



JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

Guilherme Ferreira Sorgine

Universidade de Brasília, Instituto de
Relações Internacionais, Brasília – Brazil
(gsorgine@gmail.com)



ORCID ID:
orcid.org/0000-0002-6794-7042

Maria Helena de Castro Santos

Universidade de Brasília, Instituto de
Relações Internacionais, Brasília – Brazil
(mhelena@unb.br)

Copyright:

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate

Brazilian foreign policy as public policy: elements for analysis and debate

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e19009>

Resumo

A proposta do artigo é aprofundar a discussão a respeito da análise da política externa brasileira como uma política pública. Sem renegar certas especificidades da política externa, são identificados pontos de aproximação entre as áreas, em um contexto de redemocratização (pós-1988) que parece caracterizar-se por uma progressiva erosão do proverbial “insulamento” do Itamaraty e da própria diplomacia, a qual tende a refletir progressivamente os interesses de sua base societal.

Abstract

The article aims to deepen the discussion about the analysis of Brazilian foreign policy as a public policy. Without denying certain particularities of foreign policy, one can verify growing similarities between both areas since the inauguration of the Brazilian democratic regime in 1988. This new moment seems to be characterized by a progressive erosion of the proverbial “insulation” of Itamaraty as well as by an approximation of foreign policy to the interests of the Brazilian society.

Palavras Chaves: Análise de Política Externa. Política Externa Brasileira. Políticas Públicas. Democracia

Keywords: Foreign Policy Analysis. Brazilian Foreign Policy. Public Policy. Democracy

Recebido em 12 de Outubro de 2017

Aprovado em 26 de Outubro de 2017

Introdução

Parece ser ponto pacífico que o campo de estudo das relações internacionais no Brasil se estabelece e evolui em seus primeiros anos a partir de um enfoque ontológico marcado pela predominância de temas de política externa (Fonseca Jr, 1998; Hirst, 1992; Herz, 2002). Do ponto de vista metodológico, contudo, a trajetória da disciplina é marcada pelo ecletismo, tendo em vista sua natureza multidisciplinar e as diferenças conceituais que a caracterizam (Lessa, 2005), com certo predomínio de uma abordagem

histórica baseada na figura do Estado como elemento central e unitário (Santos, 2005), e passando ao largo da problemática da pluralização dos atores, dos temas e dos processos da política externa brasileira (PEB) sob a vigência das instituições democráticas (Belém Lopes, 2014).

Desponta como ideia-força, neste sentido, o discurso convertido em cânone de “delegação” da política externa ao corpo de burocratas especializados do Ministério das Relações Exteriores, o qual encontra ecos em trabalhos emblemáticos como Lima (2005) e Cervo e Bueno (2002). Destacam-se, neste sentido, fatores como a “natureza estrutural” e o “forte elemento institucional” (Lima, 2005) da política externa brasileira, bem como o fato de ser lida, historicamente, como vetor essencial para o desenvolvimento do país, obedecendo, por isso, a uma lógica de Estado, e não de governo¹, pelo que independeria da natureza do regime vigente.

Na última década, contudo, vem despontando, tal como afirmado por Buere (2014), certa tendência de afastamento das análises de política externa brasileira centradas na figura do Estado como ator único em sua formulação e execução. Belém Lopes (2011) aponta para os efeitos da democratização na ampliação do debate sobre temas diplomáticos a partir de uma agenda de opinião pública que “nem sempre coincide com as prioridades” governamentais, mas passa a exigir deste (governo) uma atenção e cuidado permanentes.

Segundo Milani (2015), este é um processo que decorre da conjunção de fatores como a democratização das relações Estado–sociedade resultante do processo constitucional de 1988; a internacionalização da política em múltiplos níveis; e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local. Obedece, ademais, tal como apontado por Farias e Ramanzini Junior (2015), a certa tendência, observada nos países latino-americanos, a partir do paulatino desmonte das estruturas autoritárias de poder vigentes até os anos 1980.

Neste âmbito, cabe aos acadêmicos e analistas de política externa interpretar um cenário cambiante, no qual o Itamaraty se vê diante do desafio, apontado por Cason e Power (2009), de acomodar as novas dinâmicas resultantes de um aumento do número de atores que tentam projetar influência sobre os rumos da política externa, processo este lido pelos autores como decorrência natural da consolidação de um regime democrático no país. Faria, Lopes e Casarões (2013) sustentam, neste sentido, um processo de “pluralização dos agentes burocráticos e societários com interesse nas posições internacionais do Brasil”, caracterizando movimentos exógenos a pressionar o tradicional insulamento da formulação de política externa no Brasil.

Derivam deste novo contexto uma série de interessantes pesquisas que se propõem a analisar a política externa e seus efeitos a partir de um ponto de vista plural e diversificado, agregando temas antes pouco estudados, como educação (Beshara; Pinheiro, 2012), cultura (Arruda; Bijos, 2014), saúde e sistema financeiro (Duarte; Lima, 2017). Nota-se, nesse mesmo diapasão, outras tentativas de reflexão mais amplas, relacionando a política externa brasileira com os marcos de um novo regime democrático instaurado em 1988, tal como realizado por Santoro (2012) e Spektor (2017).

1 Para maiores referências a respeito do debate da política externa brasileira como política de Estado ou de governo, ver Figueira (2010), Almeida (2004) e Jakobsen (2016).

Tal movimento amplo vem ensejando uma recente discussão a respeito da caracterização da política externa como uma política pública. Em tal direção apontam Milani e Pinheiro (2013, p.12), ao identificarem a necessidade de desenvolvimento de parâmetros de investigação que “incorporem 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)”.

