

que, em sua maioria, têm como um de seus eixos estruturadores o estudo de políticas públicas. A discussão suscitada pelo Conselho Nacional de Educação a respeito de diretrizes curriculares para cursos de graduação em Administração Pública e Políticas Públicas no primeiro semestre de 2010 provocou um debate mais abrangente sobre os contornos e a delimitação de um campo de estudos que trate da área pública e que seja capaz de abrigar distintas formações disciplinares e multidisciplinares ou interdisciplinares. E aqui também esse processo, a exemplo do ocorrido no início da década de 1970 nos EUA, quando os diversos cursos ligados ao *campo de Gestão e Políticas Públicas* resistiram à criação de padrões e parâmetros fechados por parte da Naspaa (Henry, 1995), os novos cursos, ainda em fase de constituição, questionam parâmetros regulatórios que engessem os processos de constituição de novas modalidades de formação e que – uma especificidade brasileira – os subordinem à área de Administração.<sup>28</sup>

28 Considerações feitas com base na participação da autora nos processos de discussão sobre as diretrizes curriculares.

## RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

*Maria Regina Soares de Lima<sup>1</sup>*

O início da institucionalização do campo das Relações Internacionais como disciplina acadêmica nos anos 1940 ocorreu nos EUA no interior da Ciência Política, que também se consolidava como campo autônomo separado do Direito e da História.<sup>2</sup> Essa coincidência fortuita permitiu uma articulação teórica entre esses dois campos maior do que aconteceu, por exemplo, no caso inglês, em que as duas áreas seguiram caminhos paralelos. Como consequência, os avanços teóricos na disciplina de Ciência Política foram rapidamente incorporados às Relações Internacionais, gerando maior sinergia entre esses dois campos, até muito recentemente, quando a última, ao contrário da primeira, enveredou por uma discussão metateórica das bases ontológicas e epistemológicas das Relações Internacionais, afastando-se da Ciência Política que não experimentou esse corte epistemológico.

Nos EUA, os pais fundadores daquela disciplina foram intelectuais emigrados da Europa nos anos 1940, como Hans Morgenthau, Nicholas Spykman e John Herz, responsáveis pela transplantação do realismo político continental para aquele país onde a hegemonia acadêmico-institucional era constituída pelos “internacionalistas liberais” e pelos “cientistas”, estes últimos em particular atuando na conformação da nova disciplina de Ciência Política (Kahler, 1997). O contexto de Guerra Fria contribuiu

1 Agradeço os comentários e as sugestões de Leticia Pinheiro.

2 É praxe na comunidade de internacionalistas a utilização de letras maiúsculas quando é feita referência ao campo das Relações Internacionais e minúsculas no caso dos processos internacionais.

para que a perspectiva do realismo político deslocasse os internacionalistas liberais nas Relações Internacionais e se tornasse dominante naquele momento. Mas a hegemonia do realismo no contexto acadêmico norte-americano foi fruto da “aliança de conveniência” entre os realistas e os cientistas, dominantes na Ciência Política. O ponto de concordância entre essas duas correntes, distintas do ponto de vista epistemológico, é que “a política internacional deveria ser estudada como é e não como deve ser” (ibidem, p.26). Substantivamente essa união foi reforçada pela ênfase na dimensão do poder, crucial na abordagem do realismo político e princípio organizador de análise da corrente científica, a partir do qual aquele grupo buscou diferenciar-se das tradições legalista e jurídica preexistentes.

Ainda que a centralidade concedida ao poder unisse as duas disciplinas, uma das premissas importantes das Relações Internacionais na sua infância era a especificidade do âmbito externo, pela inexistência de uma autoridade central para arbitrar as disputas entre as distintas soberanias nacionais. Essa particularidade de operar em um contexto de “anarquia estrutural” conferia ao campo internacional uma identidade própria que o distinguia da Ciência Política e também do Direito Internacional, uma vez que a principal norma do sistema internacional é exatamente a soberania. Outra especificidade do campo, que também o qualificava como distinto dos demais naquele momento, é que os principais fenômenos que organizavam a prática e a teoria internacional, em particular a guerra e a paz, se davam em nível sistêmico, fruto da interação em uma ordem descentralizada de soberanias nacionais.

Este capítulo analisa a evolução da análise da política externa no contexto acadêmico norte-americano, ressaltando as inovações teóricas que contribuíram para o tratamento analítico da política externa como política pública, a despeito do fato de que o estudo da primeira, no seu início, estava vinculado ao campo das Relações Internacionais. Nesse percurso são identificados pelo menos três momentos analíticos em que se atenua a linha divisória entre os campos externo e interno, reforçando assim a identidade da política externa como política pública. Na segunda parte, realizamos uma análise da contribuição brasileira nesse particular, identificando novos temas e perspectivas na análise da política externa.

### Níveis de análise, política externa e processo decisório

Ao mesmo tempo que a jovem disciplina estabelecia a diferença com relação às outras afins, também incorporava áreas de outros domínios disciplinares, como a política externa vinculada à tradição da história diplomática. Essa incorporação não foi gratuita, uma vez que o realismo político derivava da tradição germânica do “primado da política externa”, mas sofrera transformações semânticas e metodológicas ao se incorporar ao *mainstream* da Ciência Política norte-americana. A principal delas foi a separação entre a dimensão macro, relativa à política internacional, e a dimensão micro referida à política externa. Essa separação foi operada a partir do conceito de nível de análise elaborado no artigo clássico de J. David Singer, “The Level of Analysis Problem in International Relations”.<sup>3</sup> O nível de análise sistêmico compreenderia o estudo dos padrões de interação, em particular os conflitos e as guerras no sistema internacional; a criação e dissolução das coalizões; a frequência e duração de configurações de poder específicas; modificações na sua estabilidade; bem como as mudanças nas instituições políticas formais e nas normas e nos costumes derivados do sistema internacional como um sistema social.

Para o autor, eram claros os limites analíticos da perspectiva sistêmica para a análise da política externa, em função de duas decorrências da adoção daquele nível de análise. Por um lado, a postulação de um alto grau de uniformidade nos “códigos operacionais” dos atores nacionais, tendo em vista as injunções sistêmicas a que estariam submetidos. Por outro, a inevitabilidade de se tratar cada unidade nacional como uma “caixa-preta” ao desconsiderar as variações domésticas e internas dentro de cada uma delas. Essas variações domésticas e no comportamento internacional das unidades nacionais constituiriam o principal ingrediente empírico do nível de análise micro ou nacional. A análise da variação do comportamento internacional das diversas unidades nacionais ganhava assim um lugar teórico próprio no campo das Relações Internacionais, cuja principal ambição analítica era explicar como e por que determinadas nações buscam determinados

<sup>3</sup> O artigo de Singer foi publicado simultaneamente na revista *World Politics*, v.XIV, n.1 e no volume editado por Klaus Knorr e Sidney Verba, *The International System: Theoretical Essays*, Princeton University Press, 1961.

objetivos. O nível de análise da política externa direcionava o analista para “os processos pelos quais os objetivos nacionais são selecionados, os fatores externos e internos que impingem nestes processos e a estrutura institucional dos quais emergem” (p.85). Simultaneamente, a incorporação da análise de política externa legitimava, por assim dizer, a disciplina de Relações Internacionais no contexto político-acadêmico norte-americano ao incorporar variáveis domésticas na explicação da política externa, permitindo diferenciar os regimes democráticos dos não democráticos, uma dimensão sensível no contexto da Guerra Fria.

A diferenciação entre unidades nacionais inseridas no sistema internacional abriu caminho para o estudo comparado da política externa, bem como para a aplicação da abordagem de processo decisório, que surgia com força naquele momento. Nos dois casos, a abordagem micro das Relações Internacionais se aproximava da Ciência Política, em particular do campo de análise das políticas públicas. Afinal, a política externa não era outra coisa que a face externa do “Estado em ação”. A partir de então se estabeleceu a distinção analítica entre política internacional, voltada para explicar os resultados das interações entre Estados, e política externa, que focaliza o comportamento dos Estados e busca explicar seus objetivos e os modos de implementá-los no plano externo.<sup>4</sup>

Nos anos 1960, a perspectiva do processo decisório foi amplamente utilizada quer na análise da política externa, quer na de políticas domésticas. O foco no processo de decisão representou uma oportunidade teórica de superar a excessiva reificação do Estado, tratado nas teorias convencionais de Relações Internacionais como um ator intencional, dotado de vontade e racionalidade. O Estado foi definido a partir de suas unidades de decisão, isto é, dos decisores governamentais – “aqueles cujos atos autoritativos são, para todos os propósitos, os atos do Estado”.<sup>5</sup> Uma das vantagens

4 Na bibliografia de relações internacionais, o conceito de nível de análise é utilizado em duas acepções distintas. Na de Singer, o significado é lócus analítico do objeto de investigação, isto é, unidade de análise. Em outra, como lente conceitual na qual se situa a explicação de um mesmo fenômeno. Essa última concepção foi usada por Kenneth N. Waltz (1959) também em trabalho clássico das relações internacionais, em que a guerra era explicada a partir de lentes conceituais situadas em três níveis distintos: o indivíduo, o Estado e o sistema internacional.

5 “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics”, em Snyder; Bruck; Sapin (1963, p.65).

antevistas pelo uso daquela perspectiva, ao estabelecer um lócus da análise política mais preciso e mais concreto, era sua adequação à aplicação do método científico que tanto as Relações Internacionais quanto a Ciência Política almejavam naquele momento. Contudo, essa pretensão esbarrava em duas limitações. Em primeiro lugar, a fragilidade da teorização sobre o Estado no contexto da Ciência Política à época, que fez com que a definição das unidades de decisão, assim como dos fatores que deveriam ser levados em conta no processo decisório, fosse feita de modo *ad hoc*, com base em processos empíricos, redundando muitas vezes numa lista aleatória de fatores. Por outro, havia entre alguns de seus praticantes a admissão de que fatores subjetivos, como as percepções, operavam na própria definição da situação de decisão. Para alguns, cabia ao observador a definição objetiva da situação; para outros, cabia aos próprios participantes da decisão. Essa dúvida epistemológica levou à elaboração da distinção entre o “ambiente psicológico” – subjetivo – e o “ambiente operacional” – objetivo. Essas restrições redundaram em uma utilização bastante limitada da perspectiva do processo decisório, com base nas contribuições da psicologia social e circunscrita aos estudos de caso de decisões críticas da política externa norte-americana, com pouca capacidade de reprodução para o estudo de outros contextos nacionais.

A adoção da premissa da racionalidade também dividiu os praticantes nos estudos do processo decisório. Autores como Richard Snyder, um dos pioneiros da utilização dessa perspectiva, não adotavam a premissa da racionalidade, ainda que o fizessem com a intencionalidade e a motivação explícita dos atores. Talvez pela excessiva ênfase nos aspectos psicológicos e em decisões críticas em situações de estresse, fatores não racionais eram levados em conta. Curiosamente, a racionalidade não era tomada como uma premissa, mas algo a ser averiguado na observação dos casos estudados. Assim como ocorria na Ciência Política e na teoria das organizações, a consideração dos limites da concepção sinótica, com base na maximização da utilidade esperada e informação perfeita, com relação às alternativas de decisão, que levava à adoção de um modelo decisório incremental e de “racionalidade limitada”, também influenciou as análises de processos decisórios da política externa. Em vista de o contexto teórico em que se desenvolviam os estudos de processo decisório e de seu referente empírico estar ancorado em decisões críticas da política externa, aquela perspectiva

acabou por privilegiar mais os componentes cognitivos do processo decisório, com base em componentes psicológicos, como percepção, intuição e analogia. Na ênfase na dimensão cognitiva, uma das contribuições significativas foi o livro de Robert Jervis (1976) sobre as percepções e percepções equivocadas na política internacional. Os efeitos de processos de "group thinking" em decisões críticas na política externa norte-americana foram objeto de outro clássico da época, de Irving Janis (1972).

A visão do processo decisório como um processo social e político, latente nas contribuições pioneiras dos teóricos do pluralismo ou na visão da política como "a alocação autoritativa de valores para a sociedade" de David Easton (1953, p.129), só mais tarde viria a ser incorporada pelos internacionalistas norte-americanos. Essa incorporação seria operada por um trabalho que também se tornou um clássico na área: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* [Essência da decisão: explicando a crise dos mísseis de Cuba], de Graham Allison, de 1971. Não por acaso, o livro foi elaborado no âmbito da participação de seu autor em um grupo de discussão na Universidade de Harvard sobre o impacto das burocracias nas políticas governamentais, em particular o desnível entre as intenções dos decisores e os resultados da ação governamental em um veio analítico inspirado nos limites do modelo decisório da racionalidade perfeita. Utilizando três diferentes "lentes conceituais", o autor analisa um dos momentos mais tensos da Guerra Fria: a crise entre EUA e União Soviética a propósito da instalação de mísseis nucleares em Cuba, em outubro de 1962.

O primeiro modelo examinado é o do "ator racional" ou o "modelo clássico". Nele estão presentes tanto as premissas da racionalidade compreensiva quanto as hipóteses derivadas do realismo político, em que o problema central para os Estados é definido pela natureza do sistema internacional e as ações deste são uma resposta às forças políticas externas, eliminando-se qualquer determinante doméstico nas escolhas governamentais. A essa lente conceitual, que o autor denomina de modelo do "ator unitário", contrapõem-se o modelo do "processo organizacional" e o modelo da "política burocrática". No primeiro caso, as decisões são uma resultante da ação de diferentes organizações governamentais que se pautam por procedimentos operacionais já estabelecidos e pela lógica da satisfação. No modelo de política burocrática, o processo decisório é resultado de barganhas e compromissos entre diferentes atores em posições de

poder distintas na estrutura burocrática. Por outro lado, a política governamental deixa de ser entendida como resultado da escolha intencional de um ator, mas é vista como produto de um processo político envolvendo diferentes jogadores, que agem em função de sua posição na burocracia e da distribuição de poder dentro da estrutura governamental.

Ao contrário dos modelos anteriores de análise do processo decisório, o modelo de política burocrática deixa de ser enquadrado como um processo cognitivo para se transformar em um de natureza política. As decisões de política externa são resultantes da competição entre diferentes jogadores ocupando distintas posições na estrutura governamental. O analista é direcionado ao exame desse processo, relegando a um segundo plano a consideração das motivações, percepções e cognições dos atores individuais. Fortemente influenciado pela perspectiva pluralista dominante na Ciência Política naquele momento, o modelo de política burocrática carece de uma fundamentação analítica do Estado e das instituições governamentais, mas seu principal mérito foi abrir a caixa-preta e abandonar a premissa do ator unitário. Dessa forma, fatores domésticos impactam sobre as diferentes questões de política externa e esta pode variar de acordo com as variações das instituições políticas domésticas, hipótese que seria retomada posteriormente na perspectiva institucionalista, como se verá adiante. Uma relevante implicação dessa perspectiva é que deixa de existir qualquer diferença ontológica entre as políticas domésticas e externas, ambas são políticas públicas e resultantes de processos políticos comparáveis.

