

Atores Não Governamentais na Política Externa e na Política Pública

Alessandro Calidoni¹

Resumo: Considerando a especificidade e os pontos de conexão entre os campos de estudo das Relações Internacionais, da Ciência Política e das Políticas Públicas, não é incomum que estes sejam mobilizados de forma a gerar um melhor entendimento dos fenômenos que explicam o funcionamento da sociedade. Esse artigo insere-se nesse debate, explorando abordagens teóricas e conceituais relativamente à política externa e às políticas públicas. A política externa e as políticas públicas têm sido objeto de debate constante no campo de formulação de políticas, distribuição de poder e democratização. Nesse texto, discutem-se os espaços de possível atuação de atores não governamentais na política externa e nas políticas públicas. O artigo foca, inicialmente, nas abordagens teóricas relativas à política externa e política pública. Em seguida, aborda-se a paradiplomacia, entendida como uma das possíveis formas de integração entre política externa e política pública, onde há espaço para a atuação de diversos atores. A última seção do artigo, foca, de maneira mais específica, nas políticas públicas, a partir de modelos teóricos que refletem sobre os elementos envolvidos no processo de formulação da agenda. Na conclusão, busca-se ressaltar capacidades e impactos da atuação de atores não governamentais na política externa e nas políticas públicas.

Palavras-chaves: Atores Não Governamentais; Política Pública; Política Externa; Sociedade.

Non-Governmental Actors in Foreign Policy and Public Policy

Abstract: Considering the specificity and the connection points between the fields of study of International Relations, Political Science and Public Policy, it is not uncommon for these to be mobilized in order to generate a better understanding of the phenomena that explain the functioning of society. This article is part of this debate, exploring theoretical and conceptual approaches in relation to foreign policy and public policies. Foreign policy and public policies have been the subject of constant debate in the field of policy formulation, power distribution and democratization. In this text, the spaces of possible performance of non-governmental actors in foreign policy and public policies are discussed. The article initially focuses on theoretical approaches related to foreign policy and public policy. Then, paradiplomacy is approached, understood as one of the possible forms of integration between foreign policy and public policy, where there is space for the performance of different actors. The last section of the article focuses more specifically on public policies, based on theoretical models that reflect on the elements involved in the agenda formulation process. In conclusion, it seeks to highlight the capacities and impacts of the performance of non-governmental actors in foreign policy and public policy.

Keywords: Non-Governmental Actors; Public Policy; Foreign Policy; Society.

¹ Mestre em Relações Internacionais na UNILA e pesquisador de Diplomacia Pública e Diplomacia Cidadã. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Goiás

Introdução

Os campos de estudos das Relações Internacionais, da Ciência Política e das Políticas Públicas têm cada um as suas especificidades, mas também possuem pontos de conexão. Não é incomum que diferentes campos do saber sejam mobilizados de forma a gerar um melhor entendimento dos fenômenos que explicam o funcionamento da sociedade. Esse artigo insere-se nesse debate, explorando abordagens teóricas e conceituais relativamente à política externa e às políticas públicas.

A política externa e as políticas públicas têm sido objeto de debate constante no campo de formulação de políticas, democratização dos espaços decisórios, distribuição de poder entre agentes e muitos outros temas relacionados a esse campo. Nesse texto, discutem-se os espaços de possível atuação de atores não governamentais na política externa e nas políticas públicas, como forma de adensar esse debate.

No primeiro tópico após essa introdução, o artigo foca nas abordagens teóricas relativas à política externa e política pública, para averiguar as características de ambas e o grau de integração e divergência entre elas, bem como o espaço de atuação de atores governamentais e não governamentais. No segundo tópico, aborda-se a paradiplomacia, que é uma das possíveis formas de integração entre política externa e política pública, onde há espaço para a atuação de atores não governamentais de maneira conjunta com grupos de interesse e outros atores subnacionais. No tópico seguinte, a análise foca de maneira mais específica nas políticas públicas, a partir de modelos teóricos que refletem sobre atores, ações, problemas e interesses envolvidos no processo de formulação da agenda.

Política Externa e Política Pública

Uma ideia inicial do que é a política externa pode ser resumida nas ideias de Paldeford e Lincoln (1977) e de Celso Lafer (2018). Segundo Padelford e Lincol (1977), a política externa é a totalidade das relações de um Estado com o ambiente externo, sendo o resultado geral do processo pelo qual um Estado traduz seus objetivos e interesses amplamente concebidos em cursos de ação específicos, a fim de atingir suas metas e preservar seus interesses. Lafer (2018), ao relacioná-la com a política pública, afirma que a política externa tem por objetivo traduzir necessidades internas em possibilidades externas.

As políticas adotadas por entes governamentais, sejam elas de âmbito externo ou interno, passam por uma série de processos nos quais há diversos momentos de tomada de decisão pelos participantes em cada uma de suas etapas. No caso da política externa, a análise desses processos é um campo de estudo do qual se ocupa a Análise de Política Externa (APE). O trabalho de Carlsnaes (2013) é elucidador em relação ao surgimento desse campo de estudos. O autor aborda a APE a partir de seu desenvolvimento nos Estados Unidos (EUA) e realiza uma contextualização histórica que permite entender a trajetória do desenvolvimento APE e sua ligação com as políticas públicas no contexto tratado pelo autor. Devido ao posicionamento internacional dos EUA, em meados da segunda metade do século XX, esse campo de estudos entendido como domínio prático e teórico das políticas públicas, tendo duas diferentes vertentes: a ideológica, que tinha como objetivo investigar formas de tornar as instituições mais eficientes e a vertente mais prática, cujo objetivo era analisar de qual forma os interesses públicos poderiam ser atendidos na formulação da política externa. Ambos os modelos estavam diretamente relacionados ao processo de democratização, o que está ligado à abertura da participação de uma multiplicidade de atores nos processos decisórios, incluindo os não governamentais.

Carlsnaes (2013), identifica quatro perspectivas para o estudo da política externa: (a) a perspectiva estrutural, representada pelo realismo e o neoliberalismo institucional; (b) a perspectiva baseada em

agências, representada por abordagens focadas nos tomadores de decisões de política externa, abordagem cognitiva e psicológica, políticas burocráticas e novo liberalismo; (c) a perspectiva social-institucional, constituída por construtivismo social e abordagem discursiva; (d) a perspectiva do ator interpretativo. Nas perspectivas social-institucional, constituída por construtivismo social e abordagem discursiva e a perspectiva do ator interpretativo, é possível identificar espaços para a ação de atores não governamentais, visto que essas perspectivas contemplam a relação entre tomadores de decisões individuais e as estruturas sociais além da fronteira do Estado. Com isso, é possível considerar um processo de democratização, que envolve indivíduos e grupos de interesses fora da esfera governamental, permitindo que os interesses públicos sejam atendidos na formulação da política externa.

Considerando a concepção de uma política externa que se relaciona com as estruturas sociais que representam os interesses públicos, o conceito aproxima-se das políticas públicas. Sobre as origens do conceito de políticas públicas, Souza (2006) identifica quatro pais fundadores do campo das políticas públicas como área de estudo, que contribuíram para a formulação do conceito: Laswell, introduziu o termo para estabelecer um diálogo entre cientistas, governo e grupos de interesse; Simon, desenvolveu o conceito com base em que a racionalidade dos decisores públicos pode ser maximizada por meio da criação de estruturas capazes de moldar o comportamento dos atores, impedindo a busca de interesses próprios; Lindblom, sustentou a necessidade de inserir outros elementos que impactam as políticas públicas e que não sejam meramente racionais; Easton, definiu as políticas públicas como um sistema composto por formulação, resultado e ambiente. Nota-se como esses quatro autores identificam a presença e a necessidade de elementos relacionados à esfera não governamental na construção do conceito de política pública.

Souza (2006) sustenta também que, do ponto de vista teórico-conceitual, é necessário entender a multidisciplinaridade da disciplina para sintetizar diferentes teorias construídas nos campos sociológico, econômico e da Ciência Política. Souza (2006), resume o conceito de política pública como o campo de conhecimento que analisa as ações de governo e propõe mudanças a essas ações, que ficam submetidas a acompanhamento e avaliação constantes. O fato de a política pública estar relacionada a um sistema de mudança e avaliação constante, com reflexos nas estruturas sociais, ressalta a função de atores não governamentais enquanto atores capazes de medir as ações de política pública. A presença desses atores, no cenário nacional e internacional, reforça a importância das instituições como órgãos que gerenciam a realidade internacional e estabelecem critérios para o respeito das normas compartilhadas.

Analisando as contribuições teóricas do neo-institucionalismo, Souza (2006) destaca a importância de regras e instituições no processo de decisão, implementação e avaliação da política pública; essas instituições se tornam regras formais e informais capazes de moldar o comportamento dos atores envolvidos, comprovando que instituições, grupos e indivíduos dispõem da força relevante para mudar as políticas públicas. Nessa visão, pode-se entender como a função de atores não governamentais e instituições adquire ainda mais importância na regulamentação das ações políticas e na ação avaliativa de seus efeitos sobre a sociedade civil.

Apesar de diferenciações entre períodos e locais de origem, de conceitos e campos de estudo, política externa e política pública não são fenômenos que ocorrem isoladamente. Segundo Morin e Paquin (2018), a análise de política externa deve ser tratada a partir de uma integração de diferentes níveis de análise, focando na relação entre ambiente e atores, para o desenvolvimento dessa área. Os autores ressaltam a necessidade de conhecer o campo das relações internacionais e das políticas públicas para desenvolver análises de política externa, pois as relações entre essas duas áreas são contínuas, diversificadas e cada vez mais permeáveis. Afirmam que a definição de política externa se encontra em um processo de contínuo desenvolvimento e que cada definição se torna dependente do contexto.

Morin e Paquin (2018) adotam a definição de uma política constituída por ações e regras que regulam os atos de um ator político inserido no ambiente internacional. Os autores justificam essa escolha afirmando que a política externa é reservada aos Estados soberanos e que a política tem um caráter polissêmico. Também sustentam que tratar de política externa e de política pública significa considerar o sistema internacional e os problemas que se desenvolvem fora das fronteiras estatais. Citando Fordham (apud Morin, Paquin; 2018), reforçam que a política externa não pode ser definida de maneira unívoca, mas pode ser relacionada ao contexto geográfico, cuja especificidade encontra-se na transição entre ambiente interno e externo. Para os autores, a análise de política externa depende do nível individual, nacional e subnacional e as tentativas de generalizá-la tornaram-se insatisfatórias, visto que nesses níveis de análise cada contexto detém características específicas.

A partir da visão de Morin e Paquin (2018) é possível refletir sobre a posição dos atores governamentais na formulação de política externa que, quando entendida a partir de uma sociedade onde se compartilham interesses e valores, precisa ser analisada a partir das relações existentes tanto a partir do nível individual quanto nacional e subnacional. Justamente pela dinamicidade desse conceito que compartilha o ambiente das relações internacionais com a política pública, nota-se a necessidade de considerar as funções dos atores não governamentais enquanto detentores de capacidades para afetar escolhas e ações políticas, seja no campo específico da política externa – o ambiente internacional – ou das políticas públicas de forma mais geral.

Por meio da contribuição de trabalhos como os de Morin e Paquin (2018) e de Celina Souza (2006), destaca-se a importância da multidisciplinaridade da política externa entendida como política pública. Exatamente por meio dessa multidisciplinaridade é possível estudar as ações dos atores não governamentais que, mesmo não desempenhando um papel de protagonismo central, podem afetar o ciclo das políticas. Os atores não governamentais detêm um potencial, algumas vezes limitado por ideias e circunstâncias, outras vezes diretamente relacionado aos tomadores de decisões, que fazem de cada indivíduo, ou grupo de indivíduos, uma ferramenta para afetar a política pública.

Paradiplomacia e diplomacia cidadã

Relacionando o tema da multidisciplinaridade com as ações de política externa e política pública, nas quais encontram-se envolvidos atores não governamentais, um dos elementos conceituais que surge na discussão é a paradiplomacia. Em termos gerais, paradiplomacia é o fenômeno social da inserção internacional de entidades subnacionais (RIBEIRO, 2009). Contudo, essa é apenas uma noção genérica, pois existem definições diversas de paradiplomacia, denotando a dinamicidade e a amplitude do conceito.

Ribeiro (2009) afirma que, a partir da variedade de atores e recursos à disposição, o fenômeno da paradiplomacia deve ser utilizado para entender uma mudança da lógica do sistema internacional. O desenvolvimento desse conceito vem ganhando cada vez mais importância no panorama internacional, tanto por conta da influência dos atores envolvidos sobre a política internacional, quanto em relação a ação em diferentes contextos no plano internacional. Paquin (2004; apud Ribeiro, 2009) apresenta três vertentes de análise da paradiplomacia: clássica, dos processos de integração regional e identitária. A paradiplomacia clássica pode ser entendida como aquela mais voltada às relações comerciais diretas. O processo de integração regional é representado pelo aumento do envolvimento das unidades subnacionais no contexto regional. A paradiplomacia identitária, por sua vez, é caracterizada por ser mais ligada a condições culturais de algumas minorias pertencentes a países com múltiplas nações, reforçando o caráter identitário de atores subnacionais.

