

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARCELA TARTER DA ROSA

**ALÉM DO INTERNO E EXTERNO: A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA INTERNA
PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Porto Alegre

2013

MARCELA TARTER DA ROSA

**ALÉM DO INTERNO E EXTERNO: A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA INTERNA
PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Castro

Porto Alegre

2013

MARCELA TARTER DA ROSA

**ALÉM DO INTERNO E EXTERNO: A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA INTERNA
PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Carlos de Castro – Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
UFRGS

Em memória de minha avó Wilma por seu exemplo de
força.
Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que de alguma forma estiveram presentes durante esses quatro anos de minha graduação. Agradeço primeiramente aos meus pais, Mario e Elisabete, por colocarem a minha felicidade como prioridade em suas vidas, por toda a preocupação, e, por terem me ensinado o valor da educação.

Agradeço ao meu orientador Henrique Carlos de Castro por toda atenção, apoio, e disposição em me auxiliar na realização desse trabalho.

Agradeço aos meus familiares e amigos que entenderam as minhas ausências, em especial, à Gabriela Jaquet por sempre ter me apoiado e ter vivido comigo os momentos mais difíceis e os mais emocionantes dessa trajetória. Agradeço também a Jerônimo Milone por ter estado sempre perto.

Agradeço aos colegas e professores, em especial à professora Jacqueline Haffner, que conviveram comigo durante o curso.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter tido a oportunidade de estudar nessa instituição de excelência.

Nous devons nous y résoudre : le dedans ne se manifeste qu'au dehors, même si nous ne savons pas l'y reconnaître ; le dehors, de son côté, ne manque pas de tout brouiller, d'occuper et d'imprégner le dedans. (François Dagobert, 1970)

RESUMO

Este trabalho busca entender, primeiramente, a relação entre a política interior e exterior de um Estado. Defende-se que, apesar de as Relações Internacionais possuírem um enfoque no exterior do Estado, no que concerne à política externa e internacional, também se deveria atentar para as relações internacionais no interior de um Estado, ou, ao menos, a forte interconexão entre o que acontece aquém e além das fronteiras não deveria deixar de ser analisada. Através da problematização de pontos importantes que se impõem quando essa relação entre o interno e externo é questionada - o significado de interesse nacional, de diplomacia, e o questionamento de novos paradigmas devido à globalização, entre outros aspectos - procura-se demonstrar que a construção da relação externa de um Estado perpassa igualmente o nível interno, e existiria um *continuum* entre aquilo que acontece no interior do Estado e fora dele. Com esse propósito, apresenta-se uma análise bibliográfica das principais percepções da relação entre política interior e exterior existente entre os estudiosos de Relações Internacionais, e, por fim, procura-se refletir sobre algumas questões, tais quais, a imigração e o neocolonialismo, de forma a aclarar os principais pontos desenvolvidos no trabalho.

Palavras-chave: Política externa. Política interna. Relações Internacionais. Teoria de RI. Imigração. Neocolonialismo.

ABSTRACT

This paper seeks, primarily, to understand the relation between the state domestic policy and foreign policy. It is argued that, even though International Relations has a focus outside the State, in regard to foreign and international politics, it is also necessary to pay attention to international relations inside a state, or at least the strong interconnection between what happens within and beyond the borders should not fail to be analyzed. Through the problematization of important points which must be made when the relationship between internal and external is questioned - the meaning of national interest, diplomacy, and the questioning of new paradigms due to globalization, among other aspects, seeks to demonstrate that the construction of external relation of a state also goes through the domestic level and there would be a continuum between what happens inside and outside the state. For that purpose, it is presented a bibliographical review of the main perceptions of the relation between domestic and foreign politics existing among scholars of international relations, and, finally, seeks to reflect on some issues, as such, immigration and neo-colonialism, in order to clarify the main points developed in this paper.

Keywords: Foreign policy. Domestic policy. International Relations. IR theory. Immigration. Neocolonialism

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA INTERNA E EXTERNA	12
2.1	A POLÍTICA VOLTADA AO EXTERIOR.....	12
2.1.1	Relações internacionais: política internacional e política externa	13
2.1.2	O “interesse nacional”	19
2.1.3	Diplomacia e política externa	22
2.2	RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNA.....	23
2.2.1	As principais visões	23
2.2.2	Exceções? Assuntos de segurança do Estado.	27
2.2.3	Novos desafios?	29
3	A RELAÇÃO ENTRE O INTERNO E EXTERNO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A IMIGRAÇÃO E O NEOCOLONIALISMO	32
3.1	A IMIGRAÇÃO	32
3.1.1	O caso francês	35
3.2	O NEOCOLONIALISMO	38
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
	REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo problematizar a relação entre política exterior e interior nas Relações Internacionais. Entende-se, como de importância para a área de Relações Internacionais, o estudo dessa questão uma vez que o modo de relacionar essas duas políticas permite que se avalie e se desenvolva percepções diferentes a propósito dos acontecimentos mundiais.

Desse modo, adentrar-se-á a discussão a respeito dos principais argumentos dos autores que tratam do assunto a fim de verificar a hipótese de que não existe apenas uma relação entre a política interna e externa, mas que elas estão intrinsecamente ligadas de maneira à política interna ter efeitos de política externa e à separação entre interno e externo criar dificuldades de classificação do caráter interno ou externo de um fenômeno.

Argumenta-se também que a política e os acontecimentos no cenário de relações internacionais são melhor compreendidos quando não há a oposição do interno e do externo como dois aspectos que diferem entre si. É a partir dessa perspectiva que se irá analisar a imigração e o neocolonialismo. Utiliza-se a imigração para demonstrar que existe uma oposição por parte do Estado a absorver os interesses internos em suas políticas, assim como, em admitir uma possível mudança de identidade e, por conseguinte, de interesse nacional. O que está de acordo com o *mainstream* teórico das Relações Internacionais, consolidado no pós-Segunda Guerra, em que se destacam as escolas teóricas idealista e realista, para as quais o Estado–Nação seria um ator unitário frente ao sistema internacional. Também se busca mostrar que a classificação da imigração em um problema de ordem externa ou de ordem interna não seria a ideal. Relacionar a política interna com a política externa para imigração seria o mais adequado para compreensão do fenômeno.

O neocolonialismo é um exemplo da diferenciação de dois momentos do sistema internacional em que os mesmos atores mantêm as mesmas relações. Ou seja, ao invés da antiga metrópole relacionar-se com os seus antigos territórios coloniais, agora Estados-Nações, através de suas política externa, ela mantém a sua política interna atrelada com a da ex-colônia. Tanto em relação ao neocolonialismo quanto em relação à imigração, será abordado o caso Estado francês por sua representatividade.

O trabalho divide-se em dois capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, analisam-se os principais aspectos a serem considerados para que se atente à relação entre a política do interior do Estado e aquela da esfera externa. Já no segundo, serão apresentados

exemplos que ilustram essa discussão, como a imigração e o neocolonialismo, com foco no Estado-Nação francês.

O problema da relação entre política interna e externa perpassa os princípios base de Relações Internacionais. A teorização de Relações Internacionais inicia-se a partir da existência de Estados-Nações e o estabelecimento de fronteiras que passam a sinalizar a diferença entre o interno e o externo. No primeiro, há soberania e, no segundo, anarquia. Dessa forma, as teorias tradicionais, como realismo e idealismo, partem do princípio que existiria independência entre essas duas esferas e que as instabilidades internacionais adviriam de outro Estado ou do Sistema Internacional, mas nunca do interior do Estado. Esses pontos serão abordados no primeiro capítulo desse trabalho intitulado *Relações Internacionais e a Relação entre Política Interna e Externa*.

Nesse primeiro capítulo, será discutida a teorização das diferentes escolas de Relações Internacionais e a problematização do Estado-Nação e o sistema internacional como duas esferas que não se misturam. Com esse fim, atenta-se à distinção possível entre teoria de política internacional e teoria de política externa. Do mesmo modo, também se fará considerações sobre o que se entende por “interesse nacional” e atividade diplomática, destacando-se a necessidade de articulação entre negociações internas e externas.

A propósito da análise da relação entre política interna e externa, apresentam-se os diferentes modos de visualizá-la pelo debate feito pelos estudiosos do tema. Questiona-se se haveria uma mudança nessa relação devido ao processo de globalização, como colocado por alguns autores, com o objetivo de defender que a intensificação da interdependência mundial torna mais evidente a ligação entre a política externa e interna, assim como, a não existência de uma homogeneidade interna em oposição ao externo, contudo, não seria seu fator transformador.

Na segunda parte do trabalho intitulada *A Relação entre o Interno e o Externo nas Relações Internacionais: a Imigração e o Neocolonialismo* serão apresentadas essas duas questões, imigração e neocolonialismo, de forma a ilustrar o desenvolvimento teórico do trabalho. A imigração será abordada como um fenômeno internacional, mas de consequências e motivações internas. Tal perspectiva objetiva questionar a ideia de um Estado que somente relaciona-se com o externo através da sua política externa. A exemplificação através do neocolonialismo visa a mostrar como fenômenos similares relacionados a um Estado que é, em um primeiro momento, um território colonial e, em um segundo momento, um Estado independente, podem ser classificados distintamente no âmbito das Relações Internacionais. Por fim, a conclusão retoma os assuntos desenvolvidos no decorrer do trabalho a fim de

concluir que o estudo das Relações Internacionais deve ir além do ambiente externo do Estado.

2 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA INTERNA E EXTERNA

Neste primeiro capítulo, apresentar-se-á a problemática entre o interno e externo nas Relações Internacionais. Primeiramente, visa-se entender de que forma a política externa e a política interna são entendidas na área das Relações Internacionais. Com esse objetivo, busca-se elucidar alguns aspectos tidos como relevantes para a compreensão da questão. O primeiro aspecto a ser trabalhado será política externa e internacional nas relações internacionais (2.1), e, por conseguinte, a relação entre política externa e política interna (2.2).

A diferenciação entre política interna e externa surge com a delimitação das fronteiras territoriais do Estado-Nação que permitiriam então diferenciar o interior do exterior. Essa distinção, contudo, parece estar em sintonia com o estudo das relações internacionais e as teorias desenvolvidas com o surgimento da disciplina de RI no pós-Segunda Guerra Mundial que tinham por base a relação entre os Estados-Nações. A propósito da distinção entre política interna e externa, Marcel Merle (1984) em seu livro “*La politique étrangère*” diz que “A política estrangeira é então a parte da atividade estatal que está direcionada para ‘fora’, ou seja, que trata, por oposição à política interna, dos problemas que se colocam depois das fronteiras.” (MERLE, 1984, p.7). Assim como refletem outros autores,¹ não se pode dizer que não existe na política uma distinção entre interno e externo, já que, em certa medida, existe uma orientação para dentro ou para fora. Porém, o que parece claro torna-se difuso ao ser analisado mais profundamente, uma vez que esses dois tipos de políticas mostram-se fortemente interligadas, a ponto de dificultar a distinção entre política interna e externa.

2.1 A POLÍTICA VOLTADA AO EXTERIOR

Abordar-se-á nessa seção a noção de política externa nas relações internacionais. Com esse intuito, em um primeiro momento (2.1.1), serão expostas as teorias das relações internacionais e a distinção feita entre política internacional e política externa. Desse modo, permeia-se a discussão a respeito do objeto teórico das relações internacionais, o qual parece não ser o mesmo para todas as escolas teóricas, e, questiona-se a validade dessa distinção e a falta de consenso entre os autores.

¹ Por exemplo, ver MORSE, Edward L. The Transformation of Foreign Policies: modernization, interdependence, and externalization. *World Politics*, Princeton, v. 22, n. 3, p. 371-392, Apr. , 1970.

A segunda parte (2.1.2) traz considerações a respeito do sentido de “interesse nacional”, qual seria o significado e implicações para a política externa da criação de um “interesse nacional”. Da mesma forma, procura-se mostrar a relevância da política interna na formação do mesmo. Por fim (2.1.3), tratar-se-á da diplomacia como instrumento de política externa. Ponderar-se-á a existência de outras formas de relacionamento com o externo, assim como a necessidade de que a atividade diplomática aja tanto interna quanto externamente ao Estado-Nação.

2.1.1 Relações internacionais: política internacional e política externa

As Relações Internacionais poderiam ser divididas para alguns autores, sobretudo os realistas, em política internacional e política externa. A partir dessa percepção, entender-se-ia por política externa aquela formulada por um Estado em relação ao outro, ou outros, no que refere à defesa dos seus interesses. Já a política internacional analisaria a configuração e as pressões ao Estado de um sistema ou ambiente internacional. A respeito das teorias de Relações Internacionais, não é consenso a classificação em teoria de política externa ou teoria de política internacional, existindo diferentes interpretações. O que reflete a dificuldade de relacionar o interno e o externo e de ponderar o peso que deve ser dado ao interno dentro das Relações Internacionais. Sobre a teorização de política externa, há ainda autores que defendem que não existiriam teorias de política externa, mas que haveria uma tentativa de teorização a partir das escolas de política internacional.

Marcos Faro de Castro (2001) acredita que o objetivo da Teoria das Relações Internacionais seria a política internacional, definida como um conjunto de práticas pelas quais os Estados se relacionam, podendo envolver o uso da força “efetiva ou ameaçada”(CASTRO, 2001, p.7). Segundo essa ideia, a Teoria das Relações Internacionais traria preposições a respeito dessas práticas. O estudo de RI teria sido desenvolvido como uma necessidade advinda de uma nova organização do ambiente internacional estabelecida depois do advento da “Paz de Vestfália”² em 1648. Essa origem, contudo, é contestada. A Revolução Francesa também pode ser considerada um marco pela justificativa de ser o momento em que o Estado-Nação se apresentaria em sua forma moderna. Houve, assim, a delimitação por parte do estudo das Relações Internacionais de uma origem dessas relações a

² A “Paz de Vestfália” de 1648 encerrou a Guerra dos Trinta Anos e, entre outros aspectos, deu a soberania dos territórios a seu respectivo príncipe. Nesse sentido, a população de um território deveria seguir a religião escolhida pelo seu príncipe.

partir do surgimento da soberania em um Estado-Nação, o que acarretaria a diferenciação entre uma hierarquia interna e uma anarquia internacional (em que não haveria um poder soberano), ou seja, uma diferenciação entre o que acontece no interior e o que acontece no exterior do Estado. Deve-se acrescentar que tal concepção do surgimento das Relações Internacionais, seja a partir da Paz de Vestfália ou da Revolução Francesa, entre outros marcos possíveis, estaria relacionada a uma visão ocidentalizada do que se entende por relações internacionais.

O estabelecimento do início do estudo das Relações Internacionais a partir da constituição do Estado-Nação teria consolidado a tendência de *territorialização* da política, ou seja, da existência de organizações políticas territoriais soberanas (CASTRO, 2001, p.7). A partir de então, tornar-se-ia possível a distinção entre “a política ‘interna’ (ao território), regida pelas leis e pelos princípios religiosos autonomamente adotados pelo príncipe local, e a anarquia ‘externa’, vigente nas relações entre os estados.” (CASTRO, 2001, p.8). Segundo essa perspectiva, só seria possível a existência de relações internacionais em razão da delimitação de territórios soberanos e, ao se considerar que existe de um lado a soberania territorial e de outro uma anarquia sistêmica, é criada a diferença entre interno e externo nas relações internacionais.

Se o estudo da política internacional, como é entendido hoje, é possível a partir da *territorialização*, deve-se considerar que há problemas internacionais que não ficam restritos à esfera anárquica do sistema internacional, nem à jurisdição do Estado de origem. Um exemplo seriam os imigrantes. Sobre essa questão da diferenciação do interno como homogêneo e do externo como o lugar onde essas diferenças devem se relacionar, Blaney e Inayatullah (2000) refletem que “Na sociedade internacional, o ‘outro’ está localizado fora do Estado, além das fronteiras da comunidade política.” (BLANEY; INAYATULLAH, 2000, p.44). Que fazer quando de fato não há homogeneidade no interior do Estado ou quando o “outro” não está além das fronteiras? Pode-se admitir que, neste caso, o Estado-Nação não está em uma situação cômoda, pois seus pressupostos de existência não condizem com a realidade, ou seja, a homogeneidade interna não seria algo natural, como pressupôs a criação da disciplina de Relações Internacionais.

Sobre a ideia de diferenciação do externo e interno na delimitação de um Estado-Nação, Diego Santos Vieira de Jesus afirma: “[...] a diferença interna é gerenciada com hierarquia, erradicação, assimilação ou expulsão, enquanto a externa é vista como ameaça constante interdita nas fronteiras, enfrentada militarmente ou colonizada.” (JESUS, 2010, p.229). A resposta dada pelo Estado seria a execução de políticas internas para remediar um

problema entendido como de natureza externa. Um demonstrativo de que a política só é interna, pois, é dirigida a essa esfera, mas que não deixa de ter um cunho externo dentro da ótica da homogeneidade interna e diferença externa nas relações internacionais.

Quanto à questão da diferenciação colocada entre política externa e política internacional na teoria de Relações Internacionais, far-se-á necessário uma síntese dos aspectos importantes a serem considerados para o entendimento das principais escolas teóricas de relações internacionais. As correntes principais são o realismo, o liberalismo, o marxismo e o construtivismo.

Para o realismo, os Estados são soberanos e não há nenhum ator acima deles no sistema internacional. Por essa razão, o ambiente internacional seria considerado anárquico. Os Estados procurariam maximizar seus interesses nacionais a partir de uma luta por poder. O realismo tornou-se a teoria dominante depois da Segunda Guerra Mundial e o estabelecimento da Guerra Fria. Há algumas subdivisões do realismo que destacam aspectos distintos, porém sempre estão presentes três elementos: estatismo, sobrevivência e autoajuda (BAYLIS; SMITH, 2005).

O realismo clássico identifica a natureza do homem como a razão do comportamento do Estado, já que a mesma é egoísta. Os pensamentos de Thucydides (460-406 A.C), Niccolo Machiavelli (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), Jean-Jacques Rousseau (1712-78) e Morgenthau (1948) estão presentes nessa corrente. Outra subdivisão do realismo seria o realismo estrutural que concorda a propósito da luta pelo poder e segurança, porém o conflito entre Estados não se daria em razão da natureza humana, mas devido à falta de uma autoridade acima dos Estados e pela distribuição de poder. Os principais expoentes do realismo estrutural são Rousseau (1750), Waltz (1979) e Mearsheimer (2001) (BAYLIS; SMITH, 2005).

O realismo estrutural ainda é subdividido em realismo defensivo - acredita que os Estados maximizam segurança (Waltz) - e em realismo ofensivo - defende que os Estados maximizam poder (Mearsheimer). Outros realistas estruturais ainda fazem críticas a essas duas variantes: o realismo neoclássico chama atenção para o estudo do indivíduo e variáveis de primeiro nível como a forma de alcançar poder e de exercer liderança (Schweller (1997) e Zakaria (1998)); a teoria da escolha racional que reconhece a importância das instituições para os ganhos relativos e utiliza-se de metodologias como a teoria dos jogos (Grieco (1993) e Krasner (1999)) (BAYLIS; SMITH, 2005).

A teoria liberal rejeita a ideia realista de que a guerra é a condição natural da política internacional, e o Estado, apesar de um ator importante, não seria o único. O liberalismo

procura defender os valores de ordem, liberdade, justiça e tolerância nas relações internacionais. As instituições domésticas e internacionais seriam valorizadas na defesa desses valores. A teoria marxista, ou estruturalismo, ou ainda, teoria do sistema mundo é mais distante do liberalismo e realismo, ao enfatizar sua problemática na economia capitalista. Para essa teoria, a economia mundial constrangeria os Estados de modo que o principal ator nas relações internacionais seria o capitalismo internacional. Já a teoria construtivista disseminou-se no pós Guerra Fria e, ao contrário das outras teorias, foca no papel do homem e na transformação constante da sociedade por esse. Seu principal expoente é Alexander Wendt. Defende que não só a estrutura do sistema internacional muda como defendido por outras teorias, mas também as identidades e os interesses (BAYLIS; SMITH, 2005).

Como já exposto anteriormente, existem divergências nas definições dos teóricos de Relações Internacionais sobre a classificação em teoria de política internacional ou teoria de política externa. A principal questão avaliada pelos autores para classificação em uma ou outra teoria seria o grau de importância dado para as questões internas dos Estados. Por exemplo, Rose (1998) defende que o realismo ofensivo e o defensivo também poderiam ser considerados como teorias de política externa. Waltz, por sua vez, não acredita que sua teoria possa ser usada para teorização de política externa, mesmo que considere alguns elementos em nível do Estado. “[...] mas o fato que minha *Teoria de Política Internacional* responde algumas questões sobre política externa com mais ou menos precisão - geralmente menos - não a torna uma dupla teoria.” (WALTZ, 1996, p.54)

Para Waltz, enquanto as teorias de política internacional estudariam o padrão da interação dos Estados no nível sistêmico, as teorias de política externa tentariam explicar o que os Estados pretendem atingir a nível internacional e que ações tomam nesse sentido. E por essa razão, uma teoria de política internacional não poderia ser estudada como uma teoria de política externa.

Logo, haveria, na concepção de Waltz, uma distinção entre as duas áreas que não poderiam se confundir. Na visão realista, a política externa é aquele que se preocupa com o interno enquanto que a política internacional seria resultado da distribuição de poder dos Estados no sistema internacional. Contudo, defende-se, nesse trabalho, que a política dos Estados pode afetar a distribuição de poder no sistema internacional e, por isso, a política internacional estaria interligada à política externa, assim como, essa está atrelada à política interna. Tal percepção da política será desenvolvida no decorrer do trabalho.

Rose (1998) considera quatro teorias de política externa: teorias da *Innenpolitik*³, realismo ofensivo, realismo defensivo e realismo neoclássico (ROSE, 1998, p. 145). Discute qual a importância que cada uma dessas teorias atribui para o sistema internacional e o interno na formação da política externa. Ou seja, há o estudo conjunto dessas políticas. James Fearon (1998) defende que as teorias realistas sistêmicas tentariam explicar o resultado direto ou indireto da política externa e, por isso, não deixariam também de teorizar sobre política externa (FEARON, 1998, p. 293). Dessa forma, seria difícil a delimitação do objeto teórico ao separar-se teoria sistêmica de teoria de política externa já que o fim último tanto da teoria sistêmica quanto da teoria doméstica para política externa seria entender a política externa dos Estados.

Como foi visto, Waltz entende sua teoria como uma teoria de política internacional; sua preocupação seria entender como as condições externas ao Estado, ou seja, inerentes ao sistema internacional, constroem o Estado a agir de certa maneira. Estados similares, para Waltz, são aqueles que possuem uma mesma posição no sistema em relação a seu poder. Dois Estados podem ser similares nesse sentido, apesar de completamente diferentes internamente. Logo, sua teoria conseguiria explicar como dois Estados diferentes internamente, mas com capacidades semelhantes, comportam-se da mesma forma. Uma teoria de política externa, ao atentar à estrutura interna, explicaria como Estados similares em capacidades podem ter comportamentos distintos (WALTZ, 1996, p.54).

“A questão não é o que deve ser excluído de uma explicação de política externa, mas o que pode ser incluído em uma teoria de política internacional.” (WALTZ, 1996, p.56). Dessa forma, pode-se inferir que, para Waltz, uma teoria que aspira ser de política internacional e política externa não consegue nem ser de uma nem de outra e, muito menos, das duas coisas. Tal crítica poderia ser dirigida então para a teoria neoclássica e seu intento de conciliar variáveis internas à teoria realista. Contudo, ao formular sua teoria de política internacional, Waltz não consideraria o caso de países com capacidades distintas e estruturas internas distintas por exemplo. Não necessariamente encontraremos as duas situações apresentadas pelo autor, e, além disso, tal visão desconsidera a possibilidade de o interno influenciar o aumento ou diminuição de capacidades do Estado.

Estuda-se a política externa também através do que se denominou análise de política externa, o que vai ao encontro da visão de Waltz de Política Externa. Ele acredita que muitos autores acabam fazendo uma análise de política externa e não uma teoria, já que a política

³ Para Rose (1998), teorias que consideram apenas a visão estatal, ou seja, a política externa seria resultado dos fatores domésticos.

externa, no seu entendimento, deve lidar com muitas variáveis. “Muito é incluído em uma análise; pouco é incluído em uma teoria.” (WALTZ, 1996, p.56), ou seja, o fato de trabalhar-se em vários níveis e com muitas variáveis faria com que se desenvolvesse uma análise ao invés de uma teoria de política externa.

A Análise de Política Externa (APE) como uma área das Relações Internacionais é trabalhada por Valerie M. Hudson, e, segundo a autora, é a mais interdisciplinar delas, uma vez que é multifatorial (HUDSON, 2005, p.2). Entre os fatores que se mostrariam relevantes para Análise de Política Externa, cita a contribuição que o *mainstream* teórico (teorias realistas) das Relações Internacionais poderia trazer para a APE, já que esse é o meio onde a política externa acontece. Porém, essa consideração não é recorrente nas pesquisas que visam à APE, o que é constatado pela autora como uma debilidade na integração entre as teorias sistêmicas de Relações Internacionais e a Análise de Política Externa (HUDSON, 2005, p.13).

Como foi já dito, não há um consenso entre os autores quanto à diferenciação entre teoria de política internacional e teoria de política externa. O que ocorre é que autores realistas, como Waltz, acreditam que a política externa se preocupa com os assuntos domésticos, diferentemente da política internacional, a qual representa o seu problema de pesquisa. Por outro lado, há autores que não fazem essa distinção ou, ainda, acreditam que as teorias de política internacional podem ser avaliadas pelo panorama da política externa. Os autores que, como Waltz, fazem essa diferenciação, muitas vezes, criticam o fato da política externa desprezar as questões sistêmicas, já que avaliam como política externa apenas a Análise de Política Externa. Já os autores que criticam a política externa por não levar em consideração as questões domésticas estão olhando para o *mainstream* teórico de Relações Internacionais, representado pela escola realista, e a considerando também arcabouço teórico para a política externa.

Segundo Waltz:

Alguém deve um dia construir uma teoria unificada da política interna e externa. Até que esse dia chegue, a separação teórica entre política internacional e doméstica não precisa nos incomodar indevidamente. Economistas relacionam-se muito bem com teorias separadas de firmas e mercados. Estudantes de política internacional farão bem em concentrar-se em, e fazer uso de teorias separadas da política interna e externa até que alguém descubra uma maneira de uni-las. (WALTZ, 1996, p.57).

Talvez o problema de pensar em uma teoria unificada esteja no fato de que se pensa que se poderia fazer uma teoria de política internacional que não se misturaria com política externa e vice-versa. Se, para Waltz, a política externa está atrelada com as questões

domésticas e a política internacional não, primeiro deve levar-se em consideração que separar essas duas teorias implica separar as questões internas das questões externas.

Feitas essas ponderações, não se deterá nessa questão de diferenciação entre teoria de política externa e teoria de política internacional, nem mesmo na distinção entre teoria e análise de política externa. Devido ao intuito do trabalho, que visa entender a junção dessas políticas, também a distinção entre política internacional e política externa não se mostra relevante. Como fim deste trabalho, considerar-se-á tudo aquilo que se refere à atividade do Estado em relação ao exterior como política externa; e de política interna, tudo aquilo que se refere ao interior do Estado.

2.1.2 O “interesse nacional”

Quando se pensa em política externa, associa-se a mesma a um “interesse nacional” que deve ser defendido externamente. Mas em que consiste esse “interesse nacional”? Nessa seção serão abordadas algumas interpretações da expressão interesse nacional. Para teoria realista, o interesse nacional primeiro de um Estado está relacionado com poder e segurança. Contudo, pensar a interação entre política externa e política interna é também entender que o Estado não possui um interesse nacional homogêneo.

Rae (2002), em crítica ao neorealismo, observa que, para os neorealistas, os interesses do Estado são considerados relevantes, mas os interesses mais básicos, aqueles em relação à sobrevivência do Estado em um sistema internacional anárquico, são assumidos como idênticos para todos os Estados (RAE, 2002, p.16). “Como consequência, eles explicitamente excluem o papel da construção da identidade coletiva na construção do Estado, assim como desconsideram identidades e interesses dos atores no nível internacional.” (RAE, 2002, p.16).

Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, no livro “*Introduction à l’histoire des relations internationales*”, procuram, por oposição à história diplomática, trazer novos aspectos para a compreensão da política externa, trabalhando com a ideia de *forças profundas*, ou seja, aspectos internos ao Estado tais quais transformações econômicas, movimentos demográficos, sentimento nacional, que devem ser levados em consideração nas relações exteriores. Segundo Renouvin e Duroselle, os estadistas costumam formar uma imagem mais ou menos estável de um “interesse nacional”, o que pode ser confirmado na historiografia dos líderes (RENOUVIN; DUROSELLE, 2000, p.313). O primeiro interesse nacional de um Estado seria a segurança, e os outros elementos variariam de Estado para Estado, como, por

exemplo, a necessidade de expansão. Tal visão corrobora a escola realista. Assim, para Renouvin e Duroselle, o interesse nacional refletiria a própria vontade do estadista, que juntamente com outros aspectos (*forças profundas*), seriam capazes de moldar a política externa (RENOUVIN; DUROSELLE, 2000, p.351).

Raymond Aron, no mesmo sentido, trata da questão da coletividade e aspiração pela maximização de interesses individuais. “Mesmo no plano econômico, o interesse comum não pode ser deduzido dos interesses privados ou coletivos por uma forma misteriosa de cálculo de média ou de compensação.” (ARON, 1962, p.150). Para Aron, o conceito é útil ao despertar a consciência de unidade política nos cidadãos, porém isso não quer dizer que ele possa ou deva ser definido ignorando as questões internas (aspirações das diferentes classes, ideal político do país) (ARON, 1962, p.151).

O fato de existirem diversos interesses que influem na construção de um dado “interesse nacional” comprova a importância da política interna para política externa, uma vez que este - mesmo não representando o interesse de toda a população, mas uma disputa entre elites com diferente interesse na definição desse interesse nacional- guiaria a política externa. Segundo Keohane e Nye, “Nós precisamos examinar como concepções do interesse próprio mudam, como resultado da evolução das instituições internacionais, aprendizagem individual ou em grupo, ou mudança da política interna.” (KEOHANE; NYE, 1997, p.753). Alexander Wendt, como teórico construtivista, defende que interações do sistema internacional mudariam identidades e interesses dos Estados (WENDT, 1994). Nesse sentido, avaliar o que ocasionou a mudança do interesse nacional, tanto no âmbito interno como no âmbito externo, – como defende Wendt – pode ser uma forma de ver o que influi na política externa que defenderia o interesse nacional.

Outro aspecto a ser destacado é a identidade nacional. Quando se pensa em um interesse nacional, imagina-se que a população possui uma mesma identidade nacional que geraria, da mesma forma, interesses em comum. Tanto o interesse nacional quanto a identidade nacional são construídos através de múltiplos interesses e identidades. A identidade do Estado pode transformar-se tanto através de constrangimentos internos quanto externos.

Sobre os diversos interesses que influem na formulação da política externa, muitos autores apontam que, além dos indivíduos, é importante considerar a influência das instituições domésticas e internacionais. Instituições como ONU, OTAN, União Europeia, entre outras, exercem um papel importante no relacionamento entre os países, influenciando a construção de políticas domésticas e externas dos mesmos.

Segundo Milner, as instituições refletiriam as preferências dos indivíduos (MILNER, 1998, p.761). Milner também acredita que tanto a política doméstica como a política internacional estão entre os polos da hierarquia e anarquia e, nesse sentido, as preferências dos atores domésticos e instituições seriam determinantes. Tal visão opõe-se à base tradicional da teoria de Relações Internacionais que enxerga de um lado a hierarquia interna do Estado e, de outro, um sistema internacional anárquico. Para a autora, dever-se-ia procurar entender como mudanças em preferências dos atores ou instituições geram mudanças no interesse nacional.

Se a identidade de um Estado é mutável, pois é construída por múltiplos interesses que se modificam, o interesse nacional também o é, uma vez que a identidade nacional pressionaria a formulação dos interesses nacionais. Não só o poder material é importante para posição do Estado no sistema internacional, mas também a sua imagem, ou seja, o modo que sua identidade é transmitida.⁴ Logo, a identidade nacional acaba sendo forjada pelo Estado para garantir uma estabilidade e a defesa dos valores criados no passado para consolidação da ideia de nação. O fato de um Estado precisar fazer políticas que restrinjam mudanças de comportamento da sociedade é um sinal de que a real identidade do Estado não é estática.

Essa identidade nacional imposta busca amenizar as pressões que poderiam atingir a formação do interesse nacional que será defendido pelo Estado externamente. Contudo, a repressão da real identidade não deixa de comprovar a relação do interno e externo, já que o fato de buscar-se a homogeneização do interno frente ao externo, em concordância com o *mainstream* teórico de RI, demonstra que tal situação não é natural.

Por fim, conclui-se que, ao utilizar a expressão “interesse nacional”, dever-se-ia atentar para o fato de que os interesses internos divergem, apesar da pré-suposição de alguns teóricos, em se tratando das teorias sistêmicas, de que o Estado agiria como ator unitário. Além de o interesse nacional representar a disputa do interesse de vários grupos, ele também reflete a tentativa do Estado de apresentar-se como um ator unitário e de perpetuar uma identidade nacional fixa.

⁴ Para, Jepperson, Wendt e Katzenstein (1996) tanto o ambiente interno quanto o externo ao Estado constroem a identidade. Assim, o construtivismo se opõe a visão realista de que os interesses e identidades de um Estado são dados.

2.1.3 Diplomacia e política externa

A diplomacia seria a forma de executar a política externa, de alcançar o resultado almejado pelo convencimento do ator externo. Porém, deve-se negociar apenas com o exterior? E a negociação com o exterior é o único modo de relacionar-se com outro Estado? O intuito dessa seção é discutir esses dois aspectos.

Através da diplomacia buscam-se os resultados para a política externa, logo, a diplomacia é um instrumento de política externa. Contudo, devido a não existência de um interesse comum a toda a nação, mas diferentes interesses, é preciso agir diplomaticamente também internamente. O que ocorre é a necessidade de convencimento tanto interno quanto externo por parte do negociador (governante, Ministro das Relações Exteriores etc.). Essa imagem de diplomacia está presente na análise do “jogo de dois níveis” de Putnam (1988). Nesse sentido, Andrew Moravcsik (1993) define diplomacia como um processo de interação estratégica em que um ator tenta influenciar as reações de outros atores, tanto interna quanto externamente (MORAVCSIK, 1993. p.15). Segundo Moravcsik:

[...] grupos de interesse domésticos não apenas não respondem passivamente aos acordos negociados entre os potenciais governantes, mas procuram manipular (e são manipulados por) líderes e agências governamentais, e essa influência nas negociações internacionais depende, acima de tudo, destas considerações estratégicas. (MORAVCSIK, 1993, p.22).

A dificuldade de separar os campos de estudo da política interna e externa também está na interdependência da realidade interna e externa de um Estado. Nesse sentido, na medida em que a realidade externa afeta um ator interno este procura influenciar a conjuntura externa de modo a responder ao externo. Há uma multiplicidade de atores que fazem parte do processo decisório seja o interno ou o externo. Contudo, existiria, segundo Merle, uma tradição no entendimento da política externa de que essa se daria a partir da atuação do líder que possui o talento de convencimento externo. Ainda nessa perspectiva, a política externa seria quase tomada como uma arte. “Mas a ideia de que a política externa é uma arte em lugar de uma ciência aparece nos escritos dos autores contemporâneos com uma regularidade impressionante.” (MERLE, 1984, p.23). Tal afirmação se dá em decorrência histórica da imagem do governante como figura do relacionamento externo. Não se pode negar a existência de grandes líderes; contudo, é importante enxergar a burocratização da política externa. Keohane e Nye (1997), neste sentido, afirmam que a burocratização da política externa poderia trazer problemas para os líderes governamentais: “Interesses nacionais serão

definidos diferentemente em diferentes assuntos, em diferentes tempos, e por diferentes unidades governamentais.” (KEOHANE; NYE, 2000, p.730).

A política externa vai além da esfera governamental e as negociações internas que abarcam os interesses de diferentes grupos influem na política externa. A barganha política deve perceber a importância desses atores e dialogar com eles de forma a executar uma política externa que responda às demandas internas. Assim como, deve-se atentar ao fato de o interno não ser homogêneo e possuir elementos internacionais e, por outro lado, as negociações que acontecem internamente trazem consequências também ao ambiente internacional.

2.2 RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNA

Nesta seção do trabalho serão apresentadas as discussões de alguns autores que tratam da relação de política interna com política externa (2.2.1). Algumas visões defendem que o interno influencia o externo, outras, o contrário; apesar de equivocada a tentativa de encontrar a esfera mais determinante para a política, é relevante a abordagem desses autores ao chamarem atenção a aspectos que demonstram essa relação. Nesse sentido, alguns autores trabalham, por exemplo, com o comércio internacional e a sua relevância para a interconexão dos ambientes externo e interno.

Em uma segunda subparte será tratada a possibilidade de existirem exceções (2.2.2), ou seja, questiona-se se o Estado agiria como um ator unitário nos assuntos de segurança. Por fim, trata-se do tema que é recorrente na literatura sobre essa questão: se haveria uma mudança da relação entre política externa e interna a partir da globalização (2.2.3).

2.2.1 As principais visões

Serão apresentadas algumas visões de pensadores que contribuíram para o entendimento da relação da política interna com a política externa. O foco não está nas teorias das Relações Internacionais como já foi abordado nesse trabalho, mas nas contribuições de autores que atentaram para o tema do interno e externo para as relações exteriores independente de teorizarem sobre relações internacionais ou comércio internacional, por exemplo.

Daqueles autores que identificam a influência do interno sobre o externo no campo econômico, Peter J. Katzenstein (1976) considera que a economia de um país é capaz de influenciar as relações de poder do sistema internacional assim como, anteriormente, era o poder militar do Estado quem representava essa influência. Segundo ele, a mudança de eixo das questões militares para as questões econômicas nas relações internacionais não teria sido acompanhada de uma mudança da análise externa para a análise interna (KATZENSTEIN, 1976, p.2). Já segundo Keohane e Milner (1996), é a interdependência econômica entre os países que faz com que a política externa condicione a política interna. Logo, quanto ao fator econômico, enquanto Katzenstein identifica a influência do interno sobre o externo, Keohane e Milner atentam para o inverso. O importante nessas análises não é a defesa do que condicionam o que, mas sim a discussão da interdependência entre política interna e externa a partir da perspectiva econômica.

March e Olsen (1998) reconhecem que a visão tradicional da política internacional trabalharia com dois níveis de organização que seriam: o nível das atividades políticas domésticas que geraria atores estatais coerentes desvinculados dos conflitos e inconsistências de múltiplos grupos e indivíduos que vivem no interior das fronteiras de um Estado; e o segundo nível constituído por esses sistemas estatais coerentes, que cooperam ou competem entre si, buscando atingir seus interesses nacionais nas esferas internacionais. No entanto, há autores que buscam transpor essa análise simplificada no sentido de destacar a interação entre esses dois níveis. Em oposição a tal visão, Putnam (1988) procura mostrar que a negociação política ocorre nesses dois níveis simultaneamente.

Segundo Putnam (1988), em seu artigo “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”, o líder da negociação ao negociar no nível externo deve entrar em um acordo também no nível interno. Ou seja, o que acontece no nível interno seria determinante na escolha que acontece no nível internacional. Essa percepção desenvolvida por Putnam pode ser encontrada de forma incipiente em Merle: “O que conta em última análise não é procurar, como em um jogo de soma zero, se aquilo que um ganhou foi perdido pelo outro, mas saber se o mecanismo de interações não é susceptível de modificar as regras e a natureza do mesmo jogo político.” (MERLE, 1984, p.197).

Porém, na visão de Merle, a política externa sofreu uma transformação, foi tornando-se cada vez mais interdependente da interna. Os problemas “internos” teriam se “internacionalizados”, ao mesmo tempo em que os problemas “internacionais” teriam se “internalizados” (MERLE, 1984, p. 46). Ou seja, o autor enxerga a globalização como um fator transformador da política externa, que passaria a fazer parte de um jogo político único.

Merle também faz considerações quanto à maior ou menor independência entre as políticas interna e externa dependendo da natureza do governo, ou ainda, no referente ao grau de pobreza ou desenvolvimento do Estado. Um regime ditatorial conseguiria ter um domínio da política externa maior do que uma democracia, devido a um maior consenso nacional imposto, já que não é permitido qualquer meio de expressão (MERLE, 1984, p.191-192). Uma democracia, segundo o autor, tenderia sempre a privilegiar as questões internas e guiar sua ação externa a partir das necessidades internas (MERLE, 1984, p.190). Além disso, a maior ou menor dependência de um Estado ao exterior, ou seja, ajudas externas, como *cooperação para o desenvolvimento*, podem levar a uma política interna mais dependente. Esses países acabam tão atrelados às normas ditadas externamente que são impedidos de executar uma política internamente autônoma (MERLE, 1984, p.160-163).

Peter Gourevitch (1978), no artigo “*The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*”, faz um contraponto à segunda imagem de Waltz (o Estado).⁵ Gourevitch considera que o sistema internacional também deve ser visto como causa da política doméstica. Segundo ele, a interação entre a política doméstica e a política externa é bastante discutida por quem estuda política externa; porém, ao explicar a estrutura da política interna como variável para política externa, é necessário explorar o fato de que essa estrutura é derivada primeiramente das exigências do sistema internacional (GOUREVITCH, 1978, p. 882). Por outro lado, Roberto Russel (1990) defende a importância da análise do nível “micro” na política exterior, já que, segundo ele, a política externa costuma ser tratada somente em nível “macro”, ou seja, partindo-se do nível de análise do sistema internacional. Afirma, então, que a política interna é importante em muitas tomadas de decisão de acordo com o assunto a ser tratado.

Andrew Moravcsik (1993) relaciona as preposições teóricas do jogo de dois níveis de Putnam com os teóricos das Relações Internacionais. Segundo ele, a teoria liberal contribuiria para a ideia de que negociações em ambos os âmbitos (externo e interno) são necessárias para gerar resultados em uma economia com altos níveis de interdependência. Da mesma forma, a segunda imagem reversa de Gourevitch traria a ideia de impactos do sistema internacional em negociações domésticas.

Burton (1974) observa a imprecisão em se separar assuntos de natureza interna de assuntos de natureza externa:

⁵ Presente em WALTZ, K. N. **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. Nova York: Columbia University Press, 2001.

Assim, nas obras especializadas, os afrontamentos entre comunidades da Irlanda do Norte são tratados como um assunto interior, ao mesmo tempo em que aqueles do Chipre teriam um caráter internacional! Ou, nos dois casos, o fenômeno a estudar é a existência de uma situação de conflito, que esta possua um caráter interior ou uma repercussão internacional. (BURTON, 1974, p.28).

Esse é um exemplo de como a separação entre uma análise interna e externa dos fenômenos, apesar de trazer uma alternativa para classificação e esquematização do conhecimento, pode, por outro lado, confundir. Por vezes, a tentativa de classificação do problema em interno ou externo é inútil, já que não é precisa e pode ser mesmo impossível.

Sobre a existência de uma ligação entre política interna e externa e a observação feita por Putnam de que existiria mais do que apenas uma ligação, pode-se refletir a respeito dessa questão, que é a base de todos os autores que acreditam na influência de uma sobre a outra. Separar a política externa da política interna como duas variáveis pode facilitar o entendimento do fenômeno, tendo um papel heurístico: seria como na física, por exemplo, em que se analisa um modelo ou variável ideal, não existente, através de suposições, como a da possibilidade de um movimento retilíneo uniforme, e tal exercício é útil para a solução de problemas reais. Dessa maneira, no caso da política, as variáveis interno e externo também seriam ideais com função analítica.

A questão da interdependência entre interno e externo é discutida pelas teorias críticas das Relações Internacionais e da Ciência Política. Os pós-estruturalistas criticam a distinção entre interno e externo através da problematização do Estado-Nação. Questionam as bases do *maistream* teórico das RI assentadas na modernidade, pela razão de essas teorias partirem pressuposições que não refletem o que vivenciamos.

Segundo Walker (1993), as teorias de RI assumem opções ontológicas-modernas-específicas como verdade absolutas. A criação de um ponto inicial, de uma *origem*, dessa forma, é um problema para o desenvolvimento de teorias críticas. “[...] as teorias modernas de RI têm sido construídas como um horizonte claramente definido, mas apenas esporadicamente problematizado, da prática e do pensamento políticos modernos.” (WALKER, 2013, p.33). A distinção entre interno e externo é revelada tanto na tradição de pensamento político quanto na tradição da teoria das Relações Internacionais em que se limita a atividade política ao âmbito estatal. Arnold Wolfers, em “*Political Theory and International Relations*”, critica essa distância de interesses entre as relações internacionais, que não se preocupariam com a teoria política, e a teoria política, que daria uma menor atenção à política externa (WOLFERS, 2000, p.1821).

A tentativa de delimitação de assuntos que estão no âmbito da política interna e aqueles que dizem respeito à política externa não é precisa. Deve-se admitir que os problemas externos possam adentrar o Estado. A separação entre interno e externo torna-se problemática quando deixamos de ver o todo. Se ela pode ser útil na tentativa de esquematização do conhecimento, ela pode ser prejudicial ao não se enxergar o funcionamento completo. Nesse sentido, quando não se admite a existência de um todo complexo, acaba-se arbitrariamente separando os assuntos e a solução pode não ser encontrada. O mesmo ocorre quando um médico procura sanar um problema do corpo humano, ele pode equivocar-se por incorrer ao erro de focar seu diagnóstico apenas na parte debilitada.

2.2.2 Exceções? Assuntos de segurança do Estado.

A segurança passou a ser entendida como a segurança do Estado e não do indivíduo a partir do surgimento dos estudos de RI (WILLIAN, 2008, p.7). A questão da segurança para o *mainstream* das Relações Internacionais é trabalhada sob a percepção de ameaça externa ao Estado. Dessa forma, a segurança nacional é vista como sinônimo da segurança do Estado. Considera-se que o interesse nacional é o da sobrevivência do Estado, logo qualquer ameaça apenas pode ser encontrada fora das fronteiras do Estado, partindo-se do pressuposto de que os indivíduos estariam protegidos no interior do mesmo.

Essa perspectiva da segurança nas relações internacionais é estabelecida como uma premissa verdadeira, não se considera, por exemplo, a possibilidade do Estado ser uma ameaça à sobrevivência dos seus cidadãos. Desse modo, partindo-se de que a segurança de um Estado significa a sua conservação, o impasse estaria entre considerar ou não que a política interna importa para a política externa de segurança. A literatura que trata o Estado como ator unitário nas RI irá defender que justamente o Estado poderia ser considerado assim em teoria, pois, no fim último da segurança, o da sua sobrevivência, o mesmo agiria independentemente das disputas políticas internas.

A primeira crítica a ser feita então é que a defesa da independência da política externa de segurança já parte do pressuposto de que segurança é igual à segurança do Estado Nação. Por outro lado, em aceitando essa premissa, há outras formas possíveis de destruição do Estado que não apenas outro Estado, tais como catástrofes que podem atingir o planeta como um todo, cuja discussão está mais próxima de nós devido ao agravamento da problemática ambiental. E, ainda, o desenvolvimento de mecanismos de segurança do Estado estaria

relacionado com os recursos que o mesmo possui. É claro que há Estados que dedicam uma maior parte do orçamento para a defesa que outros; contudo, a capacidade de segurança está relacionada com a capacidade econômica do Estado.

O problema da segurança nas relações internacionais é muito debatido em razão da inclusão de outros assuntos que não apenas a guerra entre Estados. No entendimento da teoria realista, apenas a ameaça externa seria objeto de preocupações quanto à segurança do Estado. Contudo, esse debate vem se ampliando de forma a incluir outras questões que se mostram em evidência no cenário atual do sistema internacional. Esses outros temas, tais quais colapso ambiental, crise energética, também ameaçam a sobrevivência dos Estados. O que ocorre nos estudos de RI é a proposta de distinção entre assuntos estratégicos, que estariam estritamente ligados à guerra, e assuntos de segurança, que abrangeriam essas outras percepções. Desse modo, a inserção desses outros assuntos na esfera da segurança acaba levando-a além da fronteira do Estado-Nação, teríamos a oposição entre assuntos de segurança referente à ameaça externa ao Estado-Nação e aqueles em que a ameaça não viria do outro externo, mas da simples existência em um mesmo ambiente terrestre.

Quanto aos assuntos chamados estratégicos, muitos autores, como Russel e Merle, compartilham a ideia de que se pode separar o externo do interno em algumas circunstâncias, ou seja, admitiriam campos “puros”. Tal concepção vai ao encontro da defesa que o realismo pode fazer sobre a exclusão dos assuntos internos em sua percepção, como diria Mearsheimer, a sua teoria tem uma pequena possibilidade de falhar, mas uma maior possibilidade de sucesso principalmente em se tratando de assuntos cruciais a segurança do Estado, uma vez que, segundo ele, no limite de sua sobrevivência o Estado agiria como ator unitário. Poder-se-ia dizer que essa seria uma explicação para a autonomia da política externa em setores específicos.

Partindo-se então da lógica base dos estudos de RI em que a segurança do indivíduo está condicionada a segurança do Estado, o fato de pensar em assuntos de segurança como independentes da esfera interna não anula a existência dos interesses internos na negociação; porém, é mais fácil pensar em uma uniformidade de interesses quando o assunto é a sobrevivência do Estado já que a premissa é que os interesses seriam unificados nesse sentido. Contudo, a sobrevivência de um Estado ou sua posição no sistema internacional pode ser atingida por uma debilidade econômica. Dessa forma, uma teoria de relações internacionais que considera os Estados como atores unitários pode não perceber o enfraquecimento ou o fortalecimento de um Estado advindo de situações internas que se relacionam com a economia

internacional, por exemplo, já que a capacidade econômica está relacionada com a capacidade militar.

2.2.3 Novos desafios?

A justificativa para a oposição à visão tradicional de política externa está geralmente associada à globalização. A globalização traria novas reflexões sobre a política externa e tornaria o interno relevante. Para Smith, Baylis e McGrew (2005), nas últimas décadas, as interconexões globais tornaram-se muito evidente na esfera econômica e cultural, e um marco da era globalizada seriam os atentados aos Estados Unidos no 11 de setembro de 2001. Assim como esses autores, outros já relatavam a interdependência mundial como necessidade de repensar a política. Acreditar-se-ia, dessa forma, em uma *desterritorialização* da política e a volta de uma ordem anterior à “Paz de Vestfália”.

Segundo Marcel Merle, a política externa sofreu um processo de mutação a ponto de perder sua natureza de política independente, o que teria acontecido devido a três circunstâncias principais que ocasionaram a sobreposição da política interna e externa. Esses três fatores que condicionaram a mudança na política externa, segundo ele, seriam a mudança de mentalidades – passagem do Antigo Regime para um ambiente mais democrático; avanço tecnológico – o qual possibilitou o surgimento de meios de comunicação e transporte - aumentando os fluxos entre os Estados; e mudança no sistema internacional (MERLE, 1984, p. 34-47).

Mas a própria política externa evoluiu. Ela está muito mais ligada do que no passado a fontes internas e dependentes de iniciativas tomadas pelos grupos subnacionais. Na lógica, o estudo das relações internacionais deveria então estender-se aos diferentes aspectos da vida interna que podem explicar a política externa dos Estados. (MERLE, 1984, p.204).

Para Merle, a mudança das circunstâncias, que estariam relacionadas na sua análise à globalização e interdependência entre o interno e externo, resultaria na *mutação* da política externa. Essa *mutação*, contudo, não teria sido incorporada no entendimento atual de política externa.

Morse (1970) analisa a interdependência entre política externa e interna da mesma forma. A modernização, para ele, teria ocasionado uma transformação na política interna e externa devido à interdependência entre as nações. A distinção entre política externa e interna, apesar de existir, seria mais difícil em sociedades modernizadas, já que o aumento da

interação entre as sociedades dificultaria a definição do limite territorial e da jurisdição política.

Se o motivo da quebra com o passado foi a modernidade e a interdependência entre os Estados, Gourevitch (1978) acredita que essa já existia anteriormente:

Muitos aspectos que são considerados característica do presente (interdependência, papel do comércio, atores transnacionais, permeabilidade, conflito dentro do Estado sobre a política desejada) também parecem relevantes para sistemas e regimes passados; e inversamente, características do passado (guerra, instabilidade, soberania, poder militar, anarquia internacional) parecem estar ainda entre nós. (GOUREVITCH, 1978, p.882).

No caso de considerarmos que houve uma mudança na relação entre política interna e a externa, não podemos distinguir um marco temporal para o início dessa nova relação, pois a globalização é um processo contínuo que acontece paulatinamente aos avanços tecnológicos e produtivos. Se for a interdependência mundial a causa da mistura entre os campos da política interna e externa, é difícil definir quando a política externa foi “pura”, já que não existe consenso entre os autores sobre em que momento o processo de globalização iniciou-se.⁶

A globalização é um fenômeno que possui várias interpretações e conceitos e, além disso, não possui uma data de início, mas é entendida como um processo, ou seja, um crescente aumento das conexões globais e consequente interdependência entre os países. Dessa forma, deve-se admitir que esse processo, resultado de avanço tecnológico e “diminuição” das distâncias entre as regiões, contribui também para o aumento da interdependência entre política interna e externa. Contudo, sempre houve uma disputa entre as elites interessadas para o estabelecimento do que seria considerado “interesse nacional”, ou seja, não se pode dizer que antes do aumento dessa interdependência, os atores internos não se preocupavam com as questões externas. Da mesma forma, as questões externas não teriam começado a afetar o Estado a partir da intensificação das conexões. Exemplo disso são Estados que nasceram já economicamente dependentes de outros, por terem sido antigas possessões coloniais, e que sempre tiveram uma política interna e, mesmo, externa completamente associada com as relações externas.

⁶ “Podemos identificar quatro correntes em relação às interpretações da globalização: 1) os apologistas da globalização, para os quais este fenômeno significa a redenção da humanidade e a retomada dos postulados naturais da economia, interrompidos após a II Guerra Mundial (FMI; Banco Mundial; OMC); 2) aqueles que negam a globalização, afirmando tratar-se não só de um mito, mas principalmente de uma forma que as transnacionais encontraram para ampliar o domínio dos mercados (Hirst; Thompson, 1998); 3) aqueles que afirmam ser a globalização um fenômeno antigo, que vem desde os tempos das grandes navegações, dos descobrimentos, sendo que alguns articulistas dessa corrente creditam também a globalização ao início do sistema capitalista (Petras, 1997; Amin, 2000); 4) há ainda os que afirmam que a globalização é um fenômeno do capitalismo contemporâneo e representa uma nova fase do imperialismo [...]” (COSTA, 2008, p.11).

Gourevitch (1978) argumenta contra esse consenso de muitos autores sobre a globalização e a transformação da política externa. Defende que a interdependência sempre existiu e se opõe à visão de Morse, que segundo Gourevitch não deixaria claro desde quando esse processo de interdependência teria criado mudanças na essência das relações internacionais, ou seja, não delimitaria um marco temporal para essa mudança. Para Gourevitch: “Interdependência é uma velha realidade, como é a anarquia. O argumento deve ser sobre como situações de anarquia-interdependência diferem, não sobre elas serem novas.” (GOUREVITCH, 1978, p.911).

Devemos considerar que o aumento da interdependência entre os Estados, com diminuição de barreiras de comunicação e transporte, acentua essa interdependência entre o externo e o interno. Contudo, não se pode admitir que houve uma mutação da política externa, mas sim uma intensificação de situações existentes anteriormente. A política interna sempre se importou com as questões externas e os Estados nunca foram imunes à penetração de situações advindas do cenário externo.

3 A RELAÇÃO ENTRE O INTERNO E EXTERNO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A IMIGRAÇÃO E O NEOCOLONIALISMO

Neste capítulo, procurar-se-á exemplificar o que foi desenvolvido no trabalho até então, de forma a mostrar casos em que é nítida a articulação entre o interior e exterior do Estado nas Relações Internacionais. Ou seja, a política interna passa a ser um complemento da política externa ou internacional imprescindível de ser avaliado.

Dessa maneira, a imigração (3.1) será o primeiro fenômeno internacional avaliado a partir dessa percepção. Visa-se mostrar que a política interna para com os imigrantes é um *continuum* da política externa em relação à imigração e, ainda, que a mesma é um exemplo de que o interno não é um todo homogêneo, mas que sofre penetração através de suas fronteiras de circunstâncias internacionais. Da mesma forma, esses imigrantes trazem interesses distintos que, de certa forma, pressionam o interesse nacional do país de destino. Será estudado o caso da imigração na França (3.1.1), devido à sua representatividade como Estado-Nação e pela intensidade do fluxo migratório recebido.

Em uma segunda seção, será analisado o neocolonialismo (3.2). O caso ilustra que é importante para uma perspectiva mais rica das relações internacionais atentar à política interna desses países que estabelecem esse tipo de relação. O relacionamento entre esses Estados, além de ocorrer no ambiente internacional através de suas políticas externas, também se desenvolveria por uma relação direta entre suas políticas internas. Além disso, percebe-se a fragilidade de conceitos como “interesse nacional” e do estabelecimento de fronteiras na diferenciação interno e externo.

3.1 A IMIGRAÇÃO

Para exemplificar abordagem teórica do decorrer do trabalho, far-se-á uma análise da imigração como uma questão de caráter internacional presente no interior de um Estado. Nesse sentido, a imigração traria questões tidas como restritas ao plano externo para dentro do Estado. O modo de lidar internamente com esses imigrantes estaria condicionado às relações externas com os países de origem dos mesmos e vice-versa. Ou seja, no caso do Estado francês, por exemplo, as políticas domésticas relativas a esses imigrantes estariam em congruência com a mensagem externa de demanda de diminuição do fluxo migratório.

Sabe-se que a imigração pode trazer benefícios, tanto para o Estado de origem quanto para o Estado receptor, sobretudo no que diz respeito aos ganhos econômicos das partes. Para a economia internacional, a possibilidade de mobilidade do fator trabalho⁷ de um país que não consegue absorver essa mão de obra para outro que demanda esse tipo de mão de obra traz saldos positivos para o comércio internacional. O que poderia explicar o fato de, em diversos momentos na história, os Estados terem fomentado a vinda de imigrantes, seja como mão de obra barata, seja para execução de tarefas específicas em que havia demanda por mão de obra, por exemplo.

Por outro lado, também se sabe que a imigração pode ser encarada como negativa pelos países receptores, e, na maior parte dos estudos nesse sentido, leva-se em consideração os impactos econômicos quando da imigração não desejada. Ela pode ser vista como agravante da competição no mercado de trabalho ou causa de maior peso nas contas do governo. Quando há uma situação de retração econômica em países receptores de imigrantes, uma das primeiras razões apontadas é a presença dos mesmos, o que acaba ocasionando, ou reforçando uma atmosfera xenofóbica nesses países. Contudo, essa seção tratará de outro ângulo da imigração: a imigração como afronta à dicotomia interno e externo do *maistream* teórico das RI e também à concepção vestifaliana do Estado-Nação.

Pode-se dizer que as bases teóricas em que foi assentada a construção do Estado-Nação causam, não só problemas de cunho acadêmico - como defendido pelos pós-estruturalistas, como também, expressam o *modus operandi* do próprio Estado-Nação, o qual procura se amparar na ideia de Estado unitário e na dicotomia entre interno e externo como modo de garantir sua estabilidade, já que foi a partir dessas noções que foi constituído.

O Estado-Nação não possui a dinâmica de adaptar-se a novas condições e modificar o seu interesse nacional, ou mesmo sua identidade, procurando perpetuar um mesmo interesse nacional como defendido pela escola realista. Tal situação foge à dinâmica mutativa dos acontecimentos em nível global e doméstico. Dessa forma, a presença de estrangeiros como residentes do país em questão faz com que uma nova cultura e novas ideias apresentem-se. Porém, há uma resistência à adaptação por parte do Estado-Nação a esses novos interesses nacionais daqueles estrangeiros que acabam por fazer parte da nação do país de destino e modificar sua identidade de fato.⁸

⁷ Movimento de fatores: migração do trabalho, transferência de capital por meio de empréstimos internacionais e as ligações internacionais sutis envolvidas na formação das empresas multinacionais. (KRUGMAN e OBSTFELD, 2010, p.115)

⁸ Teóricos construtivistas de RI acreditam que a identidade não é dada, mas encontra-se em constante construção.

Como foi visto anteriormente, há uma tentativa de impor um interesse nacional tanto na esfera interna quanto externa; contudo, esse não é dado, mas negociado através de uma diplomacia que deve abranger as duas esferas⁹. Quando há a presença de imigrantes no território, tal cenário torna-se ainda mais evidente, já que, além das diferenças entre os nacionais, ainda há aspectos de interesses externos dentro do território trazidos por esses imigrantes.

O Estado sente-se ameaçado por ter presente no seu território questões que deveriam estar a cargo de suas relações exteriores. A presença de imigrantes é um exemplo, pois faz com que cultura, ideais distintos estejam presentes e busquem respostas políticas. O que se observa, por parte de alguns países, principalmente quando a imigração é representativa, é uma repressão à mudança por parte do governo a partir dos projetos e leis, que procuram mais adaptar esses imigrantes à nova sociedade do que construir um relacionamento através do entendimento dessas culturas e interesses distintos.

Os assuntos referentes aos imigrantes normalmente ficam a cargo do Ministério do Interior, enquanto as medidas de controle de imigração a cargo do Ministério do Exterior. Contudo, se, por exemplo, as leis internas em relação aos imigrantes são rígidas, haverá uma correspondência nas ações externas no sentido de uma política de restrição à imigração. Porém, o desejo de preservar a boa relação com um Estado exige a ponderação das políticas interna e externa em relação aos imigrantes. Ou seja, faz-se uma política de assimilação mascarada de integração e um discurso diplomático brando para a diminuição do fluxo migratório nos países estrangeiros de origem dos imigrantes para que o Estado não tenha sua imagem internacional abalada.

Resta ainda ponderar a questão da imigração como um dos fatores que modificaria a política de então ao problematizar a divisão interna e externa, que conjuntamente a outros fatores surgidos a partir do chamado processo de globalização, impulsionaria o processo de interdependência entre política interna e externa tornando irrelevante essa divisão. Evidencia-se sim uma maior interdependência global que torna latente a necessidade de reformular certas bases teóricas; contudo, é difícil admitir que houve uma transformação da política a partir de então, pois o processo de intensificação dos fluxos entre os países é contínuo e, no caso específico da imigração, essa já existiria desde do surgimento do Estado-Nação.

As migrações não são um fenômeno recente do sistema internacional, e teriam diversas motivações, tais quais necessidades econômicas, de refúgio, asilo. Mesmo que o

⁹ Como ponderado no primeiro capítulo, a diplomacia deve negociar tanto a nível externo quanto interno; “jogo de dois níveis” de Putnam.

aumento da interdependência dos Estados tenha causado um acentuado crescimento dos fluxos de pessoas, não se pode dizer que as migrações surgiram por conta da globalização. Logo, a imigração ao trazer o outro para dentro do Estado acaba sendo um desafio na diferenciação entre a política doméstica e as relações internacionais.

De forma a tornar a exemplificação mais específica, optou-se pela análise da imigração no Estado-Nação francês, devido à sua representatividade como modelo de Estado-Nação moderno, já que a Revolução Francesa (1789-1799) seria um marco nesse sentido. E, principalmente, pelo fato de a França ser um país receptor de imigrantes de longa data, e possuir uma quantidade representativa de imigrantes no seu território, abrangendo hoje uma grande parcela de sua população.

3.1.1 O caso francês

A França possui um histórico de intensos fluxos migratórios. Os primeiros imigrantes modernos chegaram à França no século XIX, e eram, sobretudo, exilados políticos europeus (poloneses, italianos espanhóis e alemães). Por ter sido uma grande potência colonizadora, o fluxo de pessoas de suas ex-colônias foi notório tanto durante esse período colonial, quanto posteriormente. Houve épocas em que se incentivou a entrada desses imigrantes na França, visto que se necessitava de mão de obra barata. A causa dessa imigração está relacionada com as fragilidades econômicas e sociais que esses países enfrentam, resultantes do processo de colonização.

O fluxo migratório é um grande problema para o Estado francês, que precisa lidar com as instabilidades internas geradas pela imigração. A presença desses imigrantes traz a memória de um passado colonial à tona, além de questionamento de como se dão esses relacionamentos hoje em dia. Um dos aspectos problemáticos nessa relação é a questão das diferenças religiosas. A maior parte dos imigrantes oriundos das antigas colônias do norte da África são de religião islâmica. O Estado francês acaba vindo de encontro a essa cultura pela justificativa de ser um Estado laico. A laicidade francesa, ao separar religião e Estado, também proíbe qualquer manifestação pública religiosa. Dessa forma, o Estado acabaria não sendo neutro, mas teria uma atitude tão intransigente na busca de homogeneização cultural quanto impor uma religião a outra religião. Tal perspectiva relaciona-se com as críticas da defesa de um interno homogêneo distinto do externo.¹⁰

¹⁰ Conforme Blaney e Inayatullah (2000); Walker (1993).

O Relatório do Alto Conselho da Integração (*Haut Conseil à l'intégration*) para o primeiro ministro francês, de 2011, procura avaliar a situação dos imigrantes e fazer sugestões ao governo. Apesar de o relatório defender que a política francesa está conseguindo criar um relacionamento melhor com os imigrantes, apresenta diversos problemas, tais quais: segregação da população imigrante, conflitos gerados por questões culturais- grande quantidade de imigrantes de religião islâmica e o embate com a laicidade francesa, entre outros. Segundo o relatório, o islã, em um país secular e laico como a França, se adaptaria menos facilmente que outras religiões a uma separação entre o público e o privado (FRANCE, 2011, p. 83-84). Mesmo feita essa constatação, o Alto Conselho da Integração recomenda a defesa da discrição religiosa e considera radical a religião que exerça práticas públicas:

[...] além do princípio da laicidade em serviços públicos, o respeito pela liberdade religiosa, princípio também de valor constitucional, não deve conduzir certos grupos a impor de maneira radical sua religião aos outros e que a discrição impõe-se como uma boa prática de 'convivência'. (FRANCE, 2011, p. 86).

Segundo o Alto Conselho da Integração, *assimilação* designa abandono da maior parte das especificidades culturais ligadas à origem; enquanto que *integração* designa um processo recíproco de incorporação dos imigrantes à sociedade de chegada, assim como, a política de acompanhamento temporário em direção ao direito comum implementado para facilitá-lo (FRANCE, 2011, p.13). Com a conscientização da necessidade de mudar essa relação com os imigrantes, em 1988, *integração* torna-se um termo de uso oficial, no entanto, no código civil francês (artigo 21-24) a *assimilação* é tida como uma condição da naturalização (FRANCE, 2011, p.13). Apesar dessa problemática entre assimilação e integração, e a tentativa do governo francês buscar uma imagem melhor na sua relação com os imigrantes, percebe-se a busca por uma adaptação à cultura francesa e não uma verdadeira integração, que pressuporia uma integração também cultural.

A Argélia é um país que teve colonização francesa e possui uma relação histórica de imigração com a França. É interessante, como caso a ser analisado, devido ao histórico da relação entre os dois países marcado por intensos laços articulados com a dinâmica dos fluxos migratórios. A Argélia pertenceu à França de 1830 a 1962 e foi um caso particular da colonização francesa. A mesma possuía *status* de parte do Estado francês, não seria uma colônia, mas um departamento francês, e continha em seu território uma grande população francesa, assim como, de outros imigrantes europeus. Com uma guerra que vinha desde 1954,

e com forte resistência da metrópole em ceder aos rebeldes, a concessão da independência em 1962 por De Gaulle gerou muitas controvérsias.

