, a Economia, o Direito, a História, entre outras; sendo também múltiplas as suas abordagens e linhas de pesquisa (Salomón; Pinheiro, 2013).

Por meio de abordagens recentes da Análise de Política Externa percebe-se uma crescente relação entre políticas internas e externas, o que exige que o processo decisório das políticas públicas passe a considerar argumentos e tendências nacionais e internacionais. Isso implica que determinados tópicos antes restritos ao Estado nacional e suas agências diplomáticas assumiram uma dimensão transnacional e as políticas domésticas comunicam-se com as de outros Estados e passam a ser deliberadas em múltiplos canais, como os fóruns e organismos internacionais, blocos regionais e entidades com atuação em temáticas específicas (França; Sanchez; 2009).

Nesse cenário, uma das questões iniciais levantadas pelos estudos da APE buscou compreender o processo que antecede a tomada de decisões sobre matérias internacionais, considerando atores, instituições, preferências, características de lideranças, regras decisórias, entre outras correlatas em um contexto de cada vez mais interdependência entre os Estados e de transnacionalidade das relações (Ferreira, 2011). Do ponto de vista da disciplina há diversos níveis de análise, que podem focar desde o papel dos indivíduos, líderes, atores sociais, Imprensa, entre outros grupos à própria estrutura do processo decisório. Muitos trabalhos que

possuem o nível de análise focado no indivíduo adotam fundamentos da Psicologia Política. (Ramanzini, Farias, 2021)

Uma das contribuições teóricas mais relevantes no uso da Psicologia Política na primeira fase da APE, ancorada no papel dos indivíduos, veio de Robert Jervis. Influenciado pela Guerra Fria, o consultor da *Central Intelligence Agency* (CIA), simpatizou-se pelas estratégias de dissuasão nuclear. Segundo argumenta, os Estados Unidos teriam percebido como agressivo o comportamento da União Soviética após a Segunda Guerra e acabaram tomando decisões para elevar seu nível de segurança; isso, por sua vez, ocasionou com que os soviéticos respondessem da mesma forma, incrementando o nível de insegurança de ambos na era nuclear (Ramanzini, Farias, 2021). Em sua obra, Jervis trabalha como um Estado percebe as ações de outro Estado e como são sinalizadas as intenções no cenário internacional. Na política externa, ele identifica que decisores geralmente crêem que outros Estados são mais hostis que a realidade; assumem que o comportamento de outros é racional e que outros têm facilidade para perceber suas intenções. Os pressupostos de Jervis contribuíram com várias gerações de pesquisadores que se dedicaram a questões como processamento de informação, cognição, percepção, o papel de imagens e crenças, o uso de emoções, a capacidade de aprendizagem e os estilos de lideranças. (Ramanzini, Farias, 2021)

Novas linhas de pesquisas têm indicado os impactos de forças interativas que atuam em colaboração com os decisores, bem como estudos sobre os papéis formais e informais que indivíduos exercem nas mais diversas estruturas burocráticas que afetam a política externa. Nessa perspectiva as análises demonstram o papel de vários atores e dimensões na definição da política externa. Os líderes políticos, por exemplo, atuam em colaboração com assessores próximos e precisam construir apoio doméstico para suas agendas e ponderar os impactos das suas escolhas em termos de consequências políticas eleitorais, questões que se adicionam a outras de caráter internacional. Dessa forma, independente do regime político, percebe-se que os decisores precisam lidar com uma multiplicidade de atores dissonantes, seja no Parlamento, nas classes econômicas, em governos subnacionais, na mídia e em outros segmentos da sociedade. (Ramanzini, Farias, 2021)

Na segunda grande fase da APE, muitos dos estudos voltaram-se para o nível de análise da estrutura do processo decisório. Nesse quesito há quatro abordagens que merecem destaque: 1) o modelo do ator racional, 2) o processo organizacional; 3) a política burocrática e 4) política heurística. O modelo do ator racional, em seu aspecto acadêmico:

“indica que os atores, ao identificar problemas, buscam informações e estudam alternativas de ação, examinando suas possíveis consequências e como atendem a preferências preexistentes, maximizando os benefícios esperados” (Ramanzini, Farias, pg. 58, 2021)

Nesse modelo o Estado é tido como uma unidade única e racional. Com relação ao processo organizacional, essa parte da visão de que as organizações têm grande impacto na definição de um determinado problema, no processamento de informações e na ação, assim, é dado ênfase no processo organizacional das várias unidades governamentais; o Estado, nesse caso, é compreendido pela constelação de seus órgãos e entidades, um conglomerado que atua de forma interdependente.