Neste sentido, a proposta do presente artigo é aprofundar a discussão dos avanços e limites da configuração da política externa brasileira como uma política pública (Pinheiro e Milani, 2013; Ratton Sanchez, Silva, Cardoso e Specie, 2006) a partir da análise da literatura existente, bem como de contribuições potencialmente agregáveis de áreas de estudo adjuntas. Sem renegar certas especificidades da política externa, argumentamos que o cabedal metodológico empregado em vasto número de análises existentes nos diversos setores abarcados pelo amplo conceito de políticas públicas pode ser de grande valia para a análise de um novo momento ainda não de todo compreendido, mas o qual parece caracterizar-se, tal como atestado por Santoro (2012) por uma progressiva erosão do proverbial “insulamento” do Itamaraty e da própria diplomacia, a qual tende a refletir progressivamente a diversificação de interesses de sua base societal.

Desta maneira, o trabalho organiza-se em quatro partes. Uma primeira parte contará com uma breve explanação a respeito da lógica de interpretação da política externa brasileira a partir das ideias de delegação, insulamento e centralização da formulação e execução na figura unitária do Itamaraty. Em oposição a este modelo – o qual denominamos “tradicional” – será apresentada uma perspectiva mais recente, que busca analisar a formulação e execução da política externa a partir de uma perspectiva mais horizontal, com maior permeabilidade das instâncias decisórias a influências de atores sociais e demais *stakeholders*, e em cujo âmbito figura a discussão – ainda em andamento – da política externa brasileira como política pública. A partir daí, serão discutidos os limites e as possibilidades desta nova perspectiva analítica, a qual – reiteramos – não é consensual, seja por certas peculiaridades da política externa *latu sensu*, seja por resistências internas e insuficiências no seio do próprio processo político brasileiro. Por fim, buscaremos agregar algumas contribuições e suscitar pontos que eventualmente poderão subsidiar debates na área, bem como jogar luz sobre aspectos relevantes em um ambiente de consolidação de instituições democráticas e crescente participação social.

Ator unitário, racionalidade perfeita e insulamento burocrático: a perspectiva tradicional na análise da política externa brasileira

Como já exposto, o *modus operandi* tradicional dos estudos brasileiros na área de relações internacionais privilegia, do ponto de vista ontológico, o campo de análise da política externa brasileira, com análises não raro centradas no chamado “segundo nível” (Waltz, 2004), isto é, na figura do Estado. O Itamaraty é lido, desta maneira, como ente burocrático historicamente responsável por interpretar e executar os desígnios da nação – o dito “interesse nacional” -, para o que contribuem

fatores amplamente escrutinados em trabalhos como os de Cheibub (1985) e Lafer (2001), como uma cultura institucional robusta, um corpo técnico altamente especializado e qualificado e uma estrutura organizacional perene. Autores como Cervo (2008) e Lima (2005), por outro lado, apontam para uma certa introversão de parte da sociedade e mesmo de certos ramos do governo brasileiro – dados os enormes desafios internos tradicionalmente existentes no país – pelo que ficaria reduzida a disputa pelas posições do país em temas internacionais tido como demasiado distantes da realidade do cidadão comum.

A esse respeito, algumas observações. A perspectiva do Estado enquanto ator unitário está longe de ser característica distintiva exclusiva das análises de política externa brasileira. Pelo contrário, caracteriza uma leitura padrão das relações internacionais *latu sensu* durante boa parte do século XX, tendo seu auge por ocasião da emergência realista e neorrealista que perdura de forma quase indisputada entre os anos 1950 e 1980. Tal como notado por Lentner (2006, p.173), durante boa parte do período de evolução do campo de estudos, “*the writers who associate themselves with international politics have mostly followed the realist tradition, which abstracts the external concerns and behaviors of a country from its whole life*”. Ainda nesta direção, aponta que:

This tendency has been enhanced by neorealism, which draws a rigorous distinction between the unit and system-structure levels of analysis in order to build theoretical understanding. Thus, the tendencies of divisiveness (...) are reinforced both by the domestic versus international dichotomy and by the tension between an emphasis on immediate policy relevance versus a quest for theoretical elegance, with its only longer-term practical policy applications (Lentner, 2006, p.173).

Longe de deter-se no realismo e seus subgêneros dentro da teoria das relações internacionais – análise já fartamente disponível na literatura –, interessa-nos aqui, para os propósitos do presente trabalho, uma certa perspectiva, encerrada por tal visão, caracterizada como paradigma² do “ator racional”, qual seja, a crença de que eventos internacionais podem ser explicados por meio da análise dos objetivos e cálculos do Estado. Neste sentido, Schelling (1984) define comportamento racional não como um comportamento inteligente, mas como um tipo de comportamento motivado por um cálculo consciente das vantagens e baseado em um sistema de valores consistente.

Trata-se de um modelo rigoroso, desenvolvido no campo da economia, que toma como base a ideia da racionalidade dos atores e do “homem econômico” que faz escolhas ótimas mesmo restringido por fatores externos. “Racionalidade” aqui significa tomar a decisão mais eficiente, que maximize resultados. O problema se resumiria a escolher uma entre várias alternativas, de acordo com o que se espera do resultado em termos de utilidade.

Tal perspectiva é sintetizada em seminal trabalho de Allison (1969), para quem o paradigma se estabelece no campo de estudo das relações internacionais tomando como base as seguintes

2 Partilhamos aqui da noção de “paradigma” de Kuhn (2011), para quem distinguem-se por duas características: realizações suficientemente sem precedentes para atrair um grupo significativo e duradouro de partidários; e, ao mesmo tempo, suficientemente abertas para deixar toda a espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência.

características: i) sempre se propõe a explicar ações, isto é, comportamentos que refletem um objetivo definido previamente; ii) ator é sempre um governo nacional; iii) ação é tomada como uma solução calculada para um problema estratégico; e iv) problema é sempre colocado em termos de evidenciar a relação causal entre o objetivo a ser buscado pelo governo e a ação racional tomada nesse sentido.

O subcampo de análise de política externa brasileira não é exceção na adoção da perspectiva do ator racional enquanto modelo de análise para as ações da PEB ao longo de boa parte do século XX. Ideias-força para o raciocínio da PEB, tais quais “desenvolvimento”, “soberania” e “regionalismo” – para citar algumas -, bem como, em última instância, a própria ideia de “interesse nacional” são tomadas como valores em si, executadas pelo Estado monolítico – o qual tem no Itamaraty seu braço externo – de forma quase indisputada. Pairaria, desta forma, acima de disputas partidárias e interesses sociais, bem como de imperfeições ou limitações no seio da própria estrutura burocrática.