Os franceses habitantes da Argélia (os *pieds-noirs*) assim como os argelinos que lutaram ao lado do exército francês (os *harkis*) se sentiram traídos. Os *pieds-noirs* em razão de defenderem o fato de serem franceses e quererem permanecer na Argélia com esse *status*. Os *harkis* por lutarem ao lado do exército francês e terem sido deixados de lado quando da concessão da independência. O problema de identidade, de não pertencimento ao Estado francês nem mesmo ao Estado argelino, geraria tensões no relacionamento com a França. O que ocorreu foi que a grande parcela dessas populações procurou, ou teve - devido a perseguições - de deixar a Argélia em direção à França. No entanto, o fato da existência de um problema de identidade - esses indivíduos não se sentiam argelinos da Argélia independente e tampouco franceses na França - criaria pressões internas na busca de interesses distintos.

Tal situação revela a dificuldade de tratar as relações externas e internas de forma estanque. Como pode de um momento a outro esse povo ser membro do Estado francês e depois membro do Estado argelino? Os interesses, o sentimento de pertencimento a uma nação, seja ela qual for, não mudaram; contudo, na lógica da separação entre interno e externo, a partir das fronteiras de um Estado-Nação, as relações entre França e Argélia, assim como, entre o Estado francês e os imigrantes argelinos, deveriam mudar. Contudo, os *pieds-noirs* e *harkis* que foram para França levaram tal sentimento de falta de identidade e as tensões históricas para dentro do território francês.

A imigração argelina na França iniciou-se no final do século XIX, devido ao agravamento das restrições da metrópole sobre a colônia e o progressivo empobrecimento da região. Assim, os argelinos imigraram como mão de obra barata bem-vinda por uma França que necessitava desses trabalhadores. Posteriormente, na Primeira Guerra Mundial, uma grande quantidade de argelinos foi recrutada pelo exército francês sob a condição de retornar à Argélia no fim da guerra. O entre guerras, por sua vez, seria marcado por um intenso fluxo migratório de argelinos devido ao início das tensões do conflito pela independência. Os acordos de Evian (*Accords d'Évian*) de 1962 previam que se mantivessem as mesmas condições anteriores à Guerra da Argélia para a entrada da população argelina na França. Contudo, apesar da permissão de ingresso no território francês, a inserção interna ainda era difícil, principalmente para os *harkis*.

Em outro sentido, o movimento migratório advindo de antigas regiões coloniais também pode ser percebido como um fenômeno internacional com condicionantes criados

pelo próprio país destinatário, uma vez que tem por motivações condições econômicas precárias desenvolvidas em seu histórico de colônia; além disso, no caso da relação entre França e Argélia, a situação de guerra em que a França estava envolvida gerou a instabilidade para que *pieds-noirs* e *harkis* migrassem para o território francês. Desse modo, a necessidade interna da França de manter seus territórios coloniais foi um condicionante para o aumento do fluxo migratório, que seria remediado por sua política externa, aquela de restrição de fluxos migratórios.

Desse modo, o critério para caracterizar um fenômeno como puramente interno ou internacional e, do mesmo modo, no caso da imigração, a política interna e externa devem estar em sintonia. Como vimos, questões de *natureza* externa podem estar presentes também no interior do Estado e, por essa razão, são objeto da política interna e externa. Por fim, outro aspecto apontado como um fator de redefinição do Estado-Nação é o choque de identidade causado pelos fluxos migratórios. As políticas restritivas, ou ainda, de cunho *assimilacionistas*, por sua vez, demonstram a resistência do Estado a essa adequação e a procura por manter o *status quo*. A reflexão sobre colonialismo, presente nessa seção sobre imigração, também é ilustrativa quando comparada ao neocolonialismo e a manutenção dos mesmos vínculos entre as antigas colônias e metrópoles. Logo, faz-se pertinente utilizar o neocolonialismo como ilustração na próxima seção.

3.2 O NEOCOLONIALISMO

O processo de colonização, descolonização e, por fim, o neocolonialismo serão utilizados como exemplificação no sentido de entender que em certos casos as noções de interno e externo acabam sendo formalidades. No mundo colonial, existiria a posse de outros territórios com suas respectivas populações por alguns Estados-Nações (essa necessidade de expansão é definida por Renouvin e Duroselle como um interesse nacional). Apesar da descolonização e formação de novos Estados-Nações, ocorre o que se intitulou de neocolonialismo, ou seja, a manutenção das relações coloniais mesmo pós-independência desses territórios. Essas antigas potências coloniais visariam à contínua garantia dos ganhos econômicos, o que seria, inclusive, mais vantajoso em relação aos gastos militares, morais e de resistência às revoltas por independência.

Dessa forma, se as condições continuaram as mesmas nas relações entre algumas regiões mesmo com a mudança do *status* de colônia para Estado-Nação, por que razão

considerar que antes a política era interna e, agora, tem-se relações internacionais¹¹ devido ao fato de que essas regiões passaram a se relacionar através de suas políticas externas? Há casos em que fica evidente um relacionamento direto da política interna das ex-colônias com a política interna da antiga metrópole. Ou seja, há uma necessidade e forte interesse da política interna da antiga metrópole nessa relação cujas ambições, não necessariamente, estão apresentadas em suas intenções de política externa para a antiga região colonial. Dessa forma, neste caso, a relação seria internacional, porém haveria laços fortes entre as políticas internas das duas regiões, não necessariamente representados por uma política externa clara. Merle (1984), como referido anteriormente, reconhece a existência de países mais dependentes que outros e que, por essa razão, suas políticas internas sofreriam mais influência do externo. Também Keohane e Milner (1996), Peter Gourevitch (1978), Andrew Moravcsik (1993) defendem a influência da política externa na política interna através da tese da interdependência econômica. Contudo, é ainda importante perceber que a influência do externo refere-se, em grande parte, à política interna da antiga metrópole ainda dependente das antigas regiões coloniais.

As relações internacionais não podem estar separadas da política interna, pois as teorias de RI, ao restringirem-se às relações entre os Estados, desconsiderando os interesses internos dos mesmos, perdem a capacidade reflexiva mais ampla dos acontecimentos. Frequentemente, analisa-se um evento internacional a partir da política externa ou política internacional e desconsidera-se o que acontece no interior desses Estados. De um lado, os interesses das antigas metrópoles são mantidos devido à influência que eles continuam exercendo nas estruturas internas das ex-colônias. De outro, essa influência neocolonial é exercida através de alianças com elites locais.

Ayissi enxerga o colonialismo como fator de uma relação particular entre a França e suas antigas colônias africanas:

Este "particularismo", que fez da África um "estrangeiro excepcional" dentro da constelação diplomática francesa, não tinha originalmente outro objetivo que cristalizar nas instituições a velha ideia segundo a qual, apesar da independência, a África não é "o estrangeiro" para a França e "Assuntos Africanos" estão longe de pertencer, para o governo francês, à categoria de "Relações Exteriores". (AYISSI, 2000, p.378).

Dessa forma, tal relação foge da dinâmica das relações internacionais em que dois países se relacionariam unicamente através de suas políticas externas. Tal cenário pode ser exemplificado através da questão do petróleo. As companhias petrolíferas das antigas

¹¹ Problema na definição de assuntos que dizem respeito às relações internacionais; Burton (1974).

metrópoles garantiriam seus interesses nos países de origem, estabelecendo ligações estreitas com a elite política local uma vez que tal empreendimento necessitaria de estabilidade de longo prazo.

Mais uma vez utilizar-se-á o Estado francês como ilustração. Em comparação com Portugal e Grã Bretanha, por exemplo, a França foi a metrópole que estabeleceu mais laços políticos, econômicos e sociais com suas colônias africanas. O neocolonialismo francês dar-se-ia através de uma intensa rede de controle sobre suas ex-colônias na África em um mecanismo nomeado por François-Xavier Verschave (1999) de “françafrique”. Esse sistema permitiu que se mantivesse a relação privilegiada da época colonial através de apoio a governantes amigos do Estado francês, assim como, até mesmo, a presença de franceses na esfera política de poder desses países.

Essas alianças teriam sido consolidadas e articuladas de modo tão profundo que seriam independentes da situação política na França, ou seja, tanto políticos da direita como da esquerda conseguiriam manter esses laços de maneira a garantir uma estabilidade de longo prazo. Tal estabilidade seria importante uma vez que os interesses econômicos, tais como aqueles em relação ao petróleo da região, exigiriam isso. Dever-se-ia garantir os retornos dos pesados investimentos feitos em longo prazo. O Franco CFA (Communauté Financière Africaine) é um exemplo de mecanismo, surgido durante a colonização e que ainda continua a ser usado em alguns países, que possibilitaria uma ligação econômica forte entre as economias da Europa e da África (TAYLOR, 2002, p.237). Desse modo, constata-se que a política doméstica francesa expandiria sua influência para as estruturas internas de suas ex-colônias do norte da África e que isso não aconteceria através de princípios de política externa claros.

A rede de aliança funcionaria através de parcerias com as elites locais e, mesmo, antigos políticos franceses possuiriam cargos de confiança nesses Estados. Entende-se, portanto, que o *françafrique* prevê um *continuum* entre a política interna francesa e a política interna de suas antigas colônias africanas. Assim, mesmo após a independência desses Estados, a França manteve sua presença na região para o suprimento de suas necessidades internas. Logo, para entender esse processo não bastaria apenas pensarmos em relações internacionais e política interna separadamente. Como defende Burton (1974), existiriam situações em que não ficaria clara a distinção entre uma questão de natureza interna ou externa. Na situação relatada podemos concluir dois aspectos que exemplificam essa problemática: de um lado a política interna dessas antigas colônias seriam essencialmente

dependentes do agente externo, a França; por outro, os interesses internos franceses dependeriam de regiões além de suas fronteiras.

A propósito da Guerra da Argélia, essa teria sido considerada uma revolta pelo Estado francês até 1960, como trata Raymond Aron, ou seja, o governo francês a considerava assunto de natureza interna (ARON, 2002, p.237). “Do ponto de vista jurídico, a guerra da Argélia era considerada unanimemente uma revolta em 1945 e uma guerra internacional em 1960, no concernente aos governos que haviam reconhecido o governo provisório argelino.” (ARON, 2002, p.423). Além de mostrar o quão pragmática é a divisão do interno e externo ao Estado, o caso da Guerra da Argélia também ilustra a multiplicidade de interesses que podem existir no âmbito interno de um Estado, até mesmo, quanto à segurança. Enquanto a segurança, para alguns, era representada pela manutenção do Estado francês (considerando o território argelino como parte do mesmo), para outros, representava a independência do Estado argelino. Logo, percebe-se que a noção de segurança, mesmo representando a segurança do Estado, também possui certo grau de mutabilidade já que, nesse caso como exemplo, o interesse da guerra não era comum a toda população argelina, pois, apesar de viver nesse território, parcela da população sentia-se parte da França.

Na relação neocolonial da França com suas ex-colônias da África, é como se não houvesse uma política externa da França em relação a elas, mas sim uma política interna francesa que afetaria diretamente a política doméstica desses países africanos. Muitos analistas referem-se a uma ausência de política externa francesa para o continente africano, ou para suas ex-colônias africanas, no entendimento de que a política externa referir-se-ia a um plano consolidado dos *interesses nacionais* franceses na região. Tal perspectiva pode ser explicada em razão de que os interesses franceses estão diretamente articulados com a estrutura interna desses países.

Dessa forma, a França conseguiria garantir seus interesses sem o uso da política externa devido à ligação direta da rede “françafrique”. A política externa da França para a região se restringiria à ajuda ao desenvolvimento, de destino incerto¹², e a negociações a respeito da imigração. Segundo Christopher Clapham, “Proporcionou-se um meio de conduzir a diplomacia que às vezes parecia estar mais perto do mundo da política doméstica do que das relações formais interestatais.”¹³

¹² Verschave aponta o desvio desse dinheiro como um dos mecanismos do *françafrique*.