Essa última tipologia de paradiplomacia permite ponderar que as questões identitárias e culturais são elementos chaves do processo e que as organizações e associações territoriais que atuam nessas áreas podem ser identificadas como atores que influenciam as relações políticas. A partir disso também é possível pensar em uma ampliação do conceito tradicional de paradiplomacia, tradicionalmente confinado a entidades subnacionais estatais e passar a considerar a atuação de atores não governamentais, locais e nacionais. No entanto, trata-se de um debate difícil, visto que a atuação de atores não governamentais em assuntos internacionais pode ser contemplada pelos conceitos de relações internacionais. Todavia, apesar de não ser aprofundado nesse texto, é importante destacar que esse é um debate possível e necessário e, dessa forma, faremos alguns breves apontamentos acerca do tema.

Retornando à discussão proposta por Ribeiro (2009), a autora ressalta as peculiaridades estratégicas dos atores subnacionais, representados por pontos de convergência e divergências, afirmando a necessidade de uma análise detalhada do contexto doméstico e do campo internacional para escolher o tipo de estratégia mais eficaz a ser adotada. Aqui, mais uma vez e em consonância com a visão de Morin e Paquin (2018), nota-se a necessidade de uma abordagem multidisciplinar para a análise da política externa como política pública e de como essa multidisciplinaridade se torna a base para poder considerar a presença de atores não governamentais. Em um contexto de paradiplomacia que reconhece a presença de atores não governamentais, é necessário identificar a importância das relações entre atores subnacionais e a sociedade civil que favorece uma participação ativa dos indivíduos.

Milani e Pinheiro (2013) contribuem para a compreensão da presença de novos atores no ciclo da política. Ao citarem Hill (2003), Neack (2003) e Hudson (2005), os autores demonstram como esses novos atores, presentes no contexto doméstico brasileiro, começaram a agir em nome do próprio Estado no âmbito internacional, evidenciando, dessa forma, a forte relação entre temáticas domésticas e internacionais. Segundo Lima (2000), no começo do século XXI surgiu uma nova fase de política externa brasileira, baseada em políticas distributivas com efeitos sobre interesses setoriais domésticos, tornando cada vez mais complexo identificar atores e lugares exclusivos da política externa. Nesse cenário, os atores não estatais passaram a atuar no campo internacional de forma mais articulada, tornando a política externa cada vez mais presente no cotidiano dos cidadãos. Para Milani e Pinheiro (2013), uma prova disso está na presença de elementos de política externa tanto nas agendas do legislativo, quanto em temáticas relacionadas à sociedade civil.

Nesse cenário, composto por uma pluralidade de atores, Milani e Pinheiro (2013) identificam a presença de contextos domésticos onde se estabelecem relações entre diferentes atores envolvidos em assuntos da política externa. Por isso, torna-se necessário fortalecer os vínculos entre as diferentes entidades domésticas, governamentais e não governamentais, e ressaltar suas contribuições para a implementação da política externa. Segundo os autores, esse cenário sugere o desenvolvimento de análises relativas aos novos arranjos institucionais da política externa. Nesse escopo estão o estudo da agenda internacional nas diferentes burocracias domésticas e a investigação sobre as possibilidades de participação democrática na formulação da política externa como política pública.

Um exemplo do aumento da participação de atores não governamentais no contexto internacional, onde ações de política externa se traduzem em políticas públicas, pode ser encontrado na implementação da diplomacia cidadã. O conceito de diplomacia cidadã, segundo Mueller (2009; apud Snow; Taylor, 2009), considera que o cidadão individual tem o direito e a responsabilidade de ajudar a moldar as relações exteriores do País. Os diplomatas cidadãos são definidos como embaixadores não oficiais que, em um primeiro momento, constroem relacionamentos pessoais que servem como base para o diálogo oficial e as negociações futuras.

Para Sharp (2001), os cidadãos como agentes diplomáticos podem ser distinguidos entre aqueles que revestem a função de intermediários que representam um país, como lobistas ou defensores de uma causa específica, como subversores ou transformadores das políticas e dos arranjos políticos existentes em âmbito nacional ou internacional, como agentes autônomos nas relações internacionais ou como representantes de interesses econômicos. Segundo Fulda (2019), os cidadãos operam em uma relação de pessoa para pessoa; as ONGs transnacionais e suas respectivas redes, frequentemente apoiam seu engajamento; os diplomatas cidadãos buscam o bem público bilateral e global, variando de preocupações ecológicas a sociais e culturais.

As discussões teóricas apresentadas fornecem elementos para entender a presença dos atores não governamentais como partes de um arcabouço dinâmico e multidisciplinar, tanto no âmbito internacional quanto doméstico. No tópico a seguir apresentam-se algumas contribuições teóricas de autores que abordam mais especificamente as políticas públicas, buscando destacar os atores não governamentais e seu papel.

A sociedade e a formulação de políticas

Nesse tópico busca-se explorar as perspectivas teóricas das políticas públicas e não apenas o seu conceito, que foi apresentado anteriormente, na discussão sobre política externa e política pública. É descrito a seguir, em linhas gerais, o modelo de análise de política pública de Kingdon, além de discutir-se pontos relevantes da perspectiva de Lindblom, não necessariamente relacionado ao seu modelo de análise, mas à forma como a agenda é formada, finalizando com uma breve abordagem do modelo de Paul Sabatier.

Capella (2006) apresenta dois modelos teóricos para entender a formulação de agendas de políticas públicas: o de Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) e o de Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993 apud CAPELLA, 2006). A autora afirma que ambos os modelos apresentam as formas como atores, problemas e soluções, interação aportando mudanças na agenda de políticas públicas, considerando a dinâmica político-institucional. Aborda-se, nesse artigo, o modelo de Kingdon.

No modelo de Múltiplos Fluxos, os problemas são representados por eventos que colocam em relação diversas questões ligadas a problemas específicos. Por meio de interpretações da dinâmica social, as questões se traduzem progressivamente em problemas. Para Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) não existe um vínculo causal entre problemas e soluções e a definição dos problemas torna-se fundamental para alertar os formuladores de políticas. As soluções desenvolvidas, caracterizadas por serem tecnicamente viáveis e representarem valores, não necessariamente resolvem um determinado problema. Elas são geradas nas comunidades envolvidas nos problemas relacionados a determinada política pública e vão se espalhando até serem recebidas pelos formuladores de políticas e, por isso, têm maiores possibilidades de chegar à agenda. Nessa perspectiva, problemas e soluções desenvolvem-se no contexto político, baseado em ideias, influências, pressão e estratégia, que vem se criando no âmbito social, nas forças políticas organizadas e nas mudanças governamentais, gerando elementos favoráveis para afetar a agenda das políticas públicas. As oportunidades de mudança que se criam, permitem àqueles que desejam empreender mudanças nas políticas, que efetuem uma junção de problemas, soluções e dinâmicas políticas que podem mudar a agenda das políticas públicas.

Capella (2006), apresentando as ideias do Kingdon (2014), afirma que as comunidades que difundem ideias se tornam geradoras de alternativas viáveis e que essas comunidades são representadas por indivíduos que pertencem ao grupo vinculado à política e de indivíduos em geral. Eles vinculam a audiência às propostas, construindo, de maneira progressiva, sua aceitação. Já no processo chamado de “fluxo político”, que representa o processo de barganha e negociação pelo qual são construídas as coalizões, o “humor

nacional” torna-se um fator determinante. Trata-se do ambiente adequado para que determinadas ideias possam surgir e se desenvolver e se baseia no compartilhamento de determinadas questões por certo tempo. Nesse contexto, cresce a importância da sociedade e dos atores não governamentais no desenvolvimento de ideias que podem representar respostas a determinados problemas que, ao chegarem ao contexto político, proporcionam estímulos para os fluxos que estão diretamente vinculados à formulação de agendas de políticas públicas.

Kingdon (2014) apresenta características de grupos de participantes que não revestem formalmente posições governamentais e que afetam as políticas públicas. O autor divide os grupos de interesses entre: negócios e indústria, profissionais, trabalhadores, grupos de interesse público e funcionários do governo como lobistas. As atividades desses grupos de interesse variam segundo seus objetivos. Alguns deles afetam a agenda e outros afetam as alternativas levadas em consideração por parte dos *policy makers*; algumas atividades promovem novas tipologias de ações governamentais e outras se apresentam como blocos capazes de gerar mudanças nas políticas públicas. Kingdon (2014) afirma que grupos de interesse frequentemente buscam preservar os benefícios que estão desfrutando, bloqueando iniciativas que acreditam que possam reduzir esses benefícios. Uma das atividades centrais dos grupos de interesse seria apresentar uma alternativa própria aos itens da agenda que outros atores podem ter destacado. Kingdon (2014) destaca os seguintes recursos dos grupos de interesse capazes de afetar a agenda governamental: vantagens e desvantagens eleitorais, força econômica, capacidade de coesão.

Ademais, Kingdon (2014) apresenta as características que fazem do grupo de acadêmicos, pesquisadores e consultores, o segundo grupo com mais influência na política pública. Os acadêmicos podem afetar, principalmente, as alternativas do governo, já que os representantes dos governos recorrem a seus trabalhos para encontrar propostas e soluções a determinados problemas. Além disso, os trabalhos desses grupos podem ter impactos de curto prazo, se tratam de problemas que já estão sendo levantados, e de longo prazo, afetando o pensamento dos políticos.

Para Kingdon (2014), os meios de comunicação, mesmo tendendo a destacar fatos que já se encontram na fase final do processo de formulação de políticas, podem ter um papel interessante, agindo como comunicadores em uma comunidade política, ampliando os movimentos já ativos e afetando alguns participantes da opinião pública. O autor afirma que a opinião pública pode empurrar alguns itens para a agenda governamental porque um grande número de pessoas interessadas no assunto o tornaria popular entre os políticos em busca de votos. A opinião pública pode redirecionar ou impedir o governo de fazer algo; quando a opinião pública age em massa, afeta mais a agenda governamental do que as alternativas. Kingdon (2014) afirma que os grupos de interesse se deslocam entre uma posição de grande visibilidade pública, que tem o potencial de afetar a agenda política, e uma posição de quase invisibilidade, que afeta as alternativas.

A perspectiva de Kingdom apresenta possibilidades para que cidadãos, grupos de interesses e trabalhadores possam influenciar tanto no nível de agenda política como no processo decisório. O que determina maior ou menor grau de participação depende de variáveis e combinações baseadas em relações existentes entre esses grupos e os atores governamentais. Os cidadãos e quaisquer outros atores não governamentais, portanto, precisam ser entendidos como destinatários, mas também como influenciadores das políticas públicas.

Para além desses elementos, há ainda questões sócio estruturais que influenciam nas políticas públicas. Focando na análise da formulação das agendas políticas, Lindblom (1991) destaca a ação de atores relevantes na perpetuação do doutrinamento sobre os cidadãos e seus efeitos no processo de formulação de políticas públicas. O autor sustenta a existência de um processo circular na formulação de políticas públicas,

devido a uma educação dos cidadãos focada em aceitar determinados temas primários difíceis de serem questionados. Para o autor, os diferentes líderes políticos costumam encontrar-se em desacordo sobre diferentes temas secundários e, ao contrário, costumam concordar sobre temáticas relativas a posturas institucionais ou estruturais. Isso, segundo Lindblom (1991), torna-se um fator que permite a existência de uma homogeneidade de opinião sobre determinados temas primários, que permanecem intocáveis.

O autor afirma que esse processo de homogeneidade ocorre por conta de um processo de doutrinação. Lindblom (1991) sustenta que necessidades e desejos da população não podem ser confundidos com as escolhas em termos de políticas públicas. Considerando o nível de generalidade, a afinidade biológica desenvolve preferências semelhantes e o que muda são as formas de atender essas necessidades. O autor afirma que se os cidadãos tendem a concordar nas questões políticas primárias, é porque aprenderam a acreditar mais nos mesmos fatos, a formular as mesmas hipóteses e a manter os mesmos valores e atitudes. O que explica essas semelhanças encontra-se no processo de aprendizagem. Para explicar a existência do doutrinamento social nas questões primárias, cita o exemplo de formulação de políticas públicas relativas ao sistema de mercado, afirmando que em nenhuma democracia a opinião pública pressionou para uma substituição do modelo de mercado por algum outro no planejamento central, mesmo com a presença de alguns estudos que ressaltam sua viabilidade.

Lindblom (1991) afirma que não existe uma tendência geral em manter um “status”, mas uma conformidade de opinião somente em determinados aspectos sociais. Além disso, o autor destaca a existência de grupos que persuadem os cidadãos a aceitarem uma concentração de riqueza e sua posição privilegiada, como algo necessário para o bem-estar. Segundo o autor, a presença desses grupos enfraquece as vozes dissidentes, impedindo que essas alcancem um público mais amplo, sobretudo nos casos em que grupos e responsáveis pelas políticas públicas estão alinhados. Lindblom (1991) afirma que o fato desses grupos estarem de acordo sobre questões primárias permite que seja transmitida uma mensagem uniforme sobre a estrutura do sistema político e econômico e que essa mesma mensagem seja integrada pela elite que formula as políticas públicas. Os tomadores de decisões, portanto, ao invés de reformular o sistema, tentam fazê-lo funcionar.

Nesse cenário, o autor apresenta a existência de pequenos “revolucionários”, que desafiam essa homogeneidade, mas que não têm força de mudança suficiente para afetar as políticas públicas. Lindblom (1991) evidencia a fraqueza da ação popular sobre a formulação de políticas públicas que, quando perpetuada, se caracteriza pela doutrinação, resultando em um processo circular, pedindo o que governo e elites querem que seja pedido para manter o sistema político-econômico existente. A partir da concepção do Lindblom (1991), entende-se como a sociedade detém um papel fundamental para que sejam aplicadas políticas públicas que atendam às necessidades daqueles que possuem poder de decisão política e, portanto, da importância dos atores não governamentais doutrinados para fazer funcionar o sistema político. Se os atores não governamentais tomassem consciência da própria força, poderiam atuar de uma maneira revolucionária capaz de reformular o sistema.

As abordagens de Kingdom e Lindblom ressaltam, nas entrelinhas e explicitamente, a importância dos cidadãos e da sociedade na implementação da diplomacia que se traduz em política pública. O potencial dos grupos de interesse, apresentados por Kingdom (2014), de implementar ou bloquear determinadas políticas públicas, apresenta alternativas que devem ser consideradas por parte dos tomadores de decisão e dos indivíduos em geral. Graças ao fortalecimento das conexões entre diferentes sociedades e atores não governamentais, o compartilhamento de valores e ideais torna-se um componente essencial para essa ação de impulso ou bloqueio de diversas ações políticas. Se na visão de Lindblom (1991) toda necessidade pública é fruto de um processo de homologação perpetuado pelos atores políticos, na concepção de

Kingdon (2014) os indivíduos, sobretudo agindo em massa, tornam-se atores fundamentais afetando as agendas e implementando alternativas concretas.

Nota-se, dessa forma, como a participação cidadã, tanto do ponto de vista individual quanto em grupos e âmbitos diferentes, torna-se um elemento basilar no ciclo de formulação e implementação de uma política externa entendida como política pública. Os atores não governamentais devem ser analisados a partir de seus potenciais, para salientar seu protagonismo diplomático, enquanto elementos de um arcabouço político, social e econômico mais amplo que abrange as relações internacionais. De maneira específica, os cidadãos devem reconhecer a existência de um processo de homologação perpetuado pelos atores políticos e se organizar em massa para poder reverter esse processo de doutrinação e, conseqüentemente, modificar as políticas públicas perpetuadas.

Aprofundando essa questão, mas com uma perspectiva diferente, o modelo de coalizões de defesa desenvolvido por Sabatier (1988 apud VICENTE, 2015) permite entender a maneira como atores não governamentais afetam agenda e alternativas políticas. Para o autor, uma coalizão de defesa é constituída de pessoas que revestem cargos diferenciados (governamentais e não governamentais) que compartilham valores, ideais, e objetivos, e que conseguem perceber os problemas políticos, demonstrando capacidade de promover ações concretas ao longo do tempo. Para ele, o compartilhamento de crenças políticas torna-se fundamental para manter unida a coalizão. Quando formadas, essas coalizões têm a capacidade de transformar as crenças compartilhadas em políticas públicas, participando de processos de aprendizagem política constantes.

Sabatier (1998 apud VICENTE, 2015) afirma que a experiência prática, juntamente com o desenvolvimento do conhecimento dos problemas, permite a realização de revisões nos objetivos da política pública; desta forma o sistema de crenças desses atores tende a se fortalecer. O ambiente favorável para a realização desse processo, chama-se subsistema e se compõe por atores individuais ou coletivos de organizações públicas, privadas e da sociedade civil, que se preocupam com determinadas questões de política pública. Para complementar o conceito de Sabatier, Weible (2005 apud VICENTE, 2015) afirma que, na maior parte dos subsistemas existentes, há uma coalizão dominante capaz de traduzir seus objetivos em atos governamentais. Isso permite entender o grau de responsabilidade que as coalizões de atores não governamentais revestem na implementação de agenda e alternativas às políticas públicas.

Acrescenta-se que, na visão de Sabatier e McLaughlin (1988 apud VICENTE, 2015), a importância da ação coletiva desenvolvida por meio das coalizões é representada pela busca contínua de novas estratégias e arcabouços por parte dos atores, que detém a potencialidade de transformar as crenças dos grupos em propostas de ação para a política governamental. Sabatier e Weible (2007 apud VICENTE, 2015) entendem que a formulação e as decisões de políticas públicas se obtêm a partir de um processo de negociação entre coalizões compostas por atores estatais e atores não governamentais, que se encontram nos diferentes subsistemas das políticas públicas.