Parte-se aqui, portanto, da necessidade de problematização do referido modelo, o qual, embora não mais hegemônico, não se encontra de todo superado, continuando a ter grande influência sobre as tentativas de explicação e compreensão da política externa brasileira.

Neste sentido, Simon (1982), em artigo seminal, propõe que a tomada de decisão seria pautada por uma racionalidade apenas limitada. Os decisores agiriam orientados para a obtenção de seus objetivos, mas apresentariam falhas e insuficiências ao busca-los, em razão do que considera serem “interações imperfeitas” entre suas arquiteturas cognitivas e complexidades dos ambientes em que vivem.

Para Simon (1982), o comportamento é adaptativo, variando segundo a natureza e o ambiente da tarefa a ser realizada. Quanto mais atenção se dedica a uma tarefa, mais o decisor conseguiria deixar para trás suas limitações cognitivas, se aproximando da real natureza do problema e, por consequência, da obtenção de uma solução ótima.

Por sua vez, Jones (2003) desenvolve um modelo para a análise de tomada de decisão que, a partir da incorporação da ideia de “racionalidade limitada” de Simon (1982), desenvolverá uma perspectiva analítica que tem a atenção como elemento fundamental, contrapondo-se aos modelos que adotam a ideia de racionalidade abrangente – que presume que os atores teriam acesso a todas as informações e alternativas possíveis, e, portanto, poderiam escolher a opção que maximizaria sua utilidade.

O modelo de análise proposto por Jones (2003) é baseado em uma perspectiva de processamento de informações, sendo estas entendidas como *inputs* dinâmicos, ambíguos e provenientes de múltiplas fontes. Segundo o autor, em ambientes complexos, indivíduos e organizações devem priorizar e selecionar respostas apropriadas aos múltiplos estímulos recebidos. Com efeito, é com base nessa seleção/priorização de informações que indivíduos e organizações basearão seus processos de escolha e decisão. Não é possível, contudo, fazer um mapeamento claro, sistemático e homogêneo desses estímulos, pelo que questões referentes à alocação de atenção são centrais para a análise do processo decisório dos atores.

Outra interessante problematização do modelo de racionalidade perfeita é feita por Jones ao desenvolver, ao lado de Baumgartner (2012), a chamada Teoria do Equilíbrio Pontuado, segundo a qual o processo político seria caracterizado pela alternância entre períodos de grande estabilidade e outros de mudanças abruptas. Segundo os autores, existiriam diversos mecanismos pelos quais

poderiam se dar as mudanças, a exemplo da entrada de novos atores no processo político; a realização de eleições; ou mesmo o deslocamento ideológico dos formuladores de políticas públicas.

Por sua vez, March desenvolverá, ao lado de Cohen e Olsen (1972), o chamado “Garbage Can Model”, o qual também se vale da premissa básica de racionalidade limitada para a análise de processos decisórios. Os autores definem as organizações como “anarquias organizadas”, as quais teriam três propriedades básicas: preferências problemáticas, tecnologia incerta e participação fluida. Não obstante essas dificuldades, as organizações operariam sistemas decisórios que, se não são ótimos, não raro funcionariam de maneira satisfatória. Isso ocorreria com base na existência de quatro fluxos autônomos: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha.

Segundo os autores, sempre que um participante com poder de escolha percebesse a existência de um problema para o qual teria uma solução que lhe parecesse conveniente e/ou vantajosa, ele tenderia a dispensá-la mais e mais atenção, pressionando para sua inclusão na agenda. Da mesma forma, caso um participante note a presença de uma solução para um problema que ele próprio possui, fará o mesmo. Não existiria, dessa forma, uma rotina pré-concebida pela qual os múltiplos fluxos transmutar-se-iam em processo decisório, pelo que, tal como já dito, as organizações se assemelhariam, em seu funcionamento, a entidades anárquicas.

Democracia e a ruptura com a racionalidade perfeita na PEB

A necessidade de romper com uma perspectiva de maximização racional das escolhas externas do Estado brasileiro torna-se ainda mais premente com a reintrodução do regime doméstico democrático, em 1988, a qual pluraliza atores e interesses, cria novos canais de acesso aos mecanismos de formulação e execução de políticas públicas e complexifica a disputa pela formação das posições do Estado brasileiro – inclusive aquelas adotadas na arena externa. Tal como sintetizado por Santoro (2012, p.97):

a abertura econômica e o desenvolvimento das tecnologias de informação tornaram a sociedade brasileira muito mais interessada em temas de relações internacionais, inclusive com um ‘boom’ de surgimento de cursos acadêmicos nessa área (...) as disputas dentro da burocracia aumentaram, com ministérios como Fazenda e Defesa assumindo mais responsabilidades no diálogo com governos estrangeiros (...) o crescimento do interesse em política externa também é verificado nas organizações da sociedade civil brasileira. As negociações da dívida externa, da criação da união aduaneira do Mercosul e de tratados de livre comércio despertaram a atenção de associações empresariais e dos sindicatos. (...) esses grupos buscaram aliados no exterior para reforçar suas posições frente ao governo brasileiro, no contexto de mudança institucional da redemocratização, com ampla criação de leis e órgãos públicos para implementar as novas políticas sociais.

Tal mudança é definida por Maria Regina Soares de Lima (2000) como a ‘politização da política externa brasileira’. Ou seja, a política externa passa a ser influenciada pelas dinâmicas domésticas em razão do jogo de interesses entre *stakeholders* e da cobrança dos eleitores, a qual muda também o peso

de temas de política externa – a exemplo de migrações, direitos humanos e mudanças climáticas – para os representantes políticos, desejosos de satisfazer suas *constituencies*. Ainda segundo a autora:

o retorno à ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo (Lima, 2000, p.295)

Resta patente, desta forma, a necessidade de um “deslocamento de olhar” (Belém Lopes, 2014) que incorpore novos parâmetros de análise e reflexão a respeito da política externa brasileira – particularmente de seu processo decisório –, em uma renovada dinâmica que implicaria, necessariamente, extrapolar a arena institucional e avaliar o relacionamento crítico entre duas categorias ontológicas primárias – Estado e sociedade – ao longo do tempo.

Neste sentido, o presente artigo procederá com uma tentativa de aproximação entre o campo de análise de política externa brasileira e alternativas que permitam seu raciocínio a partir de um quadro conceitual mais amplo. A necessidade de ruptura com padrões metodológicos e conceituais tradicionais – que, como ficará patente, já começa a ser realizada, mas ainda se encontra longe de ser tendência estabelecida – resta particularmente evidente quando se adentra o debate referente à caracterização da política externa como uma política pública, o qual traz para a mesa novos e importantes pontos de reflexão (democracia, participação social, *accountability*, *agenda setting* etc) não abarcados pelas formas tradicionais do fazer analítico.

Política Externa e Política Pública: uma aproximação conceitual

A disciplina de análise de políticas públicas surge adjunta à área de ciência política, majoritariamente a partir de pesquisas em universidades norte-americanas no início do século XX, e baseada no pressuposto de que, em “democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2006). Um bom ponto de partida para adentrarmos o tema – fartamente utilizado na literatura – é a clássica pergunta interposta, ainda na década de 1930, por Harold Laswell (1936), um dos pais fundadores da área de políticas públicas: “*Politics: who gets what, when and how?*” (“Política: quem ganha o quê, quando, como?”). Embora a primeira vista simples, a questão de Laswell traz a reboque uma série de premissas que perpassarão toda a disciplina. Primeiramente, a de que a política pública não é exercício neutro, mas sim resultante de complexas interações e disputas envolvendo uma miríade de atores e grupos de influência. Traz, igualmente, a ideia de um conflito distributivo subjacente à disputa entre *stakeholders*, os quais concorrem para ver quem irá se apropriar dos resultados da ação executada. Joga luz, por fim, nas estratégias, valores e objetivos distintos de cada uma das partes em

disputa, os quais incidirão sobre sua prática e capacidade de lograr êxito na tentativa de influenciar as instâncias decisórias.

Lindblom (1959), por sua vez, ressalta a importância dos valores concernentes aos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Neste sentido, a implementação de políticas é condicionada por todo tipo de interferência, posto que as partes envolvidas possuiriam racionalidade apenas limitada sobre os problemas antepostos e, por consequência, percepções distintas sobre sua solução. O mesmo autor ressalta, igualmente, ser de ordem puramente analítica a distinção entre formulação e implementação de políticas públicas, já que na prática os dois processos não se dissociam: a implementação seria a formulação em processo, corrigida por uma série de ajustes, a maioria dos quais de natureza incremental.

Barbara Nelson (1996), em esforço para sintetizar as características necessárias à configuração de uma política pública, afirma que seus quatro imperativos intelectuais são: a) holismo, isto é, o interesse abrangente em padrões do sistema político e seus processos; b) crença na importância das ações governamentais e de suas consequências; c) busca pela produção de conhecimento útil tanto do ponto de vista teórico quanto empírico; d) convicção quanto à importância da democracia.

Não obstante enquadrar-se nos quatro imperativos delineados por Nelson (1996), a identificação entre política externa e política pública não é ponto completamente pacificado, dadas as suas características peculiares, tanto no que tange à sua trajetória histórica quanto à sua inerente correlação com eventos exógenos, que fogem ao escopo da ação pública.

Em parte, esse distanciamento deve-se a uma dicotomia existente, no âmbito das teorias de relações internacionais, entre os ambientes doméstico e internacional. Neste sentido coloca Waltz (2002), para quem, de uma perspectiva das relações internacionais, prevalece uma estrutura transcendente aos atores, mas ao mesmo tempo imanente a eles, a suas ações e formação, e a qual não pode ser evitada. Segundo o autor, esta estrutura seria definida, primordialmente, pela distribuição de poder entre as unidades que a compõem, devendo omitir atributos e características domésticas que por ventura ostentem.

Ainda de acordo com esse mesmo entendimento, o caráter do sistema internacional, ou seja, sua natureza fundamentalmente anárquica, seria o guia mais importante para a interpretação da política externa. A busca da segurança e os esforços para melhorar sua riqueza material situariam os Estados em concorrência com outros Estados (Alden, 2012). Neste cenário, a centralidade do poder – especialmente manifestada como força militar – é vista como o determinante-chave da capacidade de um Estado de sustentar uma política externa bem-sucedida. A posição geográfica, os recursos materiais e a demografia são outros componentes importantes dessa equação.

Neste sentido, as políticas externas de todos os Estados estariam em conformidade com esses parâmetros básicos e os estudiosos, acima de tudo, precisariam investigar as influências da estrutura do sistema internacional e do poder relativo dos Estados para entender os resultados das decisões de política externa (Alden, 2012). Se a lógica geral submete o doméstico ao sistêmico, a política externa, por consequência, seria mera função do posicionamento internacional do Estado, tornando irrelevantes aspectos próprios de seu entendimento como política pública.

Partilhamos aqui, contudo, de entendimento diferente, próximo ao de Lentner (2006), para quem, não obstante as dificuldades práticas e conceituais, “*there certainly are connections among components of society dealing with foreign affairs, just as there are among those involved in domestic policy issue areas* (Lentner, 2006, p.170)”. Trata-se de posicionamento semelhante àquele adotado por Rosenau (1980), para quem a política externa não se posicionaria dentro ou fora, mas no interregno entre as arenas doméstica e internacional. Dada a existência dessas substanciais sobreposições, Salomon e Pinheiro (2013) consideram a política externa uma política pública *sui generis*, com uma especificidade que a diferencia das demais: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Entender a política externa como política pública, portanto, levaria a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos.