O segundo momento na evolução teórica da análise da política externa no contexto norte-americano vai estar marcado ainda mais pela erosão da linha divisória entre os campos externo e o interno, contribuindo com novos elementos analíticos para a consideração da política externa como política pública.

### **Interdependência, atores e redes transnacionais, e jogos de dois níveis**

A questão da erosão das fronteiras entre os campos externo e o interno é o principal objeto deste segundo momento analítico, uma vez que o que passa a ser tema de debate teórico e empírico são os limites da concepção

convencional das Relações Internacionais e das abordagens centradas no Estado. Conceitos como “relações transnacionais” e “interdependência” se tornam de uso corrente no início dos anos 1970 nas análises das relações internacionais. As primeiras referem-se às múltiplas interações de vários agentes não estatais cuja importância crescente em diversas áreas temáticas globais não mais cabe nos modelos Estado-cêntricos que então dominavam a disciplina. Nos anos 1970, destaque era dado às empresas multinacionais que desafiavam a autoridade e a própria soberania dos Estados, especialmente nos países periféricos. Posteriormente, nos anos 1980, ganharam proeminência as organizações não governamentais e as redes e movimentos sociais transnacionais, que experimentaram um grande crescimento a partir do fim da Guerra Fria, com papel relevante em áreas temáticas como meio ambiente, direitos humanos e desarmamento. O conceito de interdependência diz respeito a processos ou padrões de interação que são custosos de serem rompidos para as partes envolvidas, constituindo uma crítica explícita à representação do meio internacional como um sistema anárquico de atores atomizados, em que seriam praticamente inexistentes as redes e vínculos entre seus agentes constitutivos.<sup>6</sup>

Os anos 1970 assistem aos primórdios do processo de globalização da economia e à difusão da crítica ao modelo Estado-cêntrico predominante na literatura internacionalista. Tal movimento coincidiu, porém, com o início da hegemonia acadêmica da abordagem do realismo estrutural de Kenneth Waltz (1979), que reforçou o componente estatista e racionalista na ontologia das relações internacionais. Somente após o fim da Guerra Fria será retomado com mais força o movimento intelectual crítico à ontologia convencional das relações internacionais, representado pela extensa literatura sobre globalização; proliferação de atores e agentes não estatais; enfraquecimento do Estado; e as abordagens críticas à ontologia e à epistemologia dominantes nas Relações Internacionais com base na predominância dos modelos centrados no Estado e em premissas excessivamente materialistas

<sup>6</sup> Dois livros representativos desse movimento nos anos 1970 são: Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (Eds.), *Transnational Relations and World Politics* [Relações transnacionais e política mundial], Cambridge, Harvard University Press, 1972; e Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* [Poder e interdependência: política mundial em transição], Boston, Little, Brown and Company, 1977.

na análise das relações internacionais, praticamente ignorando-se os fatores ideacionais e normativos no campo internacional.

No que diz respeito ao objeto deste capítulo, a literatura sobre as relações transnacionais, retomada nos anos 1990, propiciou importantes inovações analíticas. O foco desses estudos era os processos de difusão global de valores, normas, ideias, estratégias de mobilização em diversas questões globais e as experiências empíricas sugeriam que esses processos não eram uniformes e variavam de acordo com a questão em pauta e as respectivas instituições nacionais. O impacto da variação das instituições domésticas nos processos de difusão internacional direcionou os internacionalistas para a análise das primeiras, dos processos de internalização de normas internacionais em diferentes políticas governamentais, assim como das estratégias das coalizões transnacionais e do grau de institucionalização dos regimes e questões globais. Outra decorrência desse redirecionamento foi a elaboração de conceitos como o de “comunidades epistêmicas” transnacionais, constituídas por redes de especialistas responsáveis pela difusão de ideias e paradigmas em contextos nacionais. A análise de variados processos de socialização, alguns claramente coercitivos, como foi a difusão nos países periféricos das instituições de mercado, outros de natureza voluntária, como foi o caso da questão ambiental, gerou a necessidade de se pensar analiticamente a vinculação externo-interno, bem como a busca de diálogo entre os internacionalistas e os comparativistas. Novamente o tema da permeabilidade das fronteiras nacionais foi colocado no centro do debate intelectual e da pesquisa na disciplina de Relações Internacionais.<sup>7</sup> Seria desejável a referência a trabalhos específicos, que exemplifiquem os deslocamentos apontados no parágrafo acima.

Talvez uma das principais contribuições da literatura sobre relações transnacionais e interdependência complexa para os propósitos deste trabalho foi romper com a separação analítica e institucional entre os campos disciplinares das Relações Internacionais e da Política Comparada. Durante muito tempo praticamente não houve diálogo entre esses dois campos. No primeiro prevalecia o modelo do ator unitário que ignora as variações

<sup>7</sup> Analisado a partir de distintas perspectivas teóricas, o tema da permeabilidade das fronteiras está presente, por exemplo, em: Evans, Jacobson e Putnam (1993); Lyons e Mastanduno (1995); Elkins (1995); Risse, Ropp e Sikkink (1999) e Krasner (2001).

institucionais internas a cada unidade, com base no axioma de que a ação externa responde a injunções sistêmicas. Na política comparada, em que essas variações constituem o principal elemento de comparação, o contexto internacional era ignorado ou tomado como um parâmetro comum e fixo a todas as unidades em comparação.<sup>8</sup>

No veio de transcender a divisão clássica entre política comparada e relações internacionais, destaca-se a contribuição seminal de Robert Putnam (1988) e o modelo do “jogo de dois níveis”. A vinculação analítica entre o nível da negociação internacional e o nível da ratificação doméstica erodiu a noção do ator unitário, premissa central das teorias sistêmicas de regimes e cooperação internacional, gerando uma série de contribuições teóricas e novas hipóteses vinculando variações institucionais domésticas e compromissos internacionais, bem como postulando determinados efeitos nacionais de compromissos internacionais.<sup>9</sup>

### Teorias internacionais e análise de política externa

O terceiro momento analítico na evolução da análise da política externa no contexto acadêmico norte-americano está representado por dois movimentos. Por um lado, o fim da Guerra Fria estimulou o renascimento

8 A bem da verdade, o movimento ligando os âmbitos externo e interno partiu da sociologia histórica de corte comparativo, na ênfase dada à guerra na construção dos Estados nacionais. Pioneiro dessa perspectiva, Otto Hintze (1975) já observara que o Estado territorial só pode se constituir em vista do conflito entre a Igreja e o Império, as duas principais instituições universalistas, “transnacionais”, da ordem medieval. A guerra não apenas configurou os atores territoriais, representando uma oportunidade para a expansão e consolidação da estrutura administrativa do Estado, como criou oportunidades para a redefinição do equilíbrio de poder entre os governantes e a sociedade. O *insight* de Hintze do papel crucial da guerra tanto no fortalecimento das capacidades do Estado quanto no sucesso da construção das instituições democráticas modernas foi retomado por comparativistas contemporâneos, como Tilly (1996), Ertman (1997) e Martin (1997), por exemplo. No campo da economia política comparada, autores como Gourevitch (1986) e Katzenstein (1985) exploraram em estudos de caso empíricos o impacto da economia internacional sobre a política doméstica e a política econômica doméstica. Do ponto de vista teórico, esse movimento na política comparada é tributário das contribuições da perspectiva dos “sistemas mundiais” e da teoria da dependência para o entendimento da relação entre o desenvolvimento do capitalismo e o moderno sistema de Estados.

9 Putnam (1988). Ver também Evans, Jacobson e Putnam (1993).

dos estudos de política externa, com a fundação inclusive de uma revista acadêmica dedicada ao assunto: *Foreign Policy Analysis* [Análise de política externa], cujo primeiro número foi publicado em 2005. No contexto do fim da bipolaridade e da diminuição do peso das restrições sistêmicas, o subcampo de análise de política externa propunha elaborar uma teoria “orientada para o agente” e a retomada da perspectiva dos estudos do processo decisório da política externa, bem como dos decisores governamentais. De acordo com seus proponentes, uma teoria “*actor-specific*” [ator específico] de análise de política externa forneceria os microfundamentos para as teorias “*actor-general*” [ator geral] das relações internacionais. Dessa perspectiva, as explicações dos processos de política externa seriam multifatoriais e multiníveis, no sentido de incluírem mais de um nível de análise. Ênfase também era dada à retomada dos estudos comparados de política externa, reconhecendo-se que os trabalhos pioneiros de processo decisório focalizavam quase que unicamente o caso norte-americano.<sup>10</sup>

O segundo movimento, praticamente simultâneo à criação do subcampo de análise de política externa, foi o esforço de elaboração de teorias de política externa a partir da derivação de proposições analíticas das teorias de relações internacionais à análise da política externa, incorporando explicitamente variáveis domésticas. Um elemento presente nesses esforços é a crítica à premissa do ator unitário e a ênfase na diversidade de agentes envolvidos no processo de formação da política externa. Também em comum nelas, a preocupação em combinar em um mesmo argumento os dois níveis de análise, doméstico e internacional. Observa-se, portanto, na análise da política externa um ganho cumulativo ao longo de sua evolução que questiona duas das principais premissas das análises convencionais de relações internacionais: o axioma do Estado como ator unitário e a separação ontológica entre os campos interno e externo.

Três abordagens teóricas na análise da política externa podem ser apontadas: o realismo neoclássico, as abordagens institucionalistas e as construtivistas.

A primeira delas é fruto da proposta de restaurar a relevância analítica da abordagem realista na explicação dos fenômenos internacionais, tendo

10 Cf. Hudson (2005). Ver também Neack, Hey e Haney (1995); e Neack (2003; 2008).

em vista o descrédito experimentado pelos modelos sistêmicos e estruturais ao não terem sido capazes de prever e explicar a mais importante mudança sistêmica na atualidade: o fim da ordem bipolar da Guerra Fria. Para os realistas neoclássicos tratava-se de incorporar variáveis domésticas como fatores intervenientes nos argumentos realistas clássicos.<sup>11</sup> Dessa forma, o principal determinante das ambições internacionais de um país é o lugar ocupado na estrutura de poder internacional, bem como suas capacidades relativas de poder. Contudo, o impacto dessas dimensões no comportamento dos Estados é indireto, mediado por variáveis intervenientes situadas no nível da unidade nacional. As decisões de política externa são tomadas pelos líderes políticos e são suas percepções do poder relativo que importam, como em Wohlforth (1993). Por outro lado, esses líderes devem ser capazes de mobilizar recursos de suas respectivas sociedades para seus objetivos internacionais. Dessa forma, a análise realista do poder nacional deve agregar outros elementos explicativos, como a “estrutura” do Estado e sua “força” com relação às suas respectivas sociedades. A força do Estado é medida por sua capacidade de mobilizar e extrair recursos de sua sociedade para suas ambições internacionais. A “força do Estado” é introduzida como variável interveniente entre as capacidades materiais e o comportamento dos líderes e decisores governamentais (Zakaria, 1998).

Para as abordagens institucionalistas, em especial o “institucionalismo racionalista”, a unidade de análise também são os decisores, e o Estado não é ator ou unidade de decisão.<sup>12</sup> Numa referência clara à abordagem de política burocrática, “as escolhas de política – doméstica ou externa – são o resultado de um jogo estratégico entre atores domésticos” (Cf. Mil-

11 Cf. Gideon Rose (1998).

12 O novo institucionalismo refere-se não a uma teoria integrada, mas a uma perspectiva analítica centrada na premissa da racionalidade instrumental dos atores, em que prevalece a lógica das “consequências esperadas”, vinculando instituições e comportamento. Nesta, as instituições e os resultados políticos são tomados como produto do comportamento de agentes autorreferidos e maximizadores. Ao contrário, a vertente sociológica do institucionalismo está baseada na lógica do “comportamento apropriado”, em que a ação política é fruto de regras, papéis e identidades que estipulam o comportamento apropriado numa dada situação. No institucionalismo da escolha racional, as instituições são tratadas como variáveis dependentes e independentes. Suas principais questões de investigação empírica dizem respeito às origens, consequências e mudança institucional. Questões normativas também integram o conjunto de suas preocupações. Nesse caso, trata-se da elaboração de desenhos institucionais eficientes.

ner, 1999, p.135). As políticas governamentais resultam da interação estratégica de burocratas e outros atores governamentais e não governamentais dentro de instituições específicas. Mudanças nas preferências dos atores ou das instituições levam a mudanças de política. Para a abordagem do institucionalismo racionalista, ao abandonar a premissa do Estado unitário, as análises de política externa podem fazer uso dos instrumentos e mecanismos analíticos da política comparada. Simultaneamente, a abordagem institucionalista permitiria unificar as abordagens estatista e societal na análise da política externa, uma vez que a política governamental passa a ser vista como resultante da complexa interação estratégica entre vários jogadores diante das injunções de diferentes instituições domésticas.

Duas contribuições recentes sobre a relação entre variações institucionais e escolhas internacionais são indicativas do rendimento analítico da perspectiva institucionalista na análise da política externa. O trabalho de Helen Milner (1997) constrói uma teoria da cooperação internacional com base no modelo do jogo de dois níveis, demonstrando que o “interesse nacional” nada mais é que o resultado do embate entre diferentes forças domésticas competindo por apoio e poder.

No modelo da autora, três fatores definem a localização da política no *continuum* que vai da hierarquia à anarquia, definida como uma situação de vetos mútuos: as preferências de política dos atores domésticos; as instituições que definem a distribuição dos poderes legislativos entre os atores; e a distribuição de informações. A distribuição de poder e informação entre Executivo, Legislativo e os grupos de interesse e a divergência entre suas respectivas preferências estabelecem a extensão da poliarquia. A probabilidade da cooperação internacional é função das preferências dos atores e da distribuição dos poderes legislativos entre eles. O impacto da convergência entre as preferências de distintos representantes nacionais sobre a cooperação internacional depende do grau de concentração dos poderes legislativos. Quando esses poderes estão dispersos, mudam a probabilidade e os termos da cooperação, mesmo quando existe convergência entre Estados. Ao contrário da hipótese realista em que o temor dos ganhos relativos ou da trapaça afeta a cooperação internacional, no modelo de Milner a variável crucial são as consequências distributivas domésticas.

Duas implicações importantes da contribuição de Milner podem ser apontadas. Em primeiro lugar, o modelo adotado da política doméstica

elimina a distinção ontológica do realismo entre política interna e externa, revelando a possibilidade da existência de conflito na definição do “interesse nacional” e, conseqüentemente, a legitimação que a alegada razão de Estado dá ao governante. Como em outros modelos racionalistas, a sobrevivência política interna dos governantes é o fator predominante nas suas escolhas internacionais.

O trabalho de Lisa Martin (2000) vai de encontro à premissa de uma relação soma zero entre representação (Legislativo) e eficiência (Executivo) na formação da política externa. Para a autora, ambos – Executivo e Legislativo – ganham com a cooperação na política externa. Portanto, os dois piores resultados são a paralisia decisória, predomínio da anarquia absoluta, ou a usurpação do poder pelo Executivo, predominância da hierarquia absoluta.

Com base nas teorias de delegação e das relações Executivo-Legislativo, Martin constrói seu argumento a partir de duas proposições centrais: a) a influência legislativa é maior do que o senso comum acredita, pois o Legislativo dispõe de mecanismos para impedir a implementação de acordos internacionais, e b) a participação institucionalizada em processos de cooperação internacional aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais. À pergunta “por que delegar?”, Martin enfatiza os aspectos substantivos referidos à convergência das preferências entre agente e principal. Dessa forma, sua hipótese sobre a delegação estabelece que os legisladores buscarão institucionalizar sua participação na formação da política externa no caso de conflito de interesse entre os dois poderes. No seu modelo, a delegação é primariamente função de interesses comuns, existindo menor vontade de delegar quando Executivo e Legislativo não compartilham dos mesmos interesses e maior participação institucionalizada nas situações de governo dividido entre Executivo e Legislativo.

Na definição de credibilidade, a autora adota a perspectiva da escolha estratégica, em que compromissos internacionais têm credibilidade para os parceiros quando é racional para o ator cumprir o que prometeu, ou, na linguagem dos jogos, quando constitui uma estratégia em equilíbrio, no sentido de que o ator não tem incentivo para se desviar daquela posição de forma unilateral. Sua hipótese sobre credibilidade estabelece que a participação legislativa institucionalizada na cooperação internacional aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais. Se a cooperação

internacional requer credibilidade, a participação legislativa aumenta os níveis de cooperação internacional.

As abordagens construtivistas partem de um entendimento sociológico das instituições e da ontologia dos agentes, mas compartilham o entendimento comum às perspectivas revistas acima de analisar a política externa a partir de seus agentes constitutivos. Tal como o institucionalismo racionalista, o construtivismo não constitui um corpo teórico unificado, mas uma perspectiva teórica que adota determinadas premissas centrais. A primeira delas é que os fenômenos internacionais são socialmente construídos. A segunda é a importância da noção de agência, uma vez que são os indivíduos que têm capacidade de construir e mudar a realidade social. A terceira proposição comum aos construtivistas é que o “mundo social” é distinto do “mundo natural” em que o analista é parte dos fenômenos que busca entender. Outra proposição consensual é que as ideias e normas coletivas são fundamentais na medida em que são elas que constituem as identidades e os interesses dos indivíduos. Os autores construtivistas se diferenciam, porém, no peso que atribuem à agência e à estrutura na constituição dos fenômenos sociais. Alguns deles utilizam uma concepção mais holista da relação agente-estrutura, como Alexandre Wendt, cuja contribuição peca exatamente pela inexistência de componente de agente em sua teoria. Outras contribuições construtivistas privilegiam a agência nos fenômenos sociais, adotando uma perspectiva com base no nível da unidade.<sup>13</sup>

Apesar de razoáveis diferenças epistemológicas, existem fortes comunicações entre as perspectivas construtivistas, em especial as que enfatizam o componente do agente, e as abordagens cognitivas no estudo do processo decisório, e algumas pontes analíticas foram estabelecidas entre aquela tradição e as abordagens correntes construtivistas. A iniciativa dos estudos de processo decisório de abandonar o modelo de Estado enquanto unidade de decisão e focalizar os decisores individuais propiciou esse diálogo, em especial com os construtivistas, críticos do excessivo holismo de algumas das análises naquele veio teórico.

É crescente a contribuição da abordagem construtivista à análise de política externa, atestada pelo número de trabalhos sobre a importância

13 Para as diferenças entre os autores, bem como uma discussão das proposições construtivistas comuns, ver Houghton (2007).



de normas domésticas e internacionais na formação da política externa de países específicos. Uma consequência positiva desse diálogo tem sido o aperfeiçoamento metodológico e o uso de instrumentos sistemáticos nas investigações construtivistas de política externa. Grosso modo, duas vertentes analíticas podem ser identificadas nas análises construtivistas de política externa.

A primeira delas, mais identificada com as abordagens estruturantes da relação agente-estrutura, toma o Estado como desempenhando determinados papéis em função da internalização de normas e ideias coletivas nacionais e internacionais. Os atores adotam a lógica da apropriação, em oposição à lógica consequencialista, premissa da racionalidade instrumental. As estruturas sociais moldam não apenas o comportamento dos agentes, mas também suas identidades e interesses. O efeito das normas compartilhadas se faz por via da socialização e do aprendizado dos agentes da política externa nos âmbitos doméstico e internacional. Exemplos de trabalhos que estabelecem uma relação causal entre normas e conteúdo de política são: Boekle, Rittberger e Wagner (2001); Finnemore (1996); Cordell e Wolff (2007). A reconceitualização construtivista da construção do "interesse nacional", conceito caro à tradição realista, foi realizada por Weldes (1996). De uma perspectiva comparada, Risse-Kappen (1991) analisou o impacto da opinião pública e sua influência no processo de formação de coalizões de apoio a determinadas linhas de política externa. O conceito de "empresários de normas" foi elaborado por Finnemore e Sikkink (1998) para dar conta do processo de socialização transnacional de normas internacionais pelos agentes da política externa.

Outra vertente construtivista trabalha com a análise de discurso como teoria de política externa. Essa vertente, ainda que com diferenças epistemológicas bem pronunciadas, pode estabelecer uma ponte interessante com os estudos da subárea de análise de política externa em função da escolha metodológica de ambas perspectivas em elaborar uma teoria de política externa "*actor-specific*". Com forte influência da tradição iniciada por Michel Foucault, essa vertente adota uma postura reflexivista na análise do discurso, buscando colocar em evidência as regras de formação dos diversos componentes de um discurso e suas implicações políticas. A análise de discurso e como as diversas percepções são replicadas em momentos distintos

do processo de formulação da política externa têm clara ressonância com os estudos clássicos sobre percepções e "*misperception*" na política externa.<sup>14</sup>

Na trajetória dos estudos de política externa no contexto norte-americano, alguns desenvolvimentos devem ser ressaltados, uma vez que eles contribuíram fortemente para o enquadramento analítico da política externa enquanto política pública. O primeiro deles é o abandono da perspectiva do Estado como unidade de decisão e ator unitário. Esse desenvolvimento gerou a necessidade de trazer para os modelos de política externa as dimensões domésticas, sejam os agentes nacionais, sejam as instituições domésticas, gerando uma ponte entre as análises de política externa e a política comparada. Uma outra linha divisória atenuada foi a premissa da separação entre os campos interno e externo. À primeira vista esse movimento parecia ameaçar teórica e substantivamente o papel estratégico do Estado e seus agentes nacionais. Não foi o que aconteceu, ao contrário, estes últimos foram reconstituídos como os principais agentes na mediação entre os níveis doméstico e internacional. Essa mediação foi elaborada pelo modelo de jogos de dois níveis e pela adoção da perspectiva multinível na análise de política externa. Em um movimento simultâneo, autores construtivistas questionaram a divisão clássica entre política internacional e política externa.<sup>15</sup>

Por fim, o renascimento da análise de política externa com a perspectiva de restaurar as teorias "*actor-specific*" e a análise do processo decisório, bem como os esforços de se elaborar hipóteses sobre a política externa derivadas das teorias de relações internacionais, estão criando grande sinergia entre diferentes abordagens teóricas e métodos de investigação explicativos e interpretativos. Isso abriu caminho para um diálogo com outras disciplinas, além da Política Comparada, Políticas Públicas, Instituições Políticas, mas também com a Sociologia, Antropologia, Economia e Psicologia Social. O subcampo hoje é bem mais aberto a essas outras influências disciplinares e também mais eclético, comparando-se com seu início nos anos 1950. Uma consequência positiva desse movimento é que, ao contrário do que tem sido o padrão de desenvolvimento teórico na disciplina de Relações

14 Ver, entre outros, Baumann (2002); Gaskarth (2006); Larsen (1997); Torfing (2004); e Waever (2004).

15 Ver Kubalková (2001).

Internacionais, pautado por discussões metateóricas importantes, mas estéreis do ponto de vista da formulação de questões de investigação, o avanço da subárea de análise de política externa tem sido pautado exatamente pela elaboração de novas questões de pesquisa, utilizando aportes de distintas perspectivas teóricas e metodologias de investigação variadas.

Do ponto de vista da prática política, esse ecletismo teórico e metodológico também é responsável por trazer para o debate público a crença, longamente difundida por seus praticantes, de sua especificidade no contexto das demais políticas. Essa crença legitimou entre seus praticantes a necessidade, para o sucesso da política externa, da autonomia com relação às respectivas sociedades nacionais para a coerência e estabilidade da mesma no longo prazo. Tanto a autonomia dos decisores como a estabilidade e a coerência da política externa só poderiam ser garantidas, de acordo com o argumento tecnocrático, pela coordenação estatal em estruturas burocráticas verticalizadas e concentradas. São essas necessidades, fruto da excepcionalidade da política externa, que a tornariam imune ao controle democrático. A solução estaria no seu insulamento com relação à dinâmica política, arena dos conflitos e das facções, e em sua localização no núcleo de poder do Estado, onde prevaleceria uma visão holística do interesse nacional e o julgamento prudencial do bem comum. Ao se enquadrar a política externa como política pública, eliminam-se a crença de sua especificidade e também a legitimidade de sua excepcionalidade diante das demais políticas governamentais. A política externa passa a ser uma entre outras políticas governamentais sujeitas aos mesmos procedimentos de controle e regulação próprios de contextos democráticos.

### **Análise de política externa no contexto brasileiro<sup>16</sup>**

A institucionalização da área de Relações Internacionais no Brasil foi posterior à das demais ciências sociais, tendo se iniciado no fim dos

<sup>16</sup> Foram incluídas nesta seção apenas as contribuições sobre a política externa brasileira. Não se pretendeu realizar uma resenha exaustiva da produção brasileira nesse subcampo, nem muito menos da área de Relações Internacionais no Brasil. Os trabalhos citados não esgotam a produção nessa subárea, mas foram selecionados por serem representativos de cada uma das três gerações de análise da política externa brasileira.

anos 1970 e início dos 1980. Tal como ocorreu com as outras áreas, também nesta já existia uma tradição de reflexão internacional, produzida nos anos 1950 e 1960, que poderia ser agrupada em três grandes matrizes teóricas: as contribuições marxistas e da teoria da dependência, a matriz do realismo político e o pensamento geopolítico.<sup>17</sup> Foram as duas primeiras, contudo, as matrizes fundacionais que influenciaram a segunda geração de internacionalistas brasileiros, cuja produção data dos anos 1980, uma vez que a escola geopolítica permaneceu bastante vinculada às doutrinas de segurança hemisférica do pós-guerra dominantes no pensamento militar de então. Outra característica dessa segunda geração de internacionalistas é sua concentração nos estudos sobre a política externa brasileira. Na verdade, no seu início, a área de relações internacionais no Brasil se confundia com a análise de política externa e ambas eram identificadas como um campo disciplinar próprio, distinto das demais disciplinas que também iniciavam seu processo de institucionalização.

Não foram fortuitas, porém, a ênfase na política externa e a influência combinada das duas matrizes teóricas acima especificadas. O pensamento dependentista e estrutural, cujo impacto foi importante nas jovens ciências sociais brasileiras, chamava atenção para a situação periférica do país e sua condição reflexa no sistema hegemônico ocidental, capitaneado pelos EUA. Contudo, a matriz teórica construída com base na dimensão centro-periferia era insuficiente para dar conta dos momentos de inflexão dessa relação, no pós-Segunda Guerra, situações em que as orientações de política exterior do Brasil pareciam estar em desacordo com a natureza dependente da inserção econômica do país, ou bem com a natureza militar do regime. Por outro lado, a matriz realista, tal como elaborada pela primeira geração de internacionalistas, que incluía cientistas sociais como Helio Jaguaribe ou diplomatas como Araújo Castro, tinha como foco a estrutura do sistema de Estados e do próprio Estado como ator político em si mesmo. Esse aporte abriu uma janela analítica para se pensar a política internacional do Brasil a partir da perspectiva de um país periférico. Em ambos destacava-se a ideia de que o eixo Norte-Sul tinha papel estruturador nas relações internacionais dos países periféricos, havendo espaço para a formação da coalizão dos

<sup>17</sup> Para uma discussão das matrizes fundadoras dos estudos internacionais no Brasil, ver Lima (1992).

países do Sul nas suas relações com os do Norte nos âmbitos multilaterais. A formação de um bloco dos países do Sul também permitiria neutralizar o exercício de formas variadas de pressão das potências a que isoladamente esses países estavam sujeitos. Jaguaribe condiciona a implementação de uma política de aliança com os países em desenvolvimento à natureza da correlação de forças internas e à existência de uma aliança nacional-desenvolvimentista em oposição aos setores latifundiários e mercantis (Jaguaribe, 2005, p.200-267).

É possível estabelecer uma ponte entre os aportes desses autores e a contribuição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o pensamento de Raul Prebisch, que forneceu as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica entre os países latino-americanos que os unificava, a despeito de suas diferenças nacionais, e os diferenciava dos países desenvolvidos. É essa condição comum de estarem situados na periferia do sistema capitalista, como exportadores de produtos primários, que proporcionará o argumento econômico para a articulação política entre os países latino-americanos e o restante do Terceiro Mundo no início dos anos 1960. A combinação entre os aportes dos autores realistas brasileiros e o pensamento estruturalista da Cepal terá influência decisiva nos estudos sobre política externa nos anos 1980. A questão substantiva suscitada por essas contribuições pioneiras é que era possível para um país periférico atuar no plano externo a partir de seus próprios interesses e valores, que não se confundiam com os da potência hegemônica, nem eram um mero reflexo da correlação de forças mundial. Com base nessa angulação teórica foi possível dar conta dos momentos de inflexão da política externa no pós-Segunda Guerra, o que não teria acontecido a partir das interpretações deterministas e sistêmicas vigentes nos anos 1950 e 1960.

Dessa forma, o aparecimento de uma segunda geração de internacionalistas é simultâneo ao início do processo de institucionalização da área de Relações Internacionais, no bojo de um movimento que inclui a Antropologia, a Ciência Política e a Sociologia, com a criação dos primeiros programas de pós-graduação no país nessas áreas, no fim dos anos 1970 e início dos 1980.<sup>18</sup> Não apenas a produção dessa segunda geração está

<sup>18</sup> Em 1974 foi estabelecido o primeiro curso de graduação em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB). A criação do primeiro programa de mestrado em Relações

concentrada no estudo da política externa, em especial seus momentos de inflexão, como tem como eixo de análise a questão da "autonomia na dependência", utilizando-se a expressão de um dos autores pioneiros dessa geração (Moura, 1980). A dualidade autonomia/dependência organiza essa produção intelectual e está presente em trabalhos como os de Lafer (1982); Jaguaribe (1986); Peixoto (1980); Hirst (1982); Lima (1986); e Seitenfus (1985). Ainda que analisando momentos distintos da política externa, a premissa que unifica essas análises é a de que os determinantes estruturais, as carências de recursos de poder e a dependência econômica não eliminam o espaço para a ação positiva da política externa. Também comum a esses trabalhos é a introdução de fatores domésticos para dar conta das decisões de política externa em aproveitar eventuais espaços de manobra no sistema internacional com vistas a redefinir a própria inserção internacional do país.

Os determinantes domésticos serão objeto específico de outro conjunto de contribuições dessa segunda geração de análise de política externa. A perspectiva da política externa inclui a identificação de atores, estatais e não estatais; interesses econômicos e políticos; e alianças e conflitos no âmbito doméstico em torno das orientações e opções da política exterior. Uma das contribuições significativas dessa segunda geração é a de Carlos Estevam Martins (1975), por explorar as descontinuidades da política externa nos três primeiros governos militares.

O trabalho de Martins é emblemático, uma vez que transcende os dois enfoques correntes naquele momento de explicação da política externa do regime militar: aquele com base no papel subimperialista do Brasil no pós-1964 e o que enfatizava os determinantes geopolíticos do regime. O autor procura explicar as mudanças nas orientações da política externa combinando a dimensão da estrutura de poder militar com as contradições derivadas do desenvolvimento da economia política do regime autoritário. Para o autor, tal processo gerou mudanças nas relações de força entre os diferentes segmentos sociais que davam sustentação ao regime, gerando diferentes coalizões de governo ao longo do período de 1964 a 1974, e a política externa respondeu assim aos distintos projetos políticos dos setores militares dominantes em cada uma dessas coalizões.

Internacionais data de 1984, também naquela universidade. O segundo foi organizado em 1987 na PUC-Rio.

Em linha semelhante de argumentação, Sonia Camargo e José Maria Vasquez Ocampo (1988) examinam as políticas externas dos governos Geisel e Figueiredo, articulando na sua argumentação os limites da estratégia de acumulação do regime com a dinâmica política do mesmo. Para os autores, a política externa se converteu em um instrumento de legitimação do regime autoritário na sua tentativa de institucionalização. É esse o sentido da política externa do “pragmatismo responsável” do governo Geisel, cujas linhas de força no plano externo iam muito além da natureza autoritária e anticomunista do regime militar no plano interno. Também focalizando as bases sociais da política externa, Gerson Moura (1980; 1991) procurou dar conta da “equidistância pragmática” do primeiro governo Vargas e do realinhamento da política externa no pós-Segunda Guerra, assim como Monica Hirst (1996) examinou a política externa do segundo governo Vargas. Em uma chave interpretativa da política externa a partir da economia política, mencione-se os trabalhos de Vizentini (1995; 1998). O início do processo de integração regional, com a criação do Mercosul, gerou uma série de trabalhos sobre o tema, já prenunciando as novas agendas da política externa com a democratização política.<sup>19</sup>

De certo modo, essa segunda geração de estudos de política externa, mesmo quando inclui os determinantes domésticos, enfatiza dimensões da economia política do regime e praticamente não utiliza o enfoque de processo decisório.

A partir dos anos 1990 é possível identificar uma terceira geração de estudos de política externa, 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. Também significativa foi a própria mudança na inserção internacional do país, em função da restauração do regime democrático e do aprofundamento da integração à economia global. Todos esses fatores contribuíram para uma mudança na própria agenda da política externa, a ampliação e diversificação de questões internacionais objeto de consideração da mesma e, conseqüentemente, do arco de setores e atores domésticos que de alguma forma vão estar conectados aos rumos da política externa. No processo de internacionalização de agentes públicos e privados, intensificado a partir

<sup>19</sup> Ver, em particular, Hirst (1990a).

dos anos 1990, a política externa passa a contar com uma base societal de apoio e oposição que não existia anteriormente.

Relacionado a essas mudanças globais e domésticas, outro desenvolvimento significativo foi o expressivo crescimento do campo das Relações Internacionais no Brasil. Foram criados inúmeros cursos de graduação na área e foi consolidada a infraestrutura dos programas de pós-graduação, fatores que contribuem para a ampliação da comunidade brasileira de internacionalistas, com a capacitação de doutores no país e no exterior com formação acadêmica específica em Relações Internacionais, o que não era o padrão anteriormente.<sup>20</sup> A formação de uma comunidade de internacionalistas no país levou à criação de uma associação científica própria, a Associação Brasileira de Relações Internacionais, em 2005, e à institucionalização de revistas acadêmicas na área, como a *Revista Brasileira de Política Internacional*, *Contexto Internacional* e *Política Externa*.<sup>21</sup>

Em um contexto de maior densidade e volume da produção do campo das Relações Internacionais, o subcampo de análise de política externa perdeu o peso relativo prévio, mas se manteve como uma das subáreas principais dos estudos internacionais no país, sendo as demais: economia política internacional; instituições e regimes internacionais; integração regional; e segurança internacional.<sup>22</sup> A agenda de pesquisa na subárea reflete a diversificação da agenda da política externa. Mas apesar do movimento de diferenciação das Relações Internacionais com relação às demais disciplinas, no caso da subárea de política externa não apenas se intensificam as trocas com as disciplinas afins, como seu tratamento como política pública fica mais em evidência nessa terceira geração, em grande parte pela consideração dos condicionantes domésticos nas análises da política externa.

<sup>20</sup> Em 1995 havia no Brasil três cursos de graduação em Relações Internacionais; em 2008 esse número subiu para 85. Os dois primeiros programas de doutorado em Relações Internacionais foram criados em 2001 na PUC-Rio e no ano seguinte na UnB. No biênio 2007-2008 havia doze programas de pós-graduação em Relações Internacionais no país e quinze na área de Ciência Política. Para uma análise do desenvolvimento institucional do campo das Relações Internacionais, ver Velasco e Cruz e Mendonça (2010).

<sup>21</sup> Criada em 1958, a *Revista Brasileira de Política Internacional* foi a primeira revista especializada no país. Em 1993, foi transferida para a Universidade de Brasília e desde então tem sido regularmente publicada. A *Contexto Internacional* data de 1985 e a *Política Externa* de 1992.

<sup>22</sup> Para análises do desenvolvimento no Brasil da área de Relações Internacionais como um todo, ver Hirst (1990b); Almeida (1999); Miyamoto (1999); Herz (2002); Vizentini (2005); e Santos e Fonseca (2009).

Esse é o caso, por exemplo, da contribuição de Leticia Pinheiro (1995; 2000), que analisou o processo decisório da política externa do Governo Geisel, bem como as características da arena decisória da política externa durante o regime militar. Identificando as diferentes unidades de decisão nos sucessivos governos militares, a autora aponta os conflitos entre os atores, bem como os processos de ajustamento dessas posições. A metodologia de análise enfatiza a importância do processo de decisão na definição do próprio conteúdo da política externa.

Para a autora, a escassez de análise de processos decisórios no caso brasileiro teria duas razões básicas. A primeira delas, a hipótese da existência de um consenso entre as elites com relação às orientações da política externa, que teria desestimulado esse tipo de análise processual. A segunda seria a dificuldade de acesso aos dados, em especial com relação ao período de vigência do regime autoritário. Seu estudo das unidades de decisão nos governos militares aponta para o equívoco dessas duas proposições. A liberação de documentação primária depositada em arquivos no Brasil e nos Estados Unidos estimulou novas interpretações de períodos prévios da política externa, como é o caso da contribuição de Matias Spektor (2009) sobre o "pragmatismo responsável".

Apresento a seguir os temas principais da terceira geração dessa subárea, sem a intenção de uma cobertura exaustiva, apenas a título de ilustração.<sup>23</sup>

Tendo em vista o forte componente econômico da política externa e as transformações da inserção do país na economia global, os temas de economia política têm proeminência nessa produção, tais como: a questão da integração regional, a trajetória do Mercosul; as discussões em torno da criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca); os contenciosos bilaterais com os EUA com respeito aos setores de informática, patentes farmacêuticas e propriedade intelectual; o processo decisório da política comercial, entre outros. As negociações no plano multilateral e a participação do Brasil nas coalizões negociadoras, em especial em questões comerciais, também estão presentes nessa produção. Uma dimensão enfatizada nessas contribuições é o papel dos grupos de interesse na formação das posições brasileiras em negociações econômicas bilaterais, regionais e multilaterais,

23 Para uma ampla cobertura dos temas de análise de política externa em dois momentos distintos, ver Guilhon Albuquerque (1996) e Altemani e Lessa (2006).

em especial o movimento sindical e as associações empresariais. Uma outra contribuição é o uso da análise comparada, seja de natureza qualitativa, seja de natureza quantitativa. São exemplos: Carvalho (2003; 2010); Cepaluni (2006); Oliveira e Onuki (2007); Oliveira (2007); Saraiva e Ruiz (2009); Sennes (2001); Santana (2001); Vaz (2002); Vigevani (1998; 2008); e Vigevani et al. (2001).

O segundo conjunto mais significativo dessa terceira geração de estudos tem o foco no processo de decisão da política externa e, em particular, o papel do Legislativo, dos partidos políticos e do sistema presidencialista de governo na formação da política externa. A questão que norteou essas investigações referia-se ao questionamento da continuidade do padrão tradicional de insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores na formulação da política externa, diante das mudanças políticas no país com o retorno da democracia, a abertura econômica e o aprofundamento da inserção do país na economia global. Dessa forma, a principal questão de pesquisa girava em torno da delegação ou abdicação do Congresso com respeito à política exterior frente ao modelo institucional brasileiro, que não apenas assegura o predomínio do Executivo na formação da agenda legislativa, como confere àquele poder a prerrogativa constitucional na formulação da política externa. Não necessariamente existe consenso nessas análises com respeito à suposta passividade do Legislativo no campo externo, variando sua participação em função da relevância eleitoral das questões externas.<sup>24</sup> Utilizando indicadores distintos de participação legislativa, estudos posteriores são bem mais positivos com relação ao papel do Congresso e dos partidos na formação da política externa, a despeito da assimetria de informação entre os dois poderes.<sup>25</sup>

Entre as questões emergentes de pesquisa cabe mencionar os temas transversais que incluem diferentes agências e burocracias do Estado brasileiro, além da corporação diplomática, seja na fase de negociação externa seja na de implementação doméstica. Esses temas dão conta da ampliação da agenda da política externa contemporânea, que passou a incluir não apenas novos atores, como os governos subnacionais, na assim chamada

24 Cf. Almeida (2000); Lima e Santos (2001); Oliveira (2003); Cesar (2002); Castro Neves (2002); Maia e Cesar (2004); Amorim Neto e Schiavon (2005); Cason e Power (2009).  
25 Cf. Alexandre (2006); Diniz e Ribeiro (2008); Oliveira e Onuki (2010).

paradiplomacia, mas também novas questões relativas à saúde pública, meio ambiente, direitos humanos, refugiados, operações de paz e cooperação para o desenvolvimento.<sup>26</sup>

A incorporação de novos temas na agenda externa e a multiplicação das burocracias domésticas com envolvimento em questões internacionais têm assim uma dupla consequência: por um lado, a internalização da política externa na agenda doméstica, em dois sentidos, quais sejam, na participação de mais entidades governamentais na formação da posição negociadora brasileira em âmbito internacional e na implementação doméstica dos compromissos assumidos nesses fóruns. Por outro, a ampliação da cooperação para o desenvolvimento em diversas políticas governamentais nas áreas de saúde, transferência de renda, agricultura, educação, por exemplo, está implicando um processo inédito de internacionalização dessas mesmas políticas públicas. Por consequência, a discussão da política externa como política pública também foi incorporada ao processo de reflexão dos pesquisadores brasileiros sobre esse campo (Sanchez et al., 2006).

Esta sucinta apresentação da subárea de política externa no Brasil não pretendeu esgotar o tema, nem muito menos fazer um inventário minucioso. O presente esforço tem por objetivo apenas ressaltar as potencialidades de pesquisa da subárea e, simultaneamente, apontar a fragilidade analítica e empírica de se considerar a suposta especificidade da política externa. Quanto mais a última 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. Ademais, a continuidade desse movimento sugere que a política externa poderá variar na margem com a variação de governo. Em certo sentido, o tema corrente da politização da política externa e sua inédita presença no debate público sugere que, no contexto de consolidação da democracia no país, a hipótese tradicional do consenso e da continuidade da política externa merece ser reavaliada.<sup>27</sup> Por outro lado, a política externa, assim como a política de defesa, possui determinadas características, em particular os compromissos assumidos por cada um dos Estados perante outros Estados e as organizações

26 Cf. Alsina Jr. (2003); Couto (2004); Salomon e Nunes (2007); Saraiva (2007); Hirst (2009); Figueira (2009); Lessa et al. (2009); Ayllón e Leite (2010); Moreira (2010); Souza Neto (2010); Mello e Souza (2011); Pinheiro e Milani (2012).

27 Ver Souza (2009) e Faria (2008).

internacionais, que a diferenciam das demais políticas públicas e tendem a gerar maior efeito inercial. Essa dupla condição está na raiz da distinção de Araújo Castro entre “política externa” e “política internacional” (1982, p.197-199).<sup>28</sup>

Por fim, essa aproximação também releva a importância do diálogo intelectual com áreas de pesquisa consolidadas no país, como os estudos sobre o Executivo e as burocracias de governo; a intermediação e representação de interesses; instituições políticas; estudos legislativos; partidos políticos; políticas públicas; participação política e movimentos sociais, assim como com aquelas em processo de institucionalização, como são os estudos estratégicos e de segurança. Abre-se, portanto, um horizonte de possibilidades de projetos de pesquisa conjuntos envolvendo não apenas os demais subcampos das Relações Internacionais, mas também diversas áreas temáticas da Ciência Política, Direito, Sociologia e Antropologia.

28 A distinção consta do artigo de Araújo Castro “O congelamento do poder mundial”, originalmente apresentado no Curso Superior de Guerra em Washington, EUA, em 1971. Política externa diria respeito à tradição diplomática do país e seus compromissos internacionais. A política internacional seria o componente mutável, referido à “norma de conduta brasileira”, frente “aos problemas do mundo contemporâneo”.