A política burocrática, essa analisa que a ação externa de um país reflete a interação política dos principais indivíduos que estão no topo das organizações mais importantes do setor público, cada um com seus objetivos, interesses e recursos; dessa forma para explicar a política externa é necessário identificar os atores relevantes, compreender os tabuleiros de negociações envolvidos e indicar as coalizões e as barganhas (Ramanzini, Farias, 2021). Por fim, de forma mais contemporânea, popularizou-se uma abordagem denominada de política heurística. Essa tenta utilizar a visão de racionalidade tradicional do indivíduo e combiná-la com o que se convencionou chamar de “abordagem cognitiva”. O objetivo dessa abordagem é conseguir explicar tanto a escolha por uma decisão como o processo pelo qual se chegou a ela, partindo da premissa que é equivocada a tese de que os Estados são comandados por atores racionais. (Ramanzini, Farias, 2021)

De forma mais recente, no Brasil, uma parte dos estudos da APE voltaram-se para a análise do processo de horizontalização, pluralização e presidencialização da política externa (Sposito, 2022). Embora haja uma diversidade terminológica e a precisão conceitual por vezes não é consensual, os termos estão relacionados com fatores que têm pressionado o Ministério das Relações Exteriores e os decisores à superação do modelo insular de formulação, implementação e avaliação da política externa (Pomeroy; Waisbich; 2019) (Faria, 2012). A redemocratização do Brasil, as mudanças no Estado brasileiro, o conseqüente adensamento das relações internacionais do país e a crescente politização da política externa brasileira, junto ao maior ativismo no campo internacional de diversos segmentos do plano doméstico, são alguns dos fatores elencados que motivaram tais mudanças (Pomeroy; Waisbich; 2019) (Faria, 2012). Este fenômeno de maior pressão sobre as agências diplomáticas e outros órgãos que tratam de questões internacionais é descrito pelas transformações no processo decisório com o aumento

de atores estatais que passam a integrar a formulação da política externa e a maior abertura ao diálogo com atores não-governamentais (França; Sanchez; 2009).

O processo de horizontalização, via de regra, diz respeito à crescente dinâmica interburocrática no desenvolvimento da política externa, resultante da criação de comissões interministeriais e do intercâmbio de recursos humanos entre ministérios para lidar com os novos temas emergidos com o final da Guerra Fria (Sposito, 2022). Na esteira do processo de horizontalização percebe-se a atuação cada vez mais frequente, não apenas do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas de outros órgãos do Poder Público em matérias de política externa em temáticas variadas, como, meio ambiente, saúde, educação, direitos humanos, migração entre outros. O diálogo destes temas com as relações internacionais gerou a demanda de diplomatas em outros ministérios e levou o Itamaraty a abrir interlocução com burocracias responsáveis por estas áreas (Sposito, 2022).

Com relação a pluralização da política externa, além da maior participação de outros atores estatais, como outras burocracias e o Poder Legislativo, essa trata do aumento do interesse e da influência de atores não estatais, tais como, grupos de interesse, opinião pública e organizações da sociedade civil (Sposito, 2022). Nesse sentido, para além das agências estatais, a pluralização pode ser percebida nos organismos internacionais e blocos regionais, um exemplo, é a política de Participação Social do Mercosul. Ao longo da sua evolução, foram criados no Mercosul diversos âmbitos institucionais, mecanismos, metodologias e práticas de participação social. Isto também se viu refletido no direito originário e derivado do bloco, e sofreu transformações ao lado de seus objetivos políticos em cada uma de suas etapas. Uma grande modificação deste arcabouço para a participação social teve lugar como correlato das mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais iniciadas nos Estados Partes do Mercosul em 2003-2004, que promoveram um processo preambular de construção de uma esfera pública e uma cidadania regional. As novas orientações moldaram-se em uma agenda renovada destinada a aprofundar o processo de integração e deslocar o eixo de ação do prioritariamente comercial - dominante nos anos 90 - em direção a um programa multidimensional com metas e objetivos de maior conteúdo social, cultural e produtivo, e no reforçamento de canais destinados a ampliar a participação social que, em conjunto, criaram as condições para um envolvimento social de caráter distinto. (Mercosul, 2017)

A presidencialização da política externa trata da participação direta dos mandatários na formulação e condução da PEB, aproximando-a ou atrelando-a aos objetivos do governo, do partido e/ou do presidente. Temas de política externa em destaque na agenda política ou de debate público podem atrair o interesse do mandatário na política externa, já que os resultados

de políticas acertadas podem gerar visibilidade e votos (Sposito, 2022). Atualmente, no Brasil, isso pode ser percebido com a diplomacia presidencial, também conhecida como diplomacia de cúpula, de chefes de Estado e de governo ou ainda como diplomacia dos mandatários, que implica participação pessoal, ativa, frequente, abrangente e efetiva na concepção e na execução da política externa por parte do Presidente. A natureza política dos pronunciamentos, a participação pessoal do presidente nas negociações e as viagens presidenciais são alguns dos instrumentos que fazem parte dessa diplomacia.

Em suma, a Análise de Política Externa possui múltiplas abordagens e linhas de pesquisa. Na sua primeira fase percebe-se a influência de campos ligados a Psicologia Cognitiva e a Ciência Política, de forma geral, esses estudos foram essenciais para a compreensão do papel dos indivíduos no processo decisório. Em seu segundo momento, destaca-se pesquisas que enfatizam a estrutura organizacional para explicar tanto a escolha quanto o processo para se chegar a uma decisão. Levando em conta a experiência brasileira, muitos dos estudos de APE, mais contemporaneamente, visa analisar o processo de horizontalização, pluralização e presidencialização da política externa junto aos fatores que têm pressionado o Ministério das Relações Exteriores e os decisores à superação do modelo insular de formulação, implementação e avaliação da política externa. Conforme mencionado, os termos aqui utilizados não são unânimes na literatura, alguns autores sublinham a necessidade de maior rigor na utilização dos conceitos que constituem essa agenda de reflexão, uma vez que tais conceitos trazem, implicitamente, uma não desprezível carga política. (Farias; Ramanzini, 2015)

Por fim, ao considerar a política externa como política pública inúmeras são as implicações, aqui destaca-se quatro. Em primeiro lugar, essa concepção permite distinguir a política externa da ação internacional dos atores não estatais, como empresas, ONGs e movimentos sociais. Esses atores participam das relações internacionais e realizam ações no âmbito internacional com objetivos e metas definidos por eles mesmos. No entanto, essas ações não são consideradas política externa. Em segundo lugar, essa concepção reafirma a importância de associar a política externa a alguma forma de "autorização estatal" do ponto de vista conceitual. Isso significa que a política externa, em sua essência, é uma prerrogativa do Estado, que tem o poder e a autoridade para tomar decisões e agir no cenário internacional em nome do país. A autorização estatal é fundamental para legitimar e respaldar as ações e posições adotadas pelo Estado em assuntos internacionais. (Millani; Pinheiro, 2013)

Em terceiro lugar, é importante destacar que a abertura intelectual dos estudos de política externa requer romper com a associação da política externa às visões mais simplistas

da escola teórica do realismo. Isso significa reconhecer que o Estado não é ator unitário das relações internacionais e que há diversos fatores que influenciam suas ações. Em quarto lugar, enquanto política pública é importante considerar o campo da *politics* da política externa, reconhecendo que sua formulação, implementação e avaliação estão inseridas na dinâmica das escolhas governamentais. Isso implica que essa resulta de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos, refletindo a própria dinâmica da política. Essa abordagem permite afastar a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e permanentes, que estariam protegidos das influências conjunturais de natureza político-partidária. A política externa está sujeita a influências políticas, interesses diversos e dinâmicas de poder, assim como outras políticas públicas. Essa perspectiva amplia a compreensão da política externa, permitindo analisar suas motivações, tomadas de decisão e implementação de forma mais abrangente, considerando a complexidade dos processos políticos envolvidos. (Millani; Pinheiro, 2013)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de acadêmicos e estadistas de compreender as razões que levaram os países europeus à Primeira Grande Guerra coincide com o estudo sistemático das relações entre os Estados, dando assim, início a disciplina de Relações Internacionais. Em seu momento inaugural o foco da disciplina se deu na formulação de teorias capazes de explicar o sistema internacional, bem como os elementos que condicionam as relações entre Estados. As primeiras correntes teóricas, a Teoria Realista e a Teoria Liberal, inauguraram o primeiro grande debate da disciplina e suas formulações passaram a auxiliar a concepção sobre as características fundamentais da política internacional e a compreensão da dinâmica do sistema mundial em seu estado de funcionamento.

A perspectiva clássica da Teoria Realista aponta que os níveis doméstico e internacional de um país são considerados como campos independentes um do outro. Nessa abordagem, a dimensão internacional do Estado é vista como autônoma, enquanto a política interna não possui influência na tomada de decisões da política externa. A abordagem realista, considera o Estado o principal e único agente das relações internacionais. Assim, ele age de maneira unificada, racional, consistente e homogênea, buscando atender aos interesses nacionais, que podem ser definidos em termos de acumulação de poder.

Em contrapartida, ao considerar as diversas correntes do Liberalismo, é possível observar a inclusão de novos atores não estatais nas relações internacionais. Isso inclui organismos internacionais, corporações econômicas multinacionais e organizações não-governamentais. Sob essa perspectiva, tem-se que desde a década de 1970 as relações internacionais têm sido apontadas como um fenômeno que abarca tanto o Estado como atores não estatais, que se envolvem em temas anteriormente conduzidos apenas pelos Estados.

O desenvolvimento da disciplina e sua consolidação foram acarretando em novos debates e temáticas, entre os quais encontram-se os estudos sobre a política externa. Essa política passou a ser objeto de estudo de forma mais contundente a partir das abordagens de Análise de Política Externa (APE). Nas abordagens mais recentes, a APE considera a política externa como uma política pública e destaca que não é apenas a estrutura internacional que determina a atuação diplomática. Pelo contrário, a política externa é resultado da interação dinâmica entre o ambiente doméstico e internacional.

Do ponto de vista clássico, a política externa pode ser definida como uma atividade oficial do governo, na qual o Estado desempenha um papel predominante e está relacionada a fenômenos que ocorrem além das fronteiras nacionais, ou seja, no ambiente internacional. Ao considerar a política externa uma política pública abre-se a possibilidade de compreender seu processo de formulação, implementação e avaliação. Os chamados “ciclos” ou “fases” são instrumentos analíticos que podem facilitar uma visão abrangente da política (*policy*). Nesse sentido, os estudos oriundos da Ciência Política envolvendo as políticas públicas realizam contribuições importantes no manejo teórico da análise da política externa.

Por meio do ciclo de políticas públicas é possível ter uma visão geral e abrangente dessas políticas. Ele delinea as etapas interligadas de formulação, implementação e avaliação de políticas, fornecendo uma estrutura que permite aos tomadores de decisão compreender a dinâmica complexa e as inter-relações entre fases. No entanto, do ponto de vista crítico, o ciclo de políticas públicas muitas vezes carece de uma abordagem holística e integrada. Isso acontece quando cada etapa é tratada de forma isolada, sem considerar as interações e conexões entre elas. Portanto, uma análise mais abrangente e aprofundada deve levar em conta a interdependência e as influências mútuas entre as fases do ciclo.

O diálogo entre a política externa e a política pública está presente nos debates relacionados à Análise de Política Externa. Em síntese, grande parte das abordagens da APE busca compreender os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas externas dos Estados, considerando tanto os fatores internos, relacionados à política pública, quanto os fatores externos, relacionados ao ambiente internacional. Essa abordagem

interdisciplinar permite uma análise mais abrangente e aprofundada das interações entre os atores estatais e não estatais na arena global, contribuindo para uma compreensão mais completa da dinâmica das relações internacionais.

Levando em consideração a experiência brasileira, ainda que não há uma unanimidade com relação aos termos e destacando a crítica realizada por alguns autores do campo sobre a necessidade de maior rigor na utilização dos conceitos que constituem essa agenda de reflexão, foram apresentadas conclusões de estudos recentes da APE que têm como objetivo analisar o processo de horizontalização, pluralização e presidencialização da política externa brasileira. Essas abordagens costumam elencar fatores que têm pressionado o Ministério das Relações Exteriores e os formuladores de política externa a superar o modelo isolado de formulação, implementação e avaliação da política externa. A necessidade de superar o modelo insular de formulação, implementação e avaliação da política externa visa garantir uma abordagem mais abrangente e inclusiva, capaz de lidar com as complexidades e demandas do cenário internacional contemporâneo.

Por último foi apresentado algumas das implicações ao se considerar a política externa como política pública, concentrando-se em quatro questões. A primeira é que a partir dessa concepção é possível distinguir de forma clara a política externa da atuação internacional de atores não estatais, como empresas, ONGs e movimentos sociais. Em segundo, essa compreensão reforça a associação da política externa com uma forma de “autorização estatal”, essa autorização é fundamental para legitimar e respaldar as ações e posições adotadas pelo Estado em assuntos internacionais. Em terceiro lugar, essa abordagem evidencia que é importante reconhecer que o Estado não é o único ator nas relações internacionais, e que há diversos fatores que influenciam suas ações. Em quarto e último lugar, ao considerar a política externa como uma política pública, reconhece que sua formulação, implementação e avaliação estão inseridas na dinâmica das escolhas do governo e que, portanto, resulta coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos, refletindo a própria dinâmica da política (*politics*).

REFERÊNCIAS

ALTEMANI, Henrique de Oliveira. Política Externa Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2005. ISBN: 9788502124721

CARLSNAES, W. (2013). Foreign Policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, Handbook of International Relations. Londres: SAGE, 298-325. <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n12>

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: As Transformações Institucionais e a Burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 2, p. 59-84. ISBN 978-85-7811-331-5.

CERVO, Amado Luiz (1994). Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CONSIDERA, Carlos Alexandre. Coordenação Fabiano Távora. Política internacional I: a política externa brasileira e os novos padrões de inserção no sistema internacional do século XXI. Saraiva, Coleção Diplomata, São Paulo, 2016.

FARIA, C. A. (2021). Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>

FARIA, Vanessa Dolce. Política externa e participação social: trajetória e perspectivas. Brasília: Funag, 2017. 281 p. ISBN 978-85-7631-712-8.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes; ALMEIDA, Lia de Azevedo. teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. Revista Teoria & Pesquisa, v. 28, n. 1, p. 122-146, 2019.

FERNANDES, Ivan Filipe; CARDOSO, Luis Fernando de Paiva Barocho; LIMA, Alanna. O conceito de política externa e sua relação com as políticas públicas. In: TEXEIRA, Rodrigo Corrêa (coord.). Curso de Política Externa Brasileira Contemporânea: Agendas e Posicionamentos. 1. Ed. Freitas Bastos, 2023. cap. 1, ISBN 978-6556753058.

FERREIRA, M. (2020). Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas. João Pessoa: UFPB

FIGUEIRA, Ariane Roder. Introdução à Análise de Política Externa, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2011. ISBN: 978-85-02-13288-7

FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Ratton. A horizontalização da política externa brasileira. Valor Econômico, 24 set. 2009. Relações Exteriores, p. A14. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449319>. Acesso em: 18 out. 2023.

GOMIDE JUNIOR, Natanael. Mercosul social e participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

GONÇALVES, Williams da Silva. Relações Internacionais: um balanço teórico-histográfico. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira (Org.). O século sombrio: Uma História Geral do século XX. Rio de Janeiro: Campus. 2004.

HILL, C. (2016). Foreign Policy in the Twenty-First Century (2 ed.). Londres: Palgrave MacMillan. 2016. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-58693-3>

HUDSON, V., & Day, B. (2020). Foreign policy analysis: classic and contemporary theory (3 ed.). Londres: Rowman and Littlefield. 2020.

JACKSON, Robert & SØRENSEN, Georg. Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens. Tradução Bárbara Duarte, Carlos Alberto Medeiros; revisão técnica Arthur Ituassu. – 3.ed., rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

JENKINS-SMITH, h.c.; SABATIER, p.a. The study of public policy processes. In: jenkins-smith, h.c.; sabatier, p.a. (Orgs.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, Westview Press, 1993.

JERVIS, Robert. Perception and Misperception in International Politics. Princeton: Princeton University Press, 1976.

KEOHANE, R. O., & Nye, J. S. (1977). Power and interdependence: World politics in transition (2 ed ed.). Boston: Little, Brown.

LASSWELL, Harold. The decision process: seven categories of functional analysis. College park: University of Maryland Press, 1956.

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. <https://doi.org/10.7476/9786557080825.0007>

LISBOA, M. T., & PERON, V. D. (2019). Cooperação Internacional e Políticas Públicas no GT-taipu/Saúde. Estudios Sociales(56), 179-202. <https://doi.org/10.14409/es.v56i1.7547>

LISBOA, Marcelino T.; POZO, Karen Bombón. Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 6, n. 2, p. 75-101, 2021.

MAIA, Marrielle. Formação em relações internacionais no Brasil: panorama dos cursos de graduação e perfil dos egressos. Belo Horizonte: PUC: Minas, 2020.

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 Estudos Políticos, IV(1), 20-29

MENDES, Pedro Emanuel. O Nascimento das Relações Internacionais como Ciência Social: Uma Análise Comparada do Mundo Anglo americano e da Europa Continental. Austral:

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. e-ISSN 2238-6912: ISSN 2238-6262 | v.8, n.16, Jul./Dez. 2019 | p.21-53

MERCOSUL. Construindo o mapa da participação social Mercosul. Montevideu: Secretaria do Mercosul, 2017.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos. OIKOS, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005.

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. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Análise das políticas públicas. Pelotas, EDUCAT, 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2004, 248 p. ISBN: 85-3262-958-X

PETERS, B. Guy. Advanced introduction to public policy. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

POMEROY, Melissa Elizabeth; WAISBICH, Laura Trajber. Formatos e determinantes da participação social em agendas da Política Externa Brasileira. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 4, n. 1, p. 105-130, 2019. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.45579>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 11357, de 1 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

RAEDER, Savio. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, 2014.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Análise de Política Externa. São Paulo: Contexto, 2021. 144 p. Coleção Relações Internacionais/ Cood. Antônio Carlos Lessa. ISBN 9786555411362.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. Revista Brasileira de Política Internacional, p. 5-22, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>

ROSA, Júlia Gabriele Lima da. Políticas Públicas: Introdução. 1. ed. Porto Alegre: Jacarta, 2021. 95 p. ISBN 978-65-991391-2-3.

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.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006.

SCHATTSCHNEIDER, E. *The semi sovereign people: a realist 's view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, p. 68, 1960.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SORGINE, G. F., & SANTOS, M. C. (2018). A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. *Meridiano*. 2018. <https://doi.org/10.20889/M47e19009>

SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 20-45. 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2007.

SOUZA, Pontes. A Política Externa Como Política Pública? Diálogos Entre Estudos Políticos e Estudos Internacionais. 2014. <https://doi.org/10.5380/recp.v5i2.37412>

SPOSITO, Ítalo Beltrão. A politização da política externa brasileira. *Núcleo de Estudos e Análises Internacionais*, 16 out. 2022. Disponível em: <https://neai-unesp.org/a-politizacao-da-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 18 out. 2023.