Milani e Pinheiro (2013), por sua vez, defendem que a política internacional, na atualidade, não engloba apenas “um leque mais amplo de questões que demandam conhecimentos e *expertises* particulares”, como também uma diversidade de atores – como empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos locais – agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. Tais atores passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, “agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas”. Disso tudo resultaria um adensamento dos laços entre temas internacionais e domésticos, dado que crises globais ou em regiões distantes passariam cada vez mais a afetar o cotidiano dos cidadãos – em temas como meio ambiente, direitos humanos, temas humanitários ou mesmo problemas financeiros em escala internacional – e requereriam, portanto, uma resposta adequada do Estado.

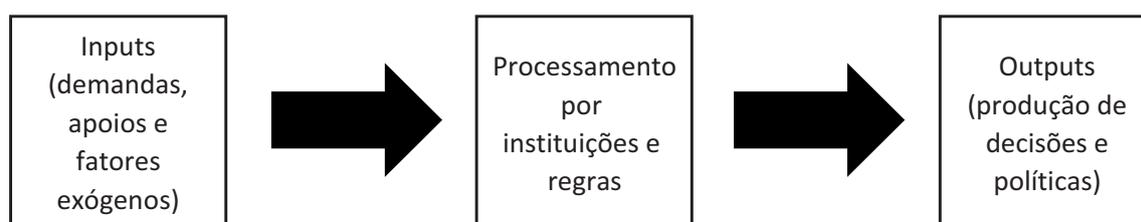
O caso brasileiro: a política externa como política pública?

No que se refere ao cenário doméstico, o debate sobre política externa brasileira e políticas públicas é naturalmente recente – dadas as idas e vindas da própria democracia no regime político doméstico. Santoro (2012) identifica seu ponto de partida na instauração da “Nova República”, em 1988, havendo, a partir daí uma progressiva aproximação entre pautas sociais típicas de uma democracia em formação (saúde pública, preservação do meio ambiente, combate ao racismo etc) e a agenda de cooperação internacional do país (Santoro, 2012; Hirst, 2005).

Neste sentido, Sanchez et. al (2006) defendem a posição de que a política externa se conformaria, a partir do referido momento, como política pública, existindo um “*continuum* do processo decisório” (doméstico-externo) claramente verificável a partir de uma análise do arcabouço legal brasileiro (constitucional e infra-constitucional), dado que a Constituição de 1988 possuiria “mecanismos que distribuem a competência para sua condução entre os três poderes”.

No mesmo sentido vão Farias e Ramanzini Junior (2015), para quem a transição de um cenário autoritário para outro de progressiva participação e demanda social força uma análise destas novas

formas de participação, institucionalizadas ou não. Ainda segundo os autores, que seguem linha preconizada pelo precursor estudo de Snyder, Bruck e Sapin (1962), a política externa seria a resultante de decisões condicionadas tanto por fatores exógenos (condicionantes externos) como também por fatores internos, relativos à maneira como são processadas dentro da burocracia. Em termos gráficos, isso se traduz em uma estrutura de *inputs* externos que são processados pelas instituições e resultam em *outputs* que nada mais são do que os resultados das decisões políticas.



Tal perspectiva é incompatível com a leitura tradicionalista da política externa brasileira, que tinha seu único nível de análise centralizado na figura do Estado. Este, contudo, continua a exercer papel fundamental para a coordenação de atores e filtragem de *inputs* oriundos da sociedade, sendo, portanto, elemento fundamental – mas não único – na compreensão na formulação deste tipo particular de política pública no Brasil (Duarte e Lima, 2017).

Santoro (2012) alerta para o fato de que a redemocratização teria influenciado a política externa de diversas maneiras, sobretudo pela aproximação entre políticas públicas da área social e a agenda diplomática, tornando temas como combate à fome, programas oficiais de distribuição de renda, defesa da produção de medicamentos genéricos, de enfrentamento da AIDS, de preservação do meio ambiente e do fortalecimento das campanhas contra o racismo pontos relevantes da agenda de relações externas do Brasil.

No contexto das correlações entre política externa e políticas públicas, Souza (2006) aponta para a importância de se considerar a participação do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, ademais de outras instituições do Estado, nas agendas de política externa. Couto (2004) aponta que o fortalecimento de uma ideia de *horizontal accountability* permite visualizar a integração de novos componentes na formulação e implementação de políticas públicas, como, por exemplo, os tribunais internacionais de direitos humanos, cujas ações podem ter implicações diretas na formulação de políticas. Segundo o autor, essa incorporação progressiva do Judiciário à política externa se revela pelo menos de três formas: 1) o ato do Poder Judiciário que acarreta responsabilidade internacional do Estado; 2) as restrições colocadas sobre o Poder Executivo na condução das relações exteriores, na medida em que os tribunais (especialmente o Supremo Tribunal Federal) exigem uma conformidade com determinada interpretação sobre os princípios e normas constitucionais que regulam a ação externa do Estado; 3) mecanismos institucionais internacionais, investidos de funções judiciais, aos quais são atribuídos papéis de equacionamento de impasses entre poderes ou entre o Estado e o indivíduo/sociedade, ou que impõem outros tipos de constrangimentos sobre a política externa do Estado.

No caso do Legislativo, igualmente, passa a se questionar a tradicional hipótese de delegação de sua participação em temas de política externa ao Poder Executivo (Lima; Santos, 2001). Neste sentido, diversos trabalhos (Alexandre, 2006; Diniz; Ribeiro, 2008), trazem evidências de que a participação ou influência do Legislativo na formulação da política externa não se dá necessariamente por meio dos mecanismos regulares de condução das relações entre os poderes, mas sim pela prática política, o que acabaria por revelar um real interesse de alguns parlamentares pela formulação da PEB.

Os desafios para a caracterização da política externa como uma política pública

É preciso atentar, contudo, para o alerta de Salomón e Pinheiro (2013), no sentido da presença de certas distinções existentes entre a política externa, pensada como política pública, e as demais políticas públicas implementadas prioritariamente no âmbito doméstico. Enquanto estas, até pouco tempo atrás, tinham apenas o ambiente doméstico como sua origem e seu destino, a política externa, embora sempre tenha respondido a variáveis internas e externas, por definição foi sempre dirigida ao ambiente externo. Haveria atualmente, desta forma, um duplo movimento: por um lado, a política externa se aproxima, em conteúdo, das políticas públicas tradicionais; e, por outro, as políticas públicas adquirem uma nova face mais cosmopolitizada, tal como o que vem sendo feito pelo Brasil nos últimos anos, em um movimento de internacionalização de uma extensa pauta de suas políticas domésticas.

Não obstante os referidos vetores que aproximam a política externa de um novo viés de compreensão, nota-se, portanto, a persistência de barreiras para sua caracterização como uma política pública de fato. Tal dicotomia, frise-se, não persiste somente em função do tão propalado insulamento que tradicionalmente marcaria as relações do Itamaraty com a sociedade, mas diz respeito, igualmente, a uma inabilidade analítica de entender a diplomacia como tema de interesse público. Com efeito, o debate referente ao primeiro aspecto levantado (insulamento do Itamaraty) parece, a julgar pela análise da literatura existente, caminhar para sua superação, uma vez que, tal como demonstra o trabalho de França e Sanchez Badin (2010) a respeito do exercício de funções relacionadas à política externa por órgãos do Governo Federal, cerca de 50% dos órgãos da Presidência e dos ministérios possuem atribuição jurídico-normativa para se relacionar com temas internacionais, fato este que, embora não aponte, por si, a descentralização do processo decisório, ao menos traz indícios de como o Estado brasileiro vem se organizando internamente para o trato de questões que superam a clivagem doméstico-internacional. Resta – e este é o ponto central- ponderar o grau de intensidade com que esses órgãos participam da formulação e execução da política externa, e em que medida se coordenam entre si – e com o Itamaraty em particular – para a consecução do mandato presidencial.

Em outras palavras, uma vez já estabelecida a ideia de complexificação do campo decisório da política externa brasileira, faz-se necessário aprofundar a análise do cenário que ora se interpõe, de modo a buscar uma melhor compreensão desse novo momento. Análise da literatura existente, contudo, demonstra serem ainda incipientes os trabalhos a propor este movimento, fato este que não

pode ser dissociado, no nosso entendimento, de uma certa ausência de um instrumental teórico para analisar, em política externa, certos aspectos próprios das políticas públicas tradicionais.

Tal dificuldade é apontada por Lentner (2006), para quem os acadêmicos tenderiam a se dividir entre aqueles preocupados com assuntos domésticos e aqueles que focam em temas internacionais, os quais beberiam de ramos diferentes da ciência política e raramente transacionariam com as literaturas uns dos outros.

A questão, portanto, não se resume a uma dificuldade de ordem prática, referente ao objeto estudado, mas denota também uma insuficiência de cunho metodológico, isto é, a ausência de instrumental adequado para a reflexão sobre política externa a partir de uma nova perspectiva. Assim:

In universities foreign policy analysis and public policy courses are taught by different instructors, each set of whom largely ignores the literature of the other. Nevertheless, from the perspective of one who has spent a career teaching international politics and foreign policy, they might both benefit from more exchange (Lentner, 2006, p.169)

Para que esse “intercâmbio benéfico” se concretize, Milani e Pinheiro (2013) destacam ser ainda necessárias ponderações referentes a pontos centrais para a análise de uma política pública, quais sejam: os graus de participação dos atores com poder de agência no processo de formulação da política externa, a demanda por *accountability* tanto horizontal (entre os Poderes) quanto vertical (Estado e sociedade) de sua atuação. Afinal:

(...) se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático. Ao fazê-lo, no entanto, não podemos deixar de concordar com aqueles que sublinham a necessidade de maior rigor na utilização dos conceitos que constituem essa agenda de reflexão (Milani; Pinheiro, 2013, p.33)

Tal perspectiva choca-se frontalmente, e a uma só vez, com as ideias de que i) a política externa seria o resultado de um consenso auto evidente que pairaria por cima das forças sociais domésticas; e ii) o Estado – seu executor por excelência – agiria maximizando objetivos e possibilidades, dentro de uma lógica de maximização racional de seus interesses. Neste sentido, alinha-se com Moravcsik (2008), que propõe uma análise que leve em consideração, como elementos primordiais para a compreensão de sua posição internacional, as preferências do Estado formadas a partir de seu jogo de interesses doméstico, bem como a maneira como se configuram a partir de uma dinâmica social interna. Tais preferências são processadas, à luz do esquema de Snyder, Bruck e Sapin (1962), por instituições estatais dentro de um contexto doméstico determinado, sendo também influenciadas por forças transnacionais.

Neste âmbito, portanto, é objetivo do presente trabalho apontar certos pontos de interesse para futuras investigações da política externa a partir de um viés de política pública. No que tange à racionalidade das instituições na execução de suas tarefas, cremos, dada a pluralidade de *stakeholders* e a complexidade de *inputs* que atualmente parecem relacionar-se com a política externa, ser necessário um quadro de análise que leve em conta a existência de múltiplos fluxos de informações cujo processamento pela instituição nem sempre ocorre de maneira perfeita, a exemplo do apresentado por Kingdon (2012) em seu “garbage can model”. Nesta linha seguem Duarte e Lima (2017, p.2), ao identificarem que “*the actors that are influential in foreign policy decision-making are very heterogeneous, such as government agencies, ministries, civil society bodies, exporters, banks, insurance companies, and so forth*”. Ainda apontam que:

However, describing and analyzing foreign policy as public policy is not sufficient for a detailed study. Attention should be paid to the existence of different issue-areas of foreign policy, each with its own peculiarities in terms of interests, narratives, material and symbolic capabilities of the actors involved, initiatives for mobilizing internal support, and so on (Duarte e Lima, 2017, p.2).

