
POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: IDENTIFICANDO INTERSEÇÕES ENTRE AS DUAS DISCIPLINAS

**PUBLIC POLICIES AND INTERNATIONAL RELATIONS: IDENTIFYING
INTERSECTIONS BETWEEN BOTH SUBJECTS**

DOI: 10.5380/cg.v13i1.96895

Leonardo Mercher¹

Resumo

O presente artigo busca identificar os principais temas interseccionais entre Políticas Públicas e Relações Internacionais. Levantou-se as teses de doutorado da Universidade Federal do Paraná, de 2015-2022, nos programas de pós-graduação em Ciência Política e Políticas Públicas. Identificou-se cinco áreas: análises comparativas; transferência de políticas; política externa e paradiplomacia; políticas públicas frente dinâmicas transnacionais; e regimes.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Relações Internacionais.

Abstract

Paper elaborated to identify intersections between Public Policies and International Relations subjects. The research was based on Political Science and Public Policies graduate thesis, published by Federal University of Paraná, from 2015 to 2022. The research resulted in five main areas: comparative analysis; policy transfer; foreign policy and paradiplomacy; public policies to face transnational dynamics; and regimes.

Keywords: Public Policy; International Relations.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é trazer, de forma breve e ilustrativa, um apanhado das principais áreas de pesquisa que se encontram em interseção entre Políticas Públicas e Relações Internacionais. Como fonte de pesquisa, avalia-se a produção de teses publicadas pelos programas de pós-graduação em Ciência Política (CP) e em Políticas

¹ Pesquisador do NEPRI/UFPR (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais). Pós-Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, leomercher@gmail.com e <https://orcid.org/0000-0003-1812-7803>.

Públicas da Universidade Federal do Paraná (4P), de 2015 até 2022. O recorte temporal inicia-se com a defesa da primeira tese do 4P de Wellington da Silva Pereira, que fez uma análise dos dois campos disciplinares, por meio de uma avaliação comparativa entre Brasil e EUA. Já o final da análise se dá ao término de 2022, justamente por ser a presente pesquisa, realizada em 2023, ano corrente que implicaria a exclusão de possíveis teses a serem ainda defendidas.

Os dois programas foram selecionados por terem corpo docente pertencente a ambos os programas, bem como grupos de pesquisa em comum, como o Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NEPRI-UFPR. Dessa forma, deduz-se que a produtividade nos dois programas estaria aberta à interseção nas pesquisas desenvolvidas pelos doutorandos. Contudo, foi observado o total das 95 teses, 2015-2022, não se limitando apenas à produção dos pesquisadores do NEPRI. Dessas 95 teses, 20 teses trataram de áreas de interseção, tanto em temas como em metodologias que perpassam Políticas Públicas e Relações Internacionais.

Dado alguns desafios metodológicos e de compreensão sobre a interseção disciplinar, especialmente em instrumentalizar pesquisas em Relações Internacionais que tragam ferramentas do campo disciplinar das Políticas Públicas, bem como das dificuldades de compreensão do funcionamento de políticas públicas no âmbito internacional, o presente artigo divide-se em mais três momentos de leitura: breve apresentação das Relações Internacionais e Políticas Públicas enquanto campos disciplinares de pesquisas – e seus desafios interdisciplinares; identificação das suas principais áreas e métodos em interseção; e as considerações finais sobre desafios e oportunidades identificados na presente pesquisa.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENQUANTO DISCIPLINAS

Tanto Políticas Públicas como Relações Internacionais são disciplinas que, se não surgem ao mesmo tempo, ao menos se fortalecem enquanto campos disciplinares acadêmicos nos Estados Unidos da América no início do século XX (RISCADO e RIBEIRO, 2015; MENDES, 2019). Enquanto as Políticas Públicas buscavam explicar processos de elaboração, execução e avaliação de ações dos governos para com suas populações

domésticas, as Relações Internacionais buscavam explicar as dinâmicas oriundas das interações entre as nações no cenário externo.

Contudo, essa divisão de análise entre cenário doméstico e cenário externo foi se tornando porosa à medida que pesquisadores observavam interações e variáveis explicativas comuns em políticas nacionais e políticas internacionais. Alguns exemplos seriam: as análises sistêmicas, como as desigualdades internacionais que determinavam cenários domésticos – como o capitalismo global e o sistema mundo de Wallerstein (1974); os estudos de política externa com variáveis domésticas por Milner e Keohane (1996); e até as trocas entre local e internacional, a partir dos estudos de regimes internacionais, como por Ruggie (1982).

Mas seria possível dizer que Políticas Públicas usaria apenas variáveis domésticas e Relações Internacionais externas? Não. A disciplina de Políticas Públicas não se limita apenas às variáveis domésticas, haja visto que qualquer variável utilizada para responder uma questão de política pública, passa a ser também da disciplina de Políticas Públicas. Assim, as variáveis apresentadas pelas Relações Internacionais, quando funcionais às pesquisas de políticas públicas, também se tornam variáveis do campo da literatura das Políticas Públicas – e vice-versa.

Entretanto, quando um pesquisador das Relações Internacionais precisa mergulhar no campo disciplinar das Políticas Públicas (ou o contrário), surgem desafios. O primeiro desafio é o próprio domínio da literatura especializada. Compreender a delimitação do que importa e do que explica a dinâmica estudada (variáveis e agentes de cada campo disciplinar) exige um conhecimento mínimo dos autores e ideias bases. O segundo desafio está em instrumentalizar conceitos e métodos de pesquisa.

Diante do desafio conceitual-metodológico entre os dois campos disciplinares, muitos optam por análises descritivas dos processos, jogando as relações internacionais apenas enquanto pano de fundo ou estudando a política pública enquanto ação linear (sem complexidades). Isso ocorre por uma carência no domínio de métodos científicos e em suas limitações diante do que as teorias de ambas as disciplinas delimitam. Por exemplo, ao estudar políticas de saúde municipal, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e outras orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) surgem apenas como

diretrizes – focando apenas nas escolhas dos agentes de saúde e gestores municipais e esquecendo o papel das organizações internacionais em gerir e direcionar políticas locais.

Outro exemplo é quando se estuda processos de integração regional, como o Mercosul, e se ignora que a integração toma forma a partir das políticas públicas domésticas, por meio da internalização dos tratados e regimes internacionais estabelecidos pelos governos e seus parlamentos. Poderíamos dizer que hoje a maioria das políticas públicas voltadas aos direitos sociais (saúde, educação, saneamento, alimentação, gênero etc.) se interligam às organizações internacionais e suas diretrizes. Da mesma forma, os agentes internacionais e tratados só existem porque processos políticos domésticos foram executados – adentrando o campo disciplinar das Políticas Públicas.

Evidentemente que um pesquisador pode limitar sua pesquisa de acordo com seus parâmetros de análise. Contudo, a presente pesquisa foca justamente nas pesquisas em interseção entre essas duas disciplinas – algo que vem crescendo e enriquecendo, não só com dados coletados, mas também com percepções e críticas mais profundas, enxergando processos decisórios, de elaboração, financiamento, execução e interferências externas e domésticas nas dinâmicas políticas e socioculturais de nosso tempo.

3. ÁREAS DE INTERSEÇÃO ENTRE OS DOIS CAMPOS DISCIPLINARES

Para identificar algumas dessas áreas de interseção entre Políticas Públicas e Relações Internacionais levantou-se as teses defendidas pelos programas de pós-graduação em Políticas Públicas e em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, de 2015 até 2022. É importante mencionar que ambos os programas são de departamentos distintos da UFPR (Economia e Ciência Política, respectivamente), mas que possuem professores e disciplinas compartilhados, bem como a existência conjunta do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (NEPRI-UFPR), existente desde 2010, que incentiva esse campo interdisciplinar. Contudo, as teses levantadas não se limitam apenas aos pesquisadores vinculados ao NEPRI, mas, de forma ampliada, à totalidade publicada e disponibilizada nas páginas oficiais dos dois programas.

O recorte escolhido se limita às teses publicadas por tradicionalmente trazer contribuições inéditas aos campos disciplinares, enquanto que dissertações e outras produções não teriam esse comprometimento para serem publicados. Nos dois programas,

existem teses que tratam de análises comparativas em âmbito internacional, como regimes democráticos, jornalismo e eleições, partidos, ativismo político e mercado, mas que não necessariamente tratam da elaboração, execução ou análise de políticas públicas em interseção com o internacional – por isso não foram contabilizadas na presente coleta. As teses identificadas necessariamente precisariam tratar de uma das três etapas das políticas públicas, bem como em interação com o âmbito internacional. Com isso, o recorte temporal inicia em 2015, por ter a primeira tese (defendida no 4P) que analisa as políticas de fomento do etanol no Brasil e nos EUA (PEREIRA, 2015).

No total, o 4P possui 51 teses defendidas e publicadas, de 2015 até 2022. Dessas 51 teses de doutorado, 10 se debruçaram sobre áreas de interseção entre Políticas Públicas e Relações Internacionais. Já no programa da CP, temos 44 teses defendidas, de 2016 até 2022, das quais 10 investigam áreas de interseção. Ao todo, juntando os dois programas, temos 95 teses, das quais 20 unem temáticas das Políticas Públicas e das Relações Internacionais, como vemos no Quadro 1 a seguir:

QUADRO 1: TESES ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - UFPR - 2015-2022

Ano	Autor	Título	Programa
2015	Wellington da Silva Pereira	A participação do Estado no fomento ao etanol como uma oportunidade estratégica de desenvolvimento econômico: as políticas federais de estímulo ao etanol no Brasil e nos EUA	4P
2016	Danielle Cristina Guizzo Archela	Keynes, keynesian economics and the political economy of power of the postwar world	4P
2016	Leonardo Mercher	Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade	CP
2017	Ludmila Andrzejewski Culpi	Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)	4P
2017	Josélia Elvira Teixeira	Políticas de estímulo à inovação em micro e pequenas empresas: contribuições do programa Agentes Locais de Inovação (Brasil) e da Rede PME Inovação (Portugal)	4P
2017	Pollyanna Rodrigues Gondin	O processo interativo no setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) em busca da inovação: uma comparação entre os polos de Coimbra e de Curitiba	4P

2017	Marco Andres Gonzalez Caranton	A estratégia nacional de redução de emissões advindas do desmatamento e degradação florestal na Colômbia: uma análise sobre as salvaguardas socioambientais da Convenção Quadro das Nações Unidas (UNFCCC)	4P
2018	Isabele Batista Mitozo	E-participação nos parlamentos: desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados Brasileira e pela House of Commons Britânica	CP
2019	Caroline Cordeiro Viana e Silva	Securitização: uma análise da aplicação empírica para operacionalizar o conceito de securitização da Escola de Copenhague	CP
2020	Glaucia Julião Bernardo	A proposal for enhancing policy transfer analysis among international organizations: the EU x Mercosur relations in higher education	4P
2020	Claudia Stephan	A formação do Estado e seus reflexos na desigualdade da cidadania dos palestinos cidadãos de Israel	CP
2020	Silvana Aline Soares Simon	Processo decisório em política externa comercial: uma análise sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas das Rodadas Uruguai e Doha (1986-1990/ 2003-2008)	CP
2021	Felipe Florêncio	A Racionalidade Global perante o Governo Local: uma análise Foucaultiana sobre as ações e políticas de HIV/AIDS em Curitiba entre 2001-2020	4P
2021	Alzira Ester Angeli	A oferta de dados governamentais abertos para accountability democrática na América Latina: uma análise sob a abordagem teórico-configuracional	4P
2021	Evelise Zampier da Silva	Espraiamento de políticas públicas: uma revisão conceitual e de sua aplicação nos estudos de caso em diferentes arranjos de divisão territorial de poder	CP
2021	Thaíse Kemer	A formulação da política externa brasileira para a construção da paz: uma análise ideacional da interface entre paz e desenvolvimento no caso do Haiti (2004 a 2017)	CP
2022	Raquel Rodrigues Dolzan	Poder e o discurso de desenvolvimento sob uma perspectiva foucaultiana: governamentalidade no Banco Mundial	4P
2022	Edson Gil Santos Júnior	Funções educativas dos parlamentos digitais: uma análise comparada dos programas de letramento político e parlamento jovem dos legislativos brasileiros e europeus	CP
2022	Fabrícia Almeida Vieira Moro Conche	E-parlamentos e o desempenho das funções legislativas parlamentares dos países das Américas no contexto da pandemia da covid-19	CP
2022	Naiara Sandi de Almeida Alcântara	Reação conservadora ou mudança de valores? Tolerância política a homossexuais e a religiosidade na América Latina	CP

FONTE: Autor, baseado no depósito de teses dos programas 4P e PPGCP UFPR.

O levantamento das teses defendidas nos dois programas ilustra cinco áreas de interseção entre PP e RI. A primeira área de interseção está nas análises comparativas de políticas públicas e sistemas políticos (participação e elaboração de PP) ao nível regional (Brasil e América Latina, por exemplo). A segunda área trata de análises de transferências de políticas públicas no âmbito da integração regional (como políticas migratórias e de ensino no MERCOSUL e na União Europeia). A terceira área trata da elaboração e execução de política externa enquanto política pública, tanto ao nível nacional (diplomacia brasileira), como ao nível subnacional (paradiplomacia de cidades). A quarta área trata de políticas nacionais que se voltam para desafios externos e fronteiriços, como políticas nacionais de combate ao narcotráfico e outras dinâmicas transnacionais. Por fim, a quinta área de interseção entre as duas disciplinas versa sobre a orientação e aplicação de valores internacionais (internalização), por meio de regimes e organismos internacionais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em políticas locais e nacionais ambientais e de saúde.

Mas como saber quais métodos e quais variáveis utilizar/investigar? A essa pergunta somente a teoria escolhida pelo pesquisador pode responder. Cada teoria definirá quais agentes e quais variáveis explicam a realidade. A partir da identificação de cada variável é que se identificam possíveis métodos para a coleta de dados sobre a ‘variação da variável’. Por exemplo, se quero saber se o recurso financeiro foi determinante em uma política pública (porque a teoria escolhida pede que olhemos para a variável financeira), precisaremos de métodos que analisem a capacidade financeira de um governo – e de onde vem esses recursos – porque se vier de organizações internacionais, muito provavelmente esse agente externo poderá exercer alguma interferência na política pública em questão.

Análises sobre elaboração, execução e avaliação de políticas públicas podem exigir métodos descritivos a investigativos, como análise documental, rastreio do processo decisório (*process tracing*), entrevistas com os agentes envolvidos, estudo de redes e partidos para compreender os valores nas propostas ou ainda estudos de avaliação das políticas executadas, como por meio de *surveys* (questionários) e dados de impacto no setor em questão. Já no campo disciplinar das Relações Internacionais, após delimitação dos agentes e variáveis externas (a partir das teorias das RI), métodos como estudos de redes, aplicação de modelos de análise de política externa (APE) ou paradiplomacia (APD),

transferência e difusão de políticas públicas, etapas da internacionalização, jogos de dois níveis para negociações e as próprias análises sistêmicas e de recursos de poder se somam na identificação e coleta de dados.

Mas por que Políticas Públicas em interseção com Relações Internacionais exigem essa ampliação dos métodos para além dos métodos tradicionais de Políticas Públicas ou da Ciência Política? Primeiramente porque dinâmicas internacionais fogem dos cenários domésticos, onde existem governos, jurisdições e dinâmicas pré-estabelecidas. O cenário internacional, mesmo que possa ter certa governabilidade, continua sendo anárquico, não existindo um poder único e legítimo para impor às partes os meios que as políticas públicas seguem tradicionalmente dentro de uma nação. Desde o financiamento até a avaliação das políticas, muitos agentes governamentais e não-governamentais de distintos interesses internacionais podem se envolver. Segundo porque, além do cenário e dos agentes distintos, existem variáveis próprias do campo das Relações Internacionais que são reconhecidas e dadas pelas teorias das Relações Internacionais. Por exemplo, para teorias realistas, recursos de poder e interesses pela segurança podem valorizar variáveis estatais em detrimento de variáveis socioculturais.

A seguir, encontram-se apontamentos sobre cada uma dessas cinco áreas enquanto pesquisa científica interdisciplinar, cujo intuito é auxiliar pesquisadores em seus principais conceitos e métodos aplicados.

3.1 APONTAMENTOS SOBRE ESTUDOS COMPARATIVOS

Em um primeiro momento, o que predomina de análises entre Políticas Públicas e Relações Internacionais é a comparativa de dinâmicas, ou seja, um estudo que visa observar dinâmicas semelhantes em duas ou mais nações. Na análise comparativa podemos observar dinâmicas semelhantes em ambientes diferentes ou dinâmicas diferentes, mas com resultados semelhantes.