¹³ CLAPHAM, C. **Africa and the international system: the politics of state survival**. Cambridge University Press, 1996, p.89.

Esse relacionamento entre a França e suas antigas colônias africanas serve para mostrar que o que teria de ter passado a ser relações internacionais, pois teríamos Estados-Nacionais autônomos, não necessariamente se desenvolve através de uma política externa clara. Contudo, atualmente, vemos que alguns países africanos procuram diversificar seus parceiros, se relacionando com a China e outros países emergentes, destacando-se, inclusive, o Brasil. Segundo a “*Revue de Politique Africaine*”: “A política da França na África, historicamente construída como uma ‘política de potência’ é doravante em grande parte uma ‘política de impotência’ condenada a reconstruir-se profundamente para recuperar uma credibilidade ou influência.” (BENÉGAS; MARCHAL; MEIMON, 2007, p. 12).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de concluir este trabalho, irá se retomar o que foi desenvolvido nos capítulos dois e três como o objetivo de validar a hipótese de que não existe apenas uma relação entre a política interna e externa, mas que elas estão intrinsecamente ligadas. A política interna, assim, poderia ter efeitos de política externa. E, além disso, a separação entre interno e externo criaria dificuldades de classificação do caráter interno ou externo de um fenômeno.

Defende-se também que os acontecimentos no cenário de relações internacionais são melhor compreendidos quando não há a oposição do interno e do externo como dois aspectos que diferem entre si. A interação entre política interna e externa é um assunto que perpassa os vários assuntos-chaves de Relações Internacionais.

A necessidade de conferir outro olhar aos fatos que concernem a essa área de estudo está ligada a entender que preocupações tidas como de caráter internacional também podem ser vislumbradas no interior do Estado. Da mesma forma, o Estado pode responder a impactos externos através de sua política interna. No caso dos imigrantes na França, as políticas executadas internamente em relação aos imigrantes acabam sendo um complemento à sua política externa de restrição de imigração de forma a evitar uma política externa muito agressiva.

Ao serem levantadas questões tais quais o surgimento do que se denomina relações internacionais e a relação que a mesma possui na diferenciação do interno e externo; assim como, pontos que são amplamente utilizados quando procura-se avaliar a política externa de um Estado - como o significado de “interesse nacional” e de diplomacia -, entende-se que se deve questionar a possibilidade de um Estado unitário como defende a teoria tradicional de Relações Internacionais. Essa visão acaba trazendo uma concepção forjada da relação de interno e externo, “interesse nacional”, diplomacia, que não corresponde a uma construção mútua de identidade do Estado que abrangeria os diversos interesses internos e externos ao Estado.

Entender que os interesses internos também procuram respostas externas e que o externo não é um ente isolado ao interno homogêneo de um Estado contribui para que se enxergue todas as faces da diplomacia. Quando se atenta a esses aspectos, pergunta-se, se em casos extremos, o Estado agiria de forma unitária frente às ameaças externas. A esse respeito, foram destacados os seguintes pontos: primeiramente que as teorias tradicionais de política externa pressupõem que a segurança do Estado é igual à segurança do indivíduo e, partindo desse princípio, apenas um ator externo poderia ameaçar a sobrevivência do mesmo; em

segundo lugar, mesmo em se tratando da segurança do Estado, pode haver interesses contrários internamente, como no caso da guerra da Argélia; e, por fim, a ameaça a um Estado pode não advir dos constrangimentos do sistema internacional ou, ainda, de outro Estado, mas de circunstâncias globais, tais quais desastres naturais.

Como foi relatado, há, por parte dos autores da área de Relações Internacionais, a percepção da importância deste assunto e a tentativa de mostrar a interdependência entre o Estado e a esfera externa. Nesse sentido, muitos defendem que a interdependência econômica seria a principal causa da permeabilidade das fronteiras. Enquanto há quem frise a influência do exterior na política interna do país, outros dão maior importância para o inverso. Contudo, o enfoque da influência da política externa ou internacional na política interna, e vice-versa, acaba restringindo a análise, já que o principal aspecto seria a interdependência entre os dois campos e que nenhum dos dois encontrar-se-ia isolado ou seria mais determinante.

A globalização também é apontada como uma das principais razões para a interdependência entre o interno e externo. Defenderia Merle que os problemas internos estariam se internacionalizando e vice-versa. Quanto a isso, questiona-se se esses novos temas, advindos do que se nomeia globalização, causariam uma mudança na política de forma a não podermos mais separar política interna de política externa. Tal pensamento poderia resultar na crença de que voltaríamos a um sistema anterior a “Paz de Vestfália”, a uma *desterritorialização* da política. Contudo, essa observação torna-se imprecisa quando se contesta a própria *territorialização*. Mesmo, logo após o estabelecimento dos Estados-Nações, estes nunca tiveram isolados do ambiente internacional, um exemplo, são as migrações que sempre existiram legal ou ilegalmente.

De fato, a globalização evidencia essa interação da política interna com a externa, mas dificilmente transformou o caráter da política, entre outros aspectos, pois a globalização é um processo sem marco temporal. Ao defender-se que separar a política interna da externa é uma convenção, a globalização apenas mostraria que uma análise dessas políticas separadas seria cada vez menos útil, tornando urgente o desenvolvimento de uma análise conjunta do interior e exterior ao Estado.

A imigração pode ser vista como a presença de influência externa no interior do Estado, contestando a tese do *mainstream* teórico de RI de que os interesses seriam homogêneos e imutáveis. Através do uso conjunto tanto da política interna quanto externa para políticas restritivas em relação à imigração ou aos imigrantes, como, por exemplo, a proibição de manifestações públicas religiosas, o Estado desejaria a existência dessa homogeneidade retratada pela teoria realista. Além disso, a imigração exemplifica o quão

variável podem ser os interesses internos em uma negociação internacional em que é necessário barganhar em nível interno e em nível internacional.

A propósito do neocolonialismo, procurou-se mostrar que, mesmo com a mudança do *status quo*, a França teria mantido os mesmos laços com antigas colônias. Exemplo disso seria o mecanismo conhecido como *françafrique*. Haveria, então, uma relação de cunho externo, mas desenvolvida principalmente através de uma relação direta entre as políticas internas desses países. O neocolonialismo também ilustra a imprecisão em se classificar a natureza de um fenômeno em interna ou externa.

Esse trabalho procurou mostrar que a separação entre política interna e externa não é natural, mas há uma interdependência contínua entre o ambiente interno e externo. Desse modo, propõem-se, por exemplo, avaliar o papel de instituições internacionais e domésticas na construção dos interesses nacionais. Da mesma forma, seriam interessantes estudos futuros para avaliar mais profundamente as políticas francesas em relação aos imigrantes e a correspondente política exterior para como esses antigos territórios coloniais origem desses imigrantes. Outro aspecto importante é que continue a se questionar as bases do estudo das Relações Internacionais e critique-se seu viés ocidentalizado respaldado no Estado-Nação. Finalmente, espera-se que se implemente, de forma ampla, uma visão das relações internacionais através da avaliação simultânea da política interna e externa, assim como, considere-se os constrangimentos dos diversos atores do nível interno e externo ao Estado.

REFERÊNCIAS

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Editora UNB, 2002.

AYISSI, A. N. Une Percepcion Africane de la Politique Étrangère de la France. **Annuaire Française de Relations Internationales**, Paris, v. 1, p. 373-389, 2000. Disponível em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001171.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

BAYLIS, J.; SMITH, S. (Ed.). **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. New York: Oxford University Press, 2005.

BENÉGAS, R ; MARCHAL, R ; MEIMON, J. La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après. **Politique Africaine**, Paris, n. 105, p. 12, 2007. Disponível em: <<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/intro/105007.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

BLANEY, D. L. ; INAYATULLAH, N. The Westphalian Deferral. **International Studies Review**, New Jersey, v. 2, n. 2, p. 29-64, 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3186427>> Acesso em: 22 out. 2013.

BURTON, J. W. Pour une approche systémique des relations internationales. L'étude des relations internationales : paradigmes contestés. **Revue internationale des sciences sociales**, Paris, v.25, n.1, p.23-36, 1974.

CASTRO, M. F. De Westphalia a Seattle: a Teoria das Relações Internacionais em Transição. **Cadernos do REL**: publicação do departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2º semestre 2001.

CLAPHAM, C. **Africa and the international system**: the politics of state survival. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D (Org.). **Double-edged diplomacy**: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993.

FEARON, J. D. Domestic politics, foreign policy, and theories of International Relations. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, Chicago, p.289-313, 1998. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org>>. Acesso em: 19 set. 2013.

FRANCE. Haut Conseil à l'intégration. **La France sait-elle encore intégrer les immigrés ?** Les élus issus de l'immigration dans les conseils régionaux (2004-2010). Paris: Documentation française, 2011.

GOUREVITCH, P. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. **International Organization**, v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706180>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v.1, n.1, p.1-30, 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/222751>>. Acesso em: 22 out. 2013.

JESUS, D. S. V. O baile do monstro: o mito da paz de vestfália na história das relações internacionais modernas. **História**, v. 29, n. 2, p. 221-232, dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010190742010000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2013.

KATZENSTEIN, P. J. International relations and domestic structures: Foreign economic policies of advanced industrial states. **International Organization**, v.30, n.1, p. 1- 45, Dec. 1976. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300003726>. Acesso em: 16 jul. 2013.

KEOHANE, R. O.; MARTIN, L. L. The Promise of Institutionalist Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, 1995, p. 39-51. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2539214>>. Acesso em: 15 set. 2013.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S.. Power and Interdependence revisited. **International Organization**, v.41, n.4, p.725-753, 1997. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027661>. Acesso em: 15 set. 2013.

KEOHANE, R., O. ; MILNER, H. V. **Internationalization and domestic politics**. New York: Cambridge University Press, 1996.

KRUGMAN, P; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The institutional dynamics of international political orders. **International Organization**, Massachusetts, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998. Disponível em: <http://courses.washington.edu/ppm504/MarchOlson_IO_98.pdf>. Acessado em: 15 nov. 2013.

MERLE, M. **La politique étrangère**. Paris: PUF, 1984.

MILNER, H. V. Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n.4, 1998. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=173296&jid=INO&volumeId=52&issueId=04&aid=173295>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

MORSE, Edward L. The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence, and Externalization. **World Politics**, Princeton, v. 22, n. 3, p. 371-392, Apr. 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2009602>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706785>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

RAE, H. **States identities and the homogenisation of peoples**. Cambridge: University Press, 2002. Disponível em: <<http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam033/2002016588.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

RENOUVIN, P. ; DUROSELLE, J. B. **Introducción a la historia de las relaciones internacionales**. D.F: Fondo de Cultura Económica, 2000.

ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, Princeton, v.51, n.1, p.144-172, Oct.1998. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/25054068?origin=JSTOR-pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

RUSSEL, R. **Política exterior y toma de decisiones em América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

TAYLOR, I. **The International Relations of Sub-Saharan Africa**. New York: Continuum, 2010.

VERCHAVE, F. X. **De la Françafrique à la Mafrafrique**. Bruxelles: Tribord, 2004.

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside: Relações Internacionais como teoria política**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Apicuri, 2013.

WALTZ, K. N. **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. Nova York: Columbia University Press, 2001.

WENDT, A. Collective Identity Formation and the International State. **The American Political Science Review**, Washington, v. 88, n. 2, p. 384-396, June 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2944711>>. Acesso em: 19 set. 2013.

WILLIAN, P. D. (Org.). **Security studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008.

WOLFERS, A. Political Theory and International Relations. In: LINKLATER, A. **International Relations: critical concepts in political science**. London: Routledge, 2000.