Conclusão

Por meio da fundamentação teórica apresentada, foi possível entender as diferentes contribuições da presença de atores não governamentais na formulação de agenda e alternativas de política externa como política pública. Mesmo considerando a predominância de atores governamentais como gerenciadores do ciclo da política, cabe ressaltar a função determinante, mas que nem sempre é reconhecida pelos mesmos, dos atores não governamentais na impulsão ou bloqueio de ações políticas. Qualificando política externa e política pública como conceitos multidisciplinares e dinâmicos, é necessário reconhecer a capacidade de

afetar o ciclo da política dos diferentes atores não governamentais. A partir da obra de Kingdon (2014), nota-se como cada ator não governamental detém características próprias que podem afetar tanto a agenda quanto as alternativas das políticas públicas. A partir do modelo de coalizões de defesa de Sabatier (1988 apud VICENTE, 2015), entende-se mais como o fortalecimento das coalizões compostas por atores não governamentais, detém potencialidades de atuação concretas no campo da política pública.

Por meio do conceito de diplomacia cidadã pode-se entender que a relação entre governos e cidadãos (atores não governamentais) se torna de extrema importância na implementação de política externa, ainda mais em uma época de grande interconexão entre as sociedades. A análise da paradiplomacia como um conjunto de ações de atores subnacionais e não governamentais, serviu para identificar a necessidade de considerar a participação de atores não governamentais na formulação de políticas no âmbito paradiplomático. Se considerarmos ações de política externa como política pública, torna-se fundamental analisar o papel de atores não governamentais, que detêm as capacidades para sair da homologação imposta pelos tomadores de decisão tradicionais e influenciar diretamente a agenda e as alternativas de políticas públicas voltadas a ações no exterior.

Cada ator não governamental deve ser analisado de maneira específica, para entender a fundo as ferramentas que tem à disposição a partir de cada contexto, para que se possa entender a própria importância que reveste no ciclo político e no vínculo de dependência que existe entre atores governamentais e não governamentais. Em conclusão, ressalta-se o papel da produção acadêmica e das mídias na ação de “tornar conscientes” os indivíduos sobre seus papéis políticos, para que eles mesmos reconheçam sua posição e se organizem de forma ideal e estruturalmente para modificar o ciclo da política tornando-se atores protagonistas. Por meio da criação de coalizões fortes compostas por atores não governamentais, obtidas por meio do processo contínuo de aprendizagem, torna-se possível desvincular as sociedades da homologação forçada. Desta forma poderão ser avançadas novas propostas com o potencial de se tornar políticas públicas capazes de atender às verdadeiras necessidades da população.

Referências bibliográficas

- CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. BIB, v. 61, p. 25-52, 2006.
- CARLSNAES, W. **Foreign Policy**. Handbook of International Relations. SAGE, 2013.
- FULDA, A. **The emergence of citizen diplomacy in European union-China relations: Principles, pillars, pioneers, paradoxes**. Diplomacy and Statecraft, v. 30, n. 1, p. 188-216, 2019.
- HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.
- HUDSON, V. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations**. Foreign Policy Analysis, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.
- KINGDON, J. W. Outside of Government, but Not Just Looking In. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Pearson New International Edition, 2014.
- LAFER, C. **Relações Internacionais, Política Externa e Diplomacia Brasileira: Pensamento e Ação**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.
- LIMA, M. R. S. De. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto Internacional, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
- LINDBLOM, C. E. **La Formulación de la Agenda Política**. El Proceso de elaboración de Políticas Públicas. Madrid: Estudios, 1991.

- MILANI, C. R. S. e PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.
- MORIN, JF.; PAQUIN, J. **Foreign Policy Analysis. A Toolbox**. Palgrave Macmillan, 2018.
- NEACK, L. **The New Foreign Policy, US and Comparative Foreign Policy in the 21 Century**. New York: Lanham, Rowman & Littlefield Publ. Inc., 2003.
- PADELDFORD, N. J.; LINCOLN, G. A. **The Dynamics of International Politics**. New York: Macmillan Company, 1977.
- PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation**. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.
- PAUL, S. Making Sense of Citizen Diplomats: The People of Duluth, Minnesota, as International Actors. **International Studies Perspectives**, v. 2, n. 2, p. 131–150, 2001.
- RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**. A paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: EDUFBA, 2009.
- SNOW, N.; TAYLOR, M. P. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. New York: Routledge, 2009.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.
- VICENTE, V. M. B. A Análise de Políticas Públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77–90, 2015.

Submetido em: 10.10.2021

Aceito em: 14.12.2021