Levantamento de políticas públicas executadas no Brasil e em outras nações, como incentivos nacionais a determinados setores comerciais ou de incentivo à participação social nas formulações de políticas por meio de canais legislativos virtuais (e-democracia), ilustram áreas de análises comparativas de como as coisas funcionariam em diferentes

locais internacionais. Essa área de análise comparativa é bastante comum quando se trata de observar processos históricos, sociais e níveis de regimes na Ciência Política.

Um dos desafios dessa área é resultar em pesquisas meramente descritivas, levantando pontos de diferenças e igualdades entre os cenários. Outro desafio é quando as relações internacionais aparecem apenas enquanto enquadramento da própria comparação, ou seja, trazer no título ‘América Latina’, mas não necessariamente analisar as dinâmicas internacionais-regionais enquanto variáveis à elaboração ou execução de políticas públicas em investigação.

Análises comparativas sobre parlamentos, agendas políticas (saúde, educação etc.) podem evocar recortes internacionais, mas não vir com instrumentalização de métodos e variáveis internacionais. Analisar como uma política de saúde é formulada ou executada no Brasil e na Colômbia pode ignorar variáveis explicativas sistêmicas, de desigualdade global ou de liberalização comercial (patentes de remédios). Caso seja utilizada apenas variáveis indicadas pelo campo disciplinar das Políticas Públicas, como ‘politização do tema’ ou ‘grupos de interesses domésticos’, não existirá interseção com Relações Internacionais. Apenas acréscimos de variáveis locais, que os próprios campos das Políticas Públicas e da Ciência Política já dão conta podem cegar a análise da realidade (e os resultados) ao ignorar o campo disciplinar das Relações Internacionais.

Todavia, se focarmos apenas em variáveis internacionais, como ondas políticas regionais, dinâmicas transnacionais (como migração e narcotráfico), relações estruturais/sistêmicas (dependência periférica das nações em desenvolvimento ao centro desenvolvido, por exemplo) ou financiamento de organismos internacionais para que uma política pública seja exercida de acordo com seus valores, podemos ignorar variáveis locais importantes. Variáveis domésticas podem nos auxiliar a explicar porque uma política pública foi adaptada em determinados trechos em relação à proposta original e até refutar universalismos, como ‘toda democracia desenvolvida precisa disso ou daquilo’, assumindo as peculiaridades de seus povos.

Analizar parlamentos e suas políticas públicas dentro de um contexto mais amplo do que o nacional, como inserindo as dinâmicas da Guerra Fria e as ditaduras latino-americanas, por exemplo, temos uma área de interseção entre Políticas Públicas e Relações Internacionais. Nesse caso, temos a soma de variáveis que, consequentemente,

exigem a pluralidade de métodos a serem empregados para coletarem os dados que mensurarão cada variável. É nessa área de interseção que podemos ver surgir a mescla de métodos na coleta de dados.

Se analisarmos políticas públicas latino-americanas no cenário da Guerra Fria, além de questões domésticas (recursos, trâmites, agentes domésticos envolvidos etc.) teremos que analisar as relações de poder da região com os EUA e a antiga União Soviética. Em uma análise realista das Relações Internacionais, daríamos grande peso à interferência da política de contenção dos EUA sobre as políticas públicas domésticas, desde políticas de censura e segurança até as de comércio e culturais. Por isso, análises comparativas nessas áreas de interseção, deverão elencar as variáveis domésticas e as internacionais para se alcançar resultados plausíveis – e não ficar apenas em análises descritivas sobre o que estava acontecendo no mundo apenas como um pano de fundo para a política em questão.

Outro cuidado é com o uso de recortes internacionais que não se sustentam. Por exemplo: estudar a situação das mulheres na América Latina, mas observando apenas as mulheres brasileiras mexicanas e argentinas. Esses três países teriam capacidade de representar a América Latina? As justificativas para esse recorte sustentar o uso de ‘América Latina’ em um título seriam pelo número populacional em relação à região? Ou seja, por maioria absoluta? E no caso das interseccionalidades de gênero, será que mulheres desses três países conseguiram representar a diversidade étnica, social e histórica da região? É preciso tomar cuidado com os recortes internacionais que escolhemos. Diante de estudos comparativos é preciso buscar equiparação entre os objetos de análise: analisar diferentes para conseguir respostas que são diferentes não é muito relevante para a contribuição científica. Da mesma forma que buscar semelhantes para inferir que são semelhantes também não nos leva muito adiante.

3.2 APONTAMENTOS SOBRE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A segunda área de concentração de estudos – e que veio crescendo nos últimos anos de acordo com as teses da UFPR – são os estudos de transferência e difusão de políticas públicas ao nível internacional. Pesquisadores como Dolowitz e Marsh (1996) foram aperfeiçoando classificações e quadros para mensurar tipos de transferências de políticas públicas. Identificar de onde veio a ideia-base de uma política executada em sua

cidade, por exemplo, da mesma forma que identificar os agentes envolvidos no processo de elaboração e adaptação, são focos importantes para essa área de estudos. Entretanto, a área ainda carece de aperfeiçoamento metodológico, exigindo que os pesquisadores dominem diversos métodos para que consigam mensurar suas variáveis explicativas (dadas pelas teorias e recortes de análises escolhidos).

Originalmente, a literatura de transferência de políticas públicas não é uma teoria nem um método, mas uma orientação de recorte de análise e tipificação de conteúdos que precisa ser complementado com teorias e métodos de acordo com cada objeto analisado pelos pesquisadores (BERNARDO, 2020). Talvez esse seja o maior desafio inicial em sua instrumentalização.

Segundo Dolowitz (2000, p. 3; citado em BENSON e JORDAN, 2011, p. 366), a transferência de políticas pode ser entendida como um processo no qual o “conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios de um determinado sistema são usados no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios em outro sistema”. Nessa perspectiva, fatores como a lógica da interpretação de circunstâncias e do ambiente, bem como a racionalidade dos atores (ou a falta de) em modificar ou copiar uma decisão política, se tornam centrais na análise.

A difusão da política internacional, por outro lado, ocorreria quando as decisões de políticas governamentais de determinada nação são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas anteriores, feitas em outras nações. Essas escolhas podem ser mediadas por outros agentes internacionais, nacionais e locais, como por organizações internacionais, organismos não-governamentais e especialistas como *think tanks* (grupos de conhecimento especializado, como núcleos universitários e fundações de pesquisa), além de empresas e instituições privadas, como as de consultoria.

Já na sua aplicação, o que se pode observar é a problemática de pesquisa (teoria) que define recortes e métodos, indo desde a análise do processo decisório (*process tracing*) na elaboração da política, exigindo entrevistas e análises documentais e de conteúdo sobre trechos presentes no corpo da lei que define a política. Essa última buscara averiguar a partir do conteúdo, se houve transferência, cópia, emulação, misturas ou inspiração do conteúdo (CULPI, 2017) entre uma política primeira e a analisada.

Quando pesquisadores entendem que políticas públicas domésticas podem ser reflexo (ou até impostas) por agentes internacionais (política internacional), a aplicação de métodos em conjunto com os conceitos sobre transferência de políticas públicas se justifica em áreas de interseção entre as duas disciplinas. Essa interseção se dá não apenas pelo caminho da política (internacional ao local), mas também para identificar cenários de dependência entre nações, de capacidades dos regimes se imporem aos seus membros e até a legitimidade ou avanços de processos de integração regional (se os blocos funcionariam como harmonizador de valores e políticas domésticas). Muitas outras justificativas surgem para se aplicar essa perspectiva. Contudo, essa área exige, mais do que as análises comparativas, exigir uma análise crítica sobre a transferência – caso contrário acaba apenas como uma análise descritiva de onde veio e como a política foi aplicada em outra região.

3.3 APONTAMENTOS SOBRE POLÍTICA EXTERNA E PARADIPLOMACIA

Já foi mencionado que, em alguns momentos do século XX, os estudos de política externa se intercalavam entre dar importância a variáveis domésticas ou só olhar para as variáveis externas/sistêmicas internacionais. Muitos entendem a política externa enquanto política pública (MILNER, 1997; SALOMÓN e PINHEIRO, 2013; MERCHER e PEREIRA, 2017). Para tanto, é comum encontrar pesquisas que utilizem o modelo de análise de política externa (APE), que não necessariamente é um quadro metodológico, mas que aponta para esferas com maior ou menor relevância em se buscar dados.

Por exemplo, de acordo com teorias realistas das Relações Internacionais (neorrealismo, realismo ofensivo e realismo defensivo), os dados do sistema internacional teriam de média a alta relevância, enquanto que unidades decisórias (gestores e grupos domésticos) poderiam ter baixa ou nenhuma relevância para o neorrealismo e o realismo ofensivo (ROSE, 1998). Já na análise de política externa (APE) é o sistema internacional que teria baixa relevância, enquanto que unidades decisórias fariam toda a diferença (*Ibidem*). Dessa forma, se entendemos que a política externa é uma política pública, resultando também de processos internos, como de grupos de pressão, opinião pública, perfil dos gestores e valores políticos, obviamente que poderemos utilizar variáveis do campo disciplinar das Políticas Públicas.

Os desafios aqui se encontram em confundir teorias das Relações Internacionais – as quais trazem consigo os recortes do que é relevante olharmos. Por exemplo, seguindo Rose (1998), por um lado, a análise de política externa (área teórica e de recorte) entende que os fatores domésticos que resultam na política externa, no neorealismo, realismo neo-clássico e no realismo ofensivo seriam os incentivos sistêmicos que resultariam nos fatores domésticos e na política externa. Por outro, em perspectivas como o construtivismo ou pós-estruturalistas, poderíamos entender que a interferência é mútua, ou seja, ambos os fatores e incentivos domésticos e externos se interferem e se co-criariam o tempo inteiro – por isso o recorte temporal é fundamental sob essas perspectivas.

No mesmo sentido, se encontram os estudos de paradiplomacia (diplomacia paralela de governos subnacionais em relação à diplomacia de governos nacionais). Cidades, províncias e Estados de uma federação também podem e agem no cenário internacional, elaborando planos estratégicos de ação e institucionalizando seus interesses e *modus operantes* em secretarias, coordenadorias e departamentos de relações internacionais locais. Assim como a política externa nacional possui sua área de análise (APE), a paradiplomacia possui seu modelo de análise de paradiplomacia (APD), com dimensões de variáveis e métodos sugeridos para a coleta de dados (MERCHER e PEREIRA, 2018).

O desafio mais comum aqui seria reconhecer a existência da paradiplomacia quando, na verdade, só existem práticas internacionais aleatórias – para que haja a análise sobre a paradiplomacia é preciso identificar um plano de ação internacional do governo ou sua institucionalização em departamentos na prefeitura, câmara de vereadores ou equivalentes. Irmanamentos entre cidades esporádicos, por exemplo, não configuraria uma paradiplomacia, nem a realização de um ou outro evento local com projeção internacional – a não ser que essas ações façam parte de um plano maior do governo local, como sequência de ações para projeção de imagem internacionalmente para captação de recursos, por exemplo.

Segundo o APD as cinco dimensões de variáveis seriam: a de gestão política (prefeitos e seus planos); a institucional (secretarias); a de mercado (agentes privados interagindo e/ou orientando as práticas); a internacional (agentes internacionais demandando ação do governo local); e a epistêmica (orientações por consultorias de acadêmicos e grupos de conhecimento/universidades). A partir dessas dimensões de variáveis, cada qual exigirá

métodos específicos de coleta, como prosopografia/análise biográfica para identificar engajamento dos prefeitos com a área internacional, ou a de redes para identificar relações de empresários em conselhos consultivos ou até na elaboração de políticas comerciais específicas.

Ainda nessa área, existem os estudos de internacionalização, ou seja, quando cidades, empresas, universidades e qualquer organismo da esfera local busca se projetar às oportunidades e dinâmicas internacionais (BERNARDO e MERCHER, 2019). Nesse sentido, tanto variáveis domésticas como externas podem determinar os motivos que levam à internacionalização. No caso de empresas, variáveis domésticas como a saturação de mercado podem levar à internacionalização. No mesmo exemplo, a demanda externa também pode levar empresas a se internacionalizar rapidamente. Já em universidades públicas podemos ver políticas nacionais que orientam e demandam a internacionalização, não se limitando ao modelo antigo de intercâmbio de docentes e discentes, mas incentivando (determinando) a internacionalização em casa, como com sites bilíngues, oferta de disciplinas em outros idiomas e cooperação entre grupos de pesquisas internacionais.

3.4 APONTAMENTOS SOBRE POLÍTICAS E DINÂMICAS TRANSNACIONAIS

Dinâmicas transnacionais, ou seja, que fogem do controle dos governos nacionais e que transpassam fronteiras estão exigindo políticas domésticas capazes de lidar com esses fluxos externos. Casos como a politização ou até a securitização das drogas e do narcotráfico, por exemplo, levam medidas enérgicas e atípicas em forma de políticas públicas emergenciais para zonas de fronteiras nacionais (SILVA, 2019). Da mesma forma, políticas locais e nacionais para lidar com fluxos de refugiados e imigrantes também exigem análises interseccionais entre as áreas dos campos disciplinares de Políticas Públicas e Relações Internacionais. Agendas comerciais intrablocos econômicos, como no Mercosul, ou ainda políticas econômicas e de incentivo à produção nacional para fazerem frente aos mercados internacionais também contribuem para as análises dessa área. Além desses, também é possível estudar alinhamentos políticos regionais ou por viés político-partidário (ideologias e valores), como em países de governos de extrema direita ou esquerda,

analisando suas políticas e suas correlações com os demais governos ao redor do mundo que, de certa forma, se apoiam e se legitimam.

Mais uma vez, é preciso ter cuidado para que a dimensão nacional ou o internacional não se tornem meros planos de fundo ou títulos vazios. Se o pesquisador se propõe a fazer uma análise apoiada nas duas disciplinas, é preciso selecionar e justificar o uso de variáveis das duas áreas. Por vezes, cabe ao pesquisador criar quadros metodológicos (não apenas nessa área, mas nos demais de interseção das disciplinas), definindo dimensões de análise (onde estão as variáveis), juntamente com os métodos para a coleta e verificação de cada uma das variáveis.

No caso das dinâmicas transnacionais, é possível, inclusive, que nações e organismos internacionais se aliem para criar regimes e políticas internacionais conjuntas – como no caso do alinhamento ao combate às drogas no século XX (SILVA, 2019) ou da imigração para a União Europeia, debatendo se mantém ou eliminam as cotas de recebimento de imigrantes por seus membros (CONSELHO EUROPEU, 2023). Os estudos presentes nas teses levantadas demonstram o uso de teorias para recortar as análises, bem como correlação entre a elaboração de políticas públicas e a pressão das dinâmicas enquanto a principal variável explicativa, seguida por variáveis explicativas secundárias, como gestores, regimes e agentes internacionais, opinião pública e recursos.

3.5 APONTAMENTOS SOBRE REGIMES E INTERNALIZAÇÃO DE POLÍTICAS

Por fim, chegamos à quinta área de interseção entre as duas disciplinas que se debruça sobre os estudos de valores e orientações internacionais às elaborações e às avaliações de políticas públicas nacionais. É possível compreender políticas internacionais, como ações de organizações internacionais e seus Estados-membros na esfera internacional enquanto política pública? Não há consenso quanto a isso. Como vimos, uma parte reconhece política externa enquanto política pública. Entretanto, políticas internacionais ainda derrapam em sua própria definição: organizações internacionais são capazes de elaborar política internacional (seriam agentes) ou apenas refletiriam políticas externas de seus Estados-membros (OI enquanto palco/instrumento)? Mais uma vez dependerá do recorte teórico e da problemática levantada pelo pesquisador.

Contudo, aos pesquisadores de regimes internacionais, como Ruggie (1982), organizações e regimes internacionais (conjunto de normas e orientações sobre como agir diante de um tema, acordado entre Estados signatários) teriam a capacidade de interferir e até definir políticas públicas nacionais. Isso se daria mais claramente quando ocorre a internalização dos valores de um regime pelo parlamento de um Estado signatário. Ou seja, quando um seguidor do regime o ratifica e aprova leis domésticas que determinarão políticas públicas alinhadas ao regime em questão.

Teses que tratam dos Objetivos do Desenvolvimento sustentável (ODS) demonstram que os regimes e seus valores internacionais podem elaborar domesticamente políticas públicas, tanto orientando, como sentando junto aos gestores e definindo o corpo das leis/políticas. Mas o contrário também ocorre, como governos locais e nacionais que buscam realizar políticas públicas reconhecidas (e premiadas) por organizações internacionais que legitimam como ‘bom’ o governo local/nacional na área da política pública em questão. Um exemplo dessa situação é dada por Florêncio (2021) ao demonstrar como as políticas de saúde de Curitiba se alinham com as orientações internacionais da OMS e do Sistema ONU, gerando uma legitimação (manutenção) do tipo de política local realizada.

Assim como as pesquisas de Kemer (2021), que apontam para reconhecimento da ONU de políticas externas/internacionais do Brasil em missões de paz, e Dolzan (2022), que apontam para as definições do que seria o bom desenvolvimento segundo o Banco Mundial, é preciso prestar atenção no compartilhamento de valores do que é certo e errado ou qual maneira seria a melhor segundo agentes e regimes internacionais. Como mencionado, políticas públicas domésticas, ligadas aos direitos humanos e bem-estar (saúde, saneamento, ambiente etc.), poderiam hoje refletir valores dos principais regimes e organizações internacionais das quais os Estados são signatários. Essa internalização de valores internacionais, por meio da aprovação de leis, gera e orienta políticas públicas e demanda uma análise que não exclua ou separe variáveis domésticas de externas.

Por vezes, os pesquisadores despendem grande esforço em traçar o processo de internalização – ou identificar os agentes envolvidos no processo. Assim como ocorre na área da transferência de políticas públicas, as pesquisas em regimes podem ficar em análises descritivas sobre o processo (*process tracing*). Nesse sentido, mais uma vez

voltamos ao recorte da teoria e a problematização em que essa internalização de valores sobre políticas públicas ocorreria.

Por que um determinado valor foi internalizado? A essa pergunta podemos chegar a respostas interessantes, como perceber que houve financiamento internacional atrelado a determinada prática local, como na reforma do Ensino Médio no Brasil e sua relação com o Banco Mundial (MARUM e MERCHER, 2022). Outras respostas que problematizam a área de regimes e boas práticas é a comercialização internacional de modelos de políticas públicas a partir de consultorias, financiamentos internacionais e premiações (SÁNCHEZ, 2001). Dessa forma, a análise descritiva do processo é válida, mas pode ser incompleta ou insuficiente caso o pesquisador busque ir mais a fundo na compreensão da realidade investigada.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do levantamento sobre temas, métodos e problemáticas presentes nas teses em Políticas Públicas e Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, foi possível identificar cinco áreas de interseção entre Políticas Públicas e Relações Internacionais. Essas áreas seriam: I) estudos comparativos; II) transferência de políticas públicas; III) política externa e paradiplomacia; IV) políticas públicas frente às dinâmicas transnacionais; e V) regimes internacionais e internalização de práticas e valores.

Cada área demonstrou ter seus desafios de compreensão/recorte e de como lidar com as variáveis e métodos de coleta de dados. Da mesma forma, as pesquisas identificadas também demonstraram que apenas a coleta de dados carece de uma problematização mais profunda, exigindo das teorias as problemáticas e recortes necessários. Caso contrário, as pesquisas que se debruçam apenas em traçar e identificar processos acabam em análises descritivas dos acontecimentos. É preciso o uso teórico (a escolha do pesquisador) para que os dados sejam compreendidos quanto informação.

Na área dos estudos comparativos, o principal desafio é recortar casos a partir de justificativas internacionais, mas deixando os dados internacionais como pano de fundo ou até inexistentes, como quando pesquisadores delimitam estudos sobre América Latina, mas utilizam apenas variáveis domésticas de dois ou três países. Além disso, comparar

diferentes para concluir que são diferentes ou iguais e concluir que são iguais não contribui significativamente para novas pesquisas.

Na área das transferências de políticas públicas, o risco ocorre em análises descritivas dos processos e agentes envolvidos, perdendo a chance de problematizar motivações das razões de um local replicar conteúdo de terceiros. Nesse sentido as teorias de Relações Internacionais podem contribuir para a problematização. Outro ponto observado é que a área de categorias e tipificações sobre transferências (cópia, emulação, inspiração etc.) não é em si mesmo um método de coleta de dados, mas uma orientação e, por isso, exige do pesquisador que entenda as variáveis em jogo e quais métodos precisará para avaliar-las.

Na área dos estudos de política externa e paradiplomacia, é preciso tomar cuidado com as teorias que se utilizam, bem como autores, pois nem todos a reconhecem como política pública. Nem todos os pesquisadores reconhecem, também, o cenário doméstico enquanto relevante para a formulação da política externa, tendo olhares mais voltados para variáveis sistêmicas internacionais. Todavia, autores que se utilizam da análise de política externa enquanto orientação teórica (APE) conseguem utilizar variáveis mais comuns à disciplina de Políticas Públicas, como grupos de interesses, opinião pública, perfil dos gestores, recursos financeiros etc. Da mesma forma, quem estuda paradiplomacia precisa, primeiramente, identificar se há paradiplomacia institucionalizada nos governos locais e quais dimensões seriam mais explicativas, como é apresentado pelo modelo APD.

Na área das políticas públicas frente às dinâmicas transnacionais, fica a ressalva de compreender o cenário doméstico enquanto reativo ao cenário internacional. Nesse sentido, o próprio fluxo transnacional passa a conter variáveis explicativas que dialogam com variáveis domésticas e, por vezes, internacionais (quando ocorrem alinhamentos e políticas internacionais conjuntas entre organismos e nações). Compreender políticas como as que combatem o narcotráfico ou acolhem imigrantes pode exigir do pesquisador uma percepção de múltiplos níveis de análise (local, nacional, regional, global etc.) dada complexidade de dinâmicas e agentes envolvidos (domésticos e internacionais).

Na área dos estudos de regimes e internalização de valores, assim como na área de transferência de políticas públicas, o cuidado recai em conseguir ultrapassar análises descritivas de como normas internacionais resultaram em políticas domésticas. Análises

descritivas são importantes, mas podem ignorar contextos políticos, econômicos e sociais. Identificar interesses de agentes internacionais e domésticos envolvidos, por exemplo, ajuda a entender a internalização de regimes. Nesse caso, a problematização dos agentes se dará pela ótica teórica do pesquisador e enfoque/recorte de análise.

Com essas observações, o presente artigo, ainda que de forma breve, traçou o cenário das pesquisas em interseção entre Políticas Públicas e Relações Internacionais. Muitos pormenores das pesquisas analisadas tiveram que ficar de fora para que análises mais gerais fossem aqui compartilhadas. O intuito da presente pesquisa não foi categorizar como se deve pesquisar, mas sim demonstrar como os temas apresentados foram pesquisados e como seus autores buscaram solucionar os principais desafios metodológicos encontrados.

Não existem variáveis exclusivas das Políticas Públicas ou das Relações Internacionais. Quando usadas por uma ou por outra passam também a serem parte dessas disciplinas. Seria possível afirmar que estudos interdisciplinares analisados exigiram atenção e flexibilidade dos pesquisadores envolvidos, especialmente em trazerem resultados relevantes para ambas as disciplinas.

* Artigo recebido em 12 de março de 2024,
aprovado em 16 de setembro de 2024.

REFERÊNCIAS

- BENSON, David; JORDAN, Andrew. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh Revisited. **Political Studies Review**, Londres, v. 9, n. 3, p. 366–378, ago. 2011.
- BERNARDO, Gláucia Julião. **A proposal for enhancing policy transfer analysis among international organizations: the EU x Mercosur relations in higher education**. Curitiba: Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, 2020. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69437?show=full> Acesso em 12/03/2023.
- BERNARDO, Gláucia Julião; MERCHER, Leonardo. **What is internationalization?** Bruges: United Nations University, 2019. Disponível em <https://cris.unu.edu/what-is-internationalisation> Acesso em 12/03/2023.
- CONSELHO EUROPEU, 2023. **Política de imigração e asilo da UE: A UE e os seus Estados-Membros estão a intensificar esforços para criar uma política europeia de migração que seja eficaz, humanitária e segura**. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/> Acesso em 12/03/2023.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016)**. Curitiba: Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, 2017. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46271> Acesso em 12/03/2023.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, n. 2, jun. 1996, p. 343-357.

DOLZAN, Raquel Rodrigues. **Poder e o discurso de desenvolvimento sob uma perspectiva foucaultiana: governamentalidade no Banco Mundial**. Curitiba: Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, 2022. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/78306> Acesso em 12/03/2023.

FLORENCIO, Felipe. **A Racionalidade Global perante o Governo Local: uma análise Foucaultiana sobre as ações e políticas de HIV/AIDS em Curitiba entre 2001-2020**. Curitiba: Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, 2021. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/73609> Acesso em 12/03/2023.

KEMER, Thaíse. **A formulação da política externa brasileira para a construção da paz: uma análise ideacional da interface entre paz e desenvolvimento no caso do Haiti (2004 a 2017)**. Curitiba: Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, 2021. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/72632> Acesso em 12/03/2023.

MARUM, João Francisco Pereira; MERCHER, Leonardo. A Lei 13.415/2017 e o Novo Ensino Médio: por uma análise da presença internacional na formulação da política pública. **Conjuntura Global**, v. 11, n. 1, 2022, p. 146-163.

MENDES, Pedro Emanuel. O nascimento das Relações Internacionais como Ciência Social: uma análise comparada do mundo anglo-americano e da Europa continental. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 16, jul./dez. 2019, p. 21-53.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Aleksandro Eugênio. Paradiplomacia como política externa e política pública: modelo de análise aplicado ao caso a cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018, p. 195-222.

MILNER, Helen; Keohane, Robert. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information: domestic politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

PEREIRA, Wellington da Silva. **A participação do Estado no fomento ao etanol como uma oportunidade estratégica de desenvolvimento econômico: as políticas federais de estímulo ao etanol no Brasil e nos EUA**. Curitiba: Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, 2015. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/38157/R%20-%20T%20-%20WELLINGTON%20DA%20SILVA%20PEREIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 12/03/2023.

PROGRAMA de Pós-Graduação em Políticas Públicas. **Doutores e suas teses**. Disponível em <https://politicaspublicas.weebly.com/doutores--teses.html> Acesso em 12/03/2023.

PROGRAMA de Pós-Graduação em Ciência Política. **Egressos**. Disponível em <http://www.prppg.ufpr.br/site/ppgcp/pb/egressos/> Acesso em 12/03/2023.

RISCADO, Priscila Ermínia; RIBEIRO, Ricardo Agum. A interdisciplinaridade das Políticas Públicas: algumas considerações a partir das Ciências Sociais. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018, p. 76-82.

ROSE, Gideon. Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, 1998, p. 144-172.

RUGGIE, John. International Regimes, Transactions and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982, p. 379-415.

SALOMÓN, 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**, Brasília, v. 56, 2013, p. 40-59.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana. **Securitização: uma análise da aplicação empírica para operacionalizar o conceito de securitização da Escola de Copenhague**. Curitiba: Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/62409> Acesso em 12/03/2023.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**. Vol. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York/London: Academic Press, 1974.