



# UMA RESENHA CRÍTICA DE “POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: OS DESAFIOS DE SUA CARACTERIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA”

**Hellen Marianne Oliveira Resende**

Graduanda em Relações Econômicas Internacionais – UFMG

Milani e Pinheiro (2013) buscam, por meio de uma trajetória histórica das Relações Internacionais, identificar o processo de separação entre a política internacional e a política externa. No entanto, separar esses dois campos não é a única dificuldade dos analistas internacionais - existe também uma dificuldade característica em caracterizar a política externa como política pública, não apenas no campo teórico, mas também no campo popular, no sentido de fazer com que as pessoas participem ativamente e identifiquem os possíveis problemas e vantagens que podem surgir de determinada decisão de política externa assim como participam e opinam sobre determinada decisão de uma política fiscal, monetária ou educacional.

O surgimento das Relações Internacionais como campo disciplinar, fortemente influenciado pela corrente realista (MILANI, PINHEIRO, 2013) implicou a separação entre os âmbitos doméstico e internacional, sendo o primeiro caracterizado como um ambiente hierárquico, ordenado, voltado para a busca do progresso, enquanto o segundo seria um ambiente anárquico, descentralizado e marcado por disputas de poder (informação verbal)<sup>1</sup>. Para este primeiro momento, “[...] a política externa começaria onde terminasse a política doméstica [...]” (MILANI, PINHEIRO, 2013, p. 12). Contudo, surgiu-se a necessidade de separar a política externa da política internacional, pois as análises de políticas externa incorporavam cada vez mais o comportamento dos Estados - dos agentes - nas questões internacionais, invalidando a premissa de que os campos doméstico e externo deveriam ser observados de forma separada. Desse modo, a política externa passou a ser fortemente atrelada à política doméstica, reservando à política internacional a função de analisar as relações entre os Estados no sistema internacional (WALTZ, 1996).

Mas para além dessas divisões entre políticas doméstica, externa e internacional, surge um outro impasse: a complexidade de caracterizar a política externa como política pública, não apenas em termos teóricos, mas de fazer com que a população enxergue os problemas de política externa como problemas que afetam o seu cotidiano. No caso brasileiro, a política externa sempre foi muito restrita à atuação do Itamaraty, apenas a partir da década de 90, com a aceleração da globalização, que houve uma “[...]incorporação crescente de temas de política externa por outras agências do governo.” (MILANI, PINHEIRO, 2013, p. 17). O crescimento das temáticas discutidas no âmbito internacional para além das questões relacionadas à guer-

---

1 Informação fornecida pela professora Carolina Moulin na disciplina de Introdução às Relações Internacionais, UFMG, em 5 de agosto de 2020.

ra e à paz revolucionou a forma de pensar a política externa, principalmente com a influência das discussões calorosas na política internacional sobre interdependência proposta por Keohane e Nye (1987)

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. (LIMA, 2013, p. 136)

Por outro lado, é possível perceber que tais discussões estão mais restritas ao alto escalão do governo e à elite empresarial "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." (LIMA, 2013, p. 138). Por exemplo, recentemente houveram divergências em todo o Brasil quanto à implantação do *homeschooling* no país. Diversos pais, educadores, jovens e até mesmo crianças manifestaram-se, inclusive nas redes sociais - a favor ou contra, a respeito de tal política educacional (RIBEIRO, 2022). No entanto, dificilmente as pessoas manifestam-se e entendem a importância e consequências de uma conferência internacional como a COP - 26, os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil - e também o não cumprimento deles como o aumento de 9,5% na emissão de gases estufa em relação a 2019 (SANT'ANNA, 2022). Afinal, a maioria das pessoas sabem que a intensificação do efeito estufa é prejudicial, mas não imaginam como isso pode afetá-las em seu dia a dia. Por isso, existe "[...] a necessidade de se considerar a política externa como política pública, ou seja, o Estado e o governo em ação no plano internacional." (MILANI, PINHEIRO, 2013, p. 21)

Um outro momento em que as decisões de política externa afetaram gravemente a população brasileira foi na década de 80, já no final do então Regime Militar e no início da Nova República. Neste período, uma série de negociações foram realizadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para conter a recessão causada pelos choques do petróleo (NETTO, MODIANO, 1990) e o choque Volcker nos Estados Unidos (informação verbal)<sup>2</sup>, aumentando exorbitantemente a dívida externa brasi-

---

2 Informação fornecida pela professora Patrícia Nasser na disciplina de Economia Política Internacional II, UFMG, em maio de 2022.

leira e, conseqüentemente, diminuindo a qualidade de vida da população. Em 1985, 9,4% do PIB foi enviado para o exterior a fim de pagar juros e amortizações da dívida (MODIANO, 1990).

Lima traz em seu trabalho a perspectiva de Helen Milner sobre a análise de política externa (LIMA, 2013). Para Milner (apud LIMA, 2013, p. 139), o “[...] o “interesse nacional” nada mais é que o resultado do embate entre diferentes forças domésticas competindo por apoio e poder.” Entretanto, ao se pensar a política externa e seu isolamento popular, fica claro que tal embate está restrito a forças legislativas que não, necessariamente, estão representando a vontade soberana do povo. Milani e Pinheiro deixam tal fato em evidência ao proporem que

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da política, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. (MILANI, PINHEIRO, 2013, p. 24)

Portanto, é inegável dizer que, por mais que a política externa seja voltada para o ambiente externo, as conseqüências de tais políticas refletir-se-ão no ambiente doméstico, assim como no ambiente internacional. Diante de tal certeza, é imprescindível uma maior participação popular no que diz respeito às decisões de política externa, pois mais do que caracterizar a política externa como uma política pública, é necessário que a sociedade a enxergue como tal.

## REFERÊNCIAS

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. Power and Interdependence Revisited. **International Organization**. Vol. 41. No.4 (Autumn, 1987), p. 725 - 753.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da Análise de Política Externa. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, pp: 127-53.

MILANI, Carlos S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Vol. 35, No. 1, jan/jun 2013, pp: 11-41.

MODIANO, Eduardo. "A ópera dos três cruzados: 1985-1989". Em: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**, Rio de Janeiro: Campus, 1990

MOULIN, Carolina. **Introdução às Relações Internacionais**. 2020. Notas de Aula. Não paginado.

NASSER, Patrícia. **Economia Política Internacional II**. 2022. Notas de Aula. Não paginado.

NETTO, Dionísio Dias Carneiro; MODIANO, Eduardo. "Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984". Em: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1989**, Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RIBEIRO, Marcelo. *Homeschooling* no Brasil: O que é, como funciona e quais são as desvantagens no projeto aprovado na Câmara. **Valor Econômico**, Brasília, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/05/21/homeschooling-no-brasil-o-que-e-como-funciona-e-quais-sao-as-desvantagens-no-projeto-aprovado-na-camara.ghtml>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

SANT'ANNA, Emílio. Brasil patina em metas 6 meses após a COP26. **UOL**, São Paulo, 5 de junho de 2022. Meio Ambiente. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/06/05/brasil-patina-em-metas-6-meses-apos-a-cop.htm>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

WALTZ, Kenneth N. International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, Vol. 6, No. 1 (autumn 1996), pp: 54-7.