É justo inferir, a partir daí, a obsolescência da ideia de um interesse nacional auto evidente e interpretado à perfeição pelo Poder Executivo e seus órgãos auxiliares. Tal como apontado em recentes trabalhos como os de Mello (2017), a política externa enfrenta – à semelhança de outras políticas públicas – dificuldades estruturais para gerar benefícios que possam ser desfrutados por toda a sociedade ou pela sua vasta maioria, fato este que não se deve a erros ou opções ideológicas, mas a ineficiências institucionais que dificultam o fluxo de informações e enviesam o processo decisório com vistas à produção de bens no setor externo.

Spektor (2017, p.135) reconhece, neste sentido, a ausência de um “modelo de gestão de conhecimento sobre política e economia internacionais capaz de absorver e integrar a massa de informações que hoje se encontra dispersa” como barreira à maximização de riscos e resultados no cenário internacional, contribuindo para um processo decisório em política externa que “quase nunca é informado por estudos sistemáticos a respeito dos cenários estratégicos mais plausíveis”. Um sistema bem estruturado de análise estratégica de política externa, segundo o autor, permitiria à classe política dar um salto qualitativo, possibilitando um processo de aprendizado interior do subsistema de política externa, o qual necessariamente, segundo Sabatier e McLaughlin (1988) deveria basear-se em material informativo, indicadores e informações sistematizadas processadas adequadamente pelos canais institucionais.

Ademais das limitações e barreiras à racionalidade perfeita das instituições, outros pontos de interesse subsistem na análise da política externa a partir de um viés de política pública. Longe de ser uma área insulada, a política externa envolve interesses importantes, tanto dentro quanto fora do Estado, tornando-se campo de escolhas profundamente politizadas, “como consequência natural do ambiente institucional no qual as decisões na matéria são tomadas em Brasília”, tal como apontado por Mello (2017, p.98) quando afirma que:

O problema é similar ao que aflige outras áreas de atuação estatal no Brasil. Assim como o Estado tem dificuldades em construir um metrô ou um aeroporto, também sofre para produzir regulação eficiente que evite monopólios ou oligopólios privados (...), como uma estratégia eficaz de comércio exterior, a atração bem-sucedida de investimento estrangeiro, a provisão de canais de transmissão eficientes entre acordos internacionais assinados pelo Brasil e a execução nacional dos mesmos em áreas como combate à corrupção ou segurança urbana.

É necessário, portanto, atentar para fatores como o desenho institucional dos órgãos responsáveis pela formulação e execução da política externa; a natureza dos atores com capacidade de atuação, bem como suas respectivas dinâmicas de interesse; e os pleitos eventualmente levados à frente por grupos organizados com capacidade de representação/pressão.

Assim observa Mello (2017, p.100), para quem “como a influência dos eleitores é apenas marginal na maioria dos temas complexos de política externa, grupos de interesse tendem a dominar a atenção dos legisladores com mais facilidade do que podem fazê-lo em áreas como educação, saúde ou política monetária, foco da atenção cotidiana dos cidadãos”. No mesmo sentido apontam Duarte e Lima (2017), os quais identificam dinâmica na qual atores domésticos tentam salvaguardar seus interesses exercendo pressão sobre o Estado e colocando em prática “as estratégias de integração internacional mais favoráveis para eles”.

Conclusão

Na linha do que afirma Alden (2012), vemos o esforço para a elaboração e execução da política externa brasileira como um processo muito menos organizado, consistente e racional que o representado pelas leituras tradicionais. Fatores como o desenho institucional e os canais para o processamento de informações restringem a racionalidade; da mesma forma, divisões sociais, incongruências e desentendimentos entre os atores participantes do processo desafiam a tradicional noção do Estado como um ator unitário.

Igualmente significativa, e que portanto deve ser levada em consideração, é a subjetividade dos tomadores de decisão e, ao mesmo tempo, a noção de que a política externa é o produto de processos mutuamente constitutivos que envolvem indivíduos, sociedades e a construção de um “outro” (Alden, 2012). Outro aspecto é o isolamento da tomada de decisões de política externa a partir da sua implementação real, apresentando uma imagem incompleta do processo de política externa que está em desacordo com o compromisso do campo com a análise empiricamente fundamentada. Esta lacuna reproduz, inadvertidamente, uma imagem de decisão de política externa que é excessivamente linear em estrutura, cortada das próprias forças da agência humana.

Por outro lado, deve-se ter em mente, como desafio adicional, a peculiaridade, apontada por Putnam (1988), de que as interações entre políticas domésticas e externas se dão a partir de um desenho muito particular, em uma dinâmica de dois níveis, na qual o poder de barganha do negociador para

assumir compromissos externos é condicionado pelo tamanho de sua coalizão interna. Temos, nesta perspectiva, o embate doméstico entre os grupos de interesse e sua capacidade de “capturar” o Estado como elementos fundamentais para a configuração da posição internacional do Estado. Embora a máquina burocrática seja vista, tal como na maior parte das perspectivas de políticas públicas, não sob um prisma de caixa preta, mas como uma estrutura aberta, plural e sempre tendente a ser disputada pelos atores sociais, ela também é afetada por condicionantes exógenos, que constroem a tomada de decisões interna e limitam, em maior ou menor medida, o controle social sobre sua formulação, direcionamento e execução.

Neste sentido, tal como frisado por Milani e Pinheiro (2013), o entendimento da política externa como um tipo *sui generis* de política pública passa, necessariamente, pelo correto entendimento das correlações entre os condicionantes impostos pelo sistema internacional e as particularidades do tabuleiro político doméstico, com toda a pluralidade de atores, arranjos e instituições que lhe é característica. Dada a complexidade de tal quadro, cremos que a incorporação de referenciais analíticos e teóricos inovadores – tais quais os apresentados no presente trabalho – é esforço necessário para a atualização de nosso modo de pensar a política externa dentro de um ambiente de consolidação democrática e aumento da participação social, tal como observado no Brasil atualmente.

Referências Bibliográficas

- Alden, Chris; Aran, Amnon. *Foreign Policy Analysis: a New Approach*. NY: Routledge – Taylor & Francis Group, 2012.
- Alexandre, Cristina Vieira Machado. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.
- Allison, Graham. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *American Political Science Review*, 63 (1969): 689-718.
- Almeida, Paulo Roberto de. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.47, n.1 (2004): 162-184.
- Belém Lopes, Dawisson Elvécio. “A política externa brasileira e a ‘circunstância democrática’: do silêncio respeitoso à politização ruidosa”. *Revista brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1 (2011): 67-86.
- _____. “Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira”. *Dados*, v. 57, n. 2 (2014): 481-516.
- Bijos, Leila; Arruda, Verônica. “A diplomacia cultural como instrumento de política externa brasileira”. *Diálogos*, [S.L], v. 13, n. 1 (2010): 33-53.
- Buere, Julio Cesar. “Regime Militar no Brasil: os Grupos de Interesses e a Formulação da Política Externa”. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 26 (2014): 26-44.

- Cason, Jeffrey; Power, Timothy. “Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula”. *International Political Science Review*, 30, n.2 (2009): 117-140.
- Cervo, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- Cervo, Amado Luiz.; Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2002.
- Cheibub, Zairo. “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica”. *Dados*, vol. 28, nº1 (1985): 113-131.
- Cohen, Michael; March, James; Olsen, Johan. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972): 1-25.
- Couto, Estevão Ferreira. “Judicialização da política externa e direitos humanos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.46, n.1 (2004): 140-161.
- Diniz, Simone.; Ribeiro, Cláudio. “The role of Brazilian Congress in Foreign Policy. An empirical contribution to the debate”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, nº 2 (2008): 10-29.
- Duarte, Rubens; Lima, Maria Regina Soares de. “Politicizing financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.60, n.1 (2017): pp.35-50.
- Faria, Carlos Aurélio; Lopes, Dawisson Belém; Casarões, Guilherme. “Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva’s Presidency (2003–2010)”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 32, No. 4 (2013): 468–482.
- Farias, Rogério de Souza; Ramanzini Júnior, Haroldo. “Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, n.2 (2015): 5-22.
- Figueira, Ariane Cristine Roder. “Política Externa: Política de Estado ou Política de Governo?”. *Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2010. <Disponível em <http://www.mundorama.net/p=23942>>. Acessado em 24/10/2017.
- Fonseca Jr., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- França, Cássio L. de; Sanchez Badin, Michelle Ratton. “A inserção internacional do Poder Executivo nacional brasileiro”. *Análises e Propostas*, Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
- Herz, Mônica. “O Crescimento da área de relações internacionais no Brasil”. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 1 (2002): 7-40.
- Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstroke: Palgrave, 2002.
- Hirst, Monica. “Relações Internacionais no Brasil como Área de Pesquisa”, in *Temas e Problemas da Pesquisa em Ciências Sociais (Série Seminários e Debates)*, editado por Miceli, Sergio. São Paulo: IDESP, 1992.
- Jakobsen, Kjeld Aagaard. *Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2016.

- Jones, Brian. "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, n.4 (2003): 395-412.
- Jones, Bryan; Baumgartner, Frank. "From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing". *Policy Studies Journal*, 40, n° 1 (2012): 1-20.
- Kingdon, John. *Agendas, Alternatives ad Public Policies*. Boston: Longman, 2011.
- Kuhn, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- Lafer, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- Lasswell, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1936.
- Lentner, Howard. "Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange". *Review of Policy Research*, vol. 23, n° 1 (2006): 169-181.
- Lessa, Antônio Carlos. "Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n°48, vol.2 (2005): 169-184.
- Lima, Maria Regina Soares. "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 48, Vol. 1 (2005): 24-59.
- _____. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v.22, n° 2 (2000): 265-303.
- _____; Santos, Fabiano. "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". *Lua Nova*, n.52 (2001): 121-149.
- Lindblom, Charles. "The Science of 'muddling through'". *Public Administration Review*, v. 19 (1959): 79-88.
- _____. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1980.
- Mello, Eduardo. "Bens públicos, grupos de interesse e política externa". *Desafios da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2017.
- Milani, Carlos. "Política Externa é Política Pública". *Insight Inteligência*, v. XVIII (2015): 56-75.
- _____; Pinheiro, Letícia. "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". *Contexto Internacional*, Vol. 35, n.1 (2013): 11-41.
- Moravcsik, Andrew. "The New Liberalism", in *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Snidal, Duncan; Reus-Smit, Christian, 234-254. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Nelson, Barbara. "Public Policy and Administration: an Overview". In *A New Handbook of Political Science*, editado por Goodin, R.; Hans-Dieter, K., 551-593. New York: Oxford University Press, 1996.
- Pinheiro, Letícia; Beshara, Gregory. "Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional". In *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, editado por Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos, 149-180. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic politics: the logical of two-level games". *International Organization*. vol. 42, n. 3 (1998): 427-460.

- Ratton Sanchez, Michelle; Silva, Elaini; Cardoso, Evorah; Specie, Priscila. “Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)”. *Revista de Sociologia Política*, n.27 (2006): 125-143.
- Rosenau, James N. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing Company, 1980.
- Sabatier, Paul; Mclaughlin, Susan. “Belief congruence of governmental and interest group elites with their constituencie”. *American Politics Quarterly*, v.16, n.1 (1988): 61–98.
- Salomon, Mónica; Pinheiro, Letícia. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1 (2013): 40-59.
- Santoro, Maurício. “Democracia e Política Externa no Brasil”. *Revista Estudos Políticos*, nº 4, v. 01 (2012): 95-105.
- Santos, Norma Breda. “História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área”. *Revista História*, 24, 1 (2005): 11-89.
- Schelling, Thomas. *Choice and Consequence*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Simon, Herbert. A. *Models of bounded rationality*. Cambridge, MA: MIT Press, 1982.
- Snyder, Richard; Bruck, Henry; Sapin, Burton. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: The Free Press, 1962.
- Souza, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, ano 8, nº 16 (2006): 20-45.
- Spektor, Matias. “Análise estratégica para as relações internacionais do Brasil”. *Desafios da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2017.
- Waltz, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Gradiva, 2002.
- _____. *O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.