

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 33 | Dez. 2023

O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: VINHO VELHO EM GARRAFAS NOVAS?

Leticia Pinheiro
Fernanda Nanci Gonçalves

REDES TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Liliana Ramalho Fróio

POLÍTICA EXTERNA, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO TRANSNACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA ACESSÃO DO BRASIL À OCDE

Osmany Porto de Oliveira
Amanda Raynara Quintana Theodoro
Raphaella Akemi Hirasawa

APORTES DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) AO TRATAMENTO CIENTÍFICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA (M&A/PE): PEQUENOS AVANÇOS ANTE ENORMES OBSTÁCULOS

Walter Antonio Desiderá Neto

SEGURANÇA NACIONAL E A REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: COMO AVALIAR SEU PASSADO, PRESENTE E OS DESAFIOS FUTUROS?

Michelle Ratton Sanchez Badin
Odara Gonzaga de Andrade

POSSIBILIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Marcelo Passini Mariano
Haroldo Ramanzini Junior

POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: PROPOSTA DE ANÁLISE RELACIONAL A PARTIR DE REDES E ESPAÇOS SOCIAIS

Leandro Garcez Targa
Mario Schettino Valente
Dawisson Belém Lopes

INDICADORES EXTERNOS COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Renato Coelho Baumann das Neves

QUEER AND POSTCOLONIAL THEORIES: UNDERSTANDING BRAZILIAN IMMIGRANT POLICY DURING BOLSONARO'S GOVERNMENT (2019-2022)

Bruna Barcellos
Leonardo Mercher

BRICS PLUS: ENHANCING MULTILATERALISM AND MACROECONOMIC OPPORTUNITIES

Soumya Bhowmick
Arya Roy Bardhan

ENTRE ENTES E AGENTES: COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM CONTEXTO PANDÊMICO — OS CASOS CONSÓRCIO NORDESTE E INSTITUTO BUTANTAN

Aline Duarte da Graça Rizzo

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 33 | Dez. 2023



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 33 | Dez. 2023



ipea

Rio de Janeiro, 2024

TEMPO DO MUNDO

Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Conselho Acadêmico Consultivo

Aaron Schneider – University of Denver, Estados Unidos
Anahí Amar – Comisión Económica para a América Latina, Argentina
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico – Universidade Estadual da Paraíba
Archna Negi – Jawaharlal Nehru University, Índia
Cláudio Amitrano – Dimac/Ipea
Claudio Puty – Universidade Federal do Pará
Corival Alves do Carmo Sobrinho – Universidade Federal de Sergipe
Cristina Froes de Borja Reis – Universidade Federal do ABC
Cristina Soreanu Pecequillo – Universidade Federal de São Paulo
Daniela Freddo – Universidade de Brasília
Flávia de Holanda Schmidt – Diest/Ipea
Francisco Rodriguez – University of Denver, Estados Unidos
Giorgio Romano Schutte – Universidade Federal do ABC
Graciela de Conti Pagliari – Universidade Federal de Santa Catarina
Gustavo Rojas de Cerqueira Cesar – Unicef, Paraguai
Haroldo Ramanzini – Universidade Federal de Uberlândia
Ivan Tiago Machado Oliveira – Dinte/Ipea
José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, Espanha
Karina Lilia Pasquariello Mariano – Universidade Estadual Paulista
Kenneth Ramirez – Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Venezuela
Krisley Mendes – Universidade de Brasília
Leonardo Granato – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Liu Jia – Universidade de Negócios Internacionais e Economia de Pequim, China
Lorena Oyarzún Serrano – Universidad de Chile, Chile
Luciana Acioly – Dinte/Ipea
Luís Manuel Fernandes – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Luiz Pinto – BRICS Overseas, Hong Kong
Magdalena Lizardo Espinal – Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana
Marcelo Passini Mariano – Universidade Estadual Paulista
Maria Cristina Cacciamali – Universidade de São Paulo
Michel Levi – Universidad Andina Simón Bolívar, Equador
Michelle Hallack – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estados Unidos
Monica Hirst – Universidad Torcuato di Tella, Argentina
Raphael Padula – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Renato Baumann – Dinte/Ipea
René Ramirez – Universidad Nacional Autónoma de México, México
Rodrigo Fracalossi de Moraes – Dinte/Ipea
Victoria Panova – Far Eastern Federal University, Rússia
Vinicius Mariano de Carvalho – King's College London, Reino Unido
Viviana Araneda – Chile
Yanran Xu – Renmin University of China, China

Coordenadores deste número

Osmany Porto de Oliveira
Leticia Pinheiro
Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Editor

Pedro Silva Barros

Coeditor

Walter Antonio Desiderá Neto

Secretaria Executiva

Julia de Souza Borba Gonçalves
Sofia Escobar Samurio
Helitton Christoffer Carneiro
Leandro Fontes Corrêa

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –
v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Quadrimestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em
abril, agosto e dezembro.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento
Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas.
6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

Referência bibliográfica:

TEMPO DO MUNDO. Rio de Janeiro: Ipea, n. 33. dez. 2023.
ISSN 2176-7025. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm33>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos
formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira
responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto
de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério
do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde
que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O TEMPO DE AVALIAR A POLÍTICA EXTERNA NO MUNDO¹

Walter Antonio Desiderá Neto²

Pedro Silva Barros³

O número 33 da *Revista Tempo do Mundo*, conforme a prática adotada nos últimos quatro anos, apresenta um dossiê temático. O assunto central desta coletânea é a política externa, tratada como uma política pública. Nesta abordagem, consideram-se aspectos conceituais, teóricos e metodológicos, ao lado de enfoques empíricos particulares ao caso da política externa brasileira.

Os leitores que acompanharam o processo da chamada pública de artigos deste número podem ter estranhado a ampliação do tema. Originalmente, a chamada havia sido feita ao redor da ideia de avaliação da política externa. A avaliação, a formulação e o acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento constituem parte das próprias finalidades às quais se dedica o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – conforme consta em seu estatuto. Nesse contexto, a proposição do diálogo entre os formuladores e executores de programas governamentais com a comunidade científica para a reflexão sobre APE redundava obrigatoriamente em efetuar o debate em relação ao tratamento das atividades da pasta internacional como constituintes de uma entre várias políticas públicas.

As tarefas de monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE) estão inseridas, do ponto de vista do estudo científico, nas discussões estabelecidas ao redor dessa proposta mais geral. Nos últimos quinze anos, no campo da análise de política externa (APE), o seu tratamento como política pública vem despertando crescente interesse da comunidade acadêmica, sobretudo desde o lançamento da obra organizada por Pinheiro e Milani (2012).

Este número foi coordenado pelos professores Osmany Porto de Oliveira, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Leticia Pinheiro, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), Carlos Aurélio Pimenta de Faria, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), e pelo coeditor Walter Desiderá, da Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33apresenta>

2. Coeditor da revista.

3. Editor da revista.

A contextualização desse debate pressupõe o entendimento da bifurcação existente entre o campo da APE e o da análise de políticas públicas (APP). Essa divisão redundante em uma situação na qual a concepção que cada campo ofereceria para ideias híbridas como política pública externa e política externa pública seria, de acordo com seus instrumentais teórico-conceituais próprios, consideravelmente diferente. No que tange ao tópico específico do M&A/PE, o qual depende do intercâmbio entre essas duas áreas, não deve surpreender a quantidade extremamente reduzida de trabalhos com esse perfil, tanto realizados como em execução no Brasil e no mundo.

O próprio acervo da *Revista Tempo do Mundo* reflete essa realidade. Entre os artigos publicados em diferentes números, alguns trabalhos de especialistas de referência se preocuparam em *analisar* a política externa brasileira. Destacam-se Viola (2010), com enfoque temático na área ambiental, Kenkel (2011), na participação em operações de paz, Hirst (2015), no envolvimento com o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) e com o grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), Oliveira (2016), nas relações bilaterais com a China, Baumann (2021), sobre a eventual acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e Severo (2022), propondo a liderança regional brasileira para o aprofundamento da integração sul-americana.

Em contrapartida, apenas um artigo teve como preocupação central *avaliar* a política externa. Nele, Faria (2018) discutiu o “desencapsulamento” do Itamaraty, a politização das escolhas sobre a inserção global brasileira e a necessidade de legitimação das ações da pasta internacional, argumentando como eles constituem, ao mesmo tempo, razões e percalços para o M&A/PE. Essa colaboração foi fruto de um projeto de pesquisa empreendido pelo Ipea em 2015. Cabe salientar, ainda, que este também foi o primeiro artigo publicado no país dedicado ao tópico.

Por essa razão, havia uma preocupação quanto à dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de reunir um dossiê completo especificamente sobre M&A/PE. Nesse contexto, o professor Osmany Porto de Oliveira convidou o Ipea a se somar ao Laboratório de Políticas Públicas Internacionais (Laboppi), da Unifesp, para a realização do *workshop* intitulado Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise de Política Externa como Política Pública. O evento contou também com o apoio do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (Neape), do Iesp/Uerj, e da PUC-Minas. A oportunidade oferecida por essa iniciativa foi imprescindível para que este número fosse organizado. Ele resulta, em grande medida, das reflexões e dos trabalhos apresentados em Osasco, em São Paulo.

Constatou-se que, no estágio em que se encontra, o debate do M&A/PE exige reflexões sobre questões mais gerais para fomentar a construção de uma massa crítica suficiente que eventualmente enseje uma discussão exclusiva sobre ele. Portanto, o objetivo deste dossiê temático consiste em apresentar um estado

da arte sobre o tratamento analítico da política externa como política pública no Brasil, propondo uma atualização do debate entre os especialistas e oferecendo perspectivas para investigações futuras.

Esta apresentação do dossiê deliberadamente evitou realizar um mapeamento dos termos em que tal debate tem se dado e das publicações mais relevantes do campo, pois o primeiro artigo deste número, de Leticia Pinheiro e Fernanda Nanci Gonçalves, cumpre integralmente com essa função (Pinheiro e Gonçalves, 2023). No segundo artigo, Carlos Aurélio Pimenta de Faria e Liliana Ramalho Fróio buscam discutir um tema que permanece periférico para estudiosos da política externa. De forma exploratória, examinam-se as razões, as lógicas e os interesses das redes transnacionais que tentam pautar o processo de produção da política externa, destacando o papel de diversos atores não estatais (Faria e Fróio, 2023).

No terceiro artigo, Osmany Porto de Oliveira, Amanda Raynara Quintana Theodoro e Raphaella Akemi Hirasawa têm por objetivo compreender as motivações e estratégias da ação transnacional de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), seus interesses e os mecanismos de interação com a OCDE. Sua análise foi feita por meio de pesquisa documental, rastreamento do processo transnacional e levantamento exaustivo de material (Porto de Oliveira, Theodoro e Hirasawa, 2023). No quarto artigo, Walter Desiderá busca identificar e examinar contribuições dentro do campo da APE que visaram direta ou indiretamente fornecer um quadro conceitual, teórico e/ou metodológico para o M&A/PE (Desiderá, 2023).

No quinto artigo, Michelle Ratton Sanchez Badin e Odara Gonzaga de Andrade discutem a regulação constitucional da política externa no Brasil. No trabalho, examina-se como os Estados têm utilizado a noção de segurança nacional para redefinir políticas, incluindo a externa. A análise se concentra no Brasil, comparando disposições constitucionais de 1967/1969 e de 1988 relacionadas à segurança nacional (Badin e Andrade, 2023). No sexto artigo, Marcelo Passini Mariano e Haroldo Ramanzini Junior exploram as possibilidades de M&A/PE no Brasil. No trabalho, incorporam-se as contribuições dos modelos mais gerais de monitoramento e avaliação de políticas públicas, particularmente a metodologia do modelo lógico, ao mesmo tempo que se consideram as complexidades e desafios específicos que caracterizam a implementação da política externa (Mariano e Ramanzini Junior, 2023).

No sétimo artigo, Leandro Garcez Targa, Mario Schettino Valente e Dawisson Belém Lopes apresentam um quadro metodológico que integra dois modelos de análise relacional: a análise de redes sociais de políticas públicas e a construção de representação geométrica dos espaços sociais de agentes de políticas públicas, utilizando a técnica estatística da análise de correspondências múltiplas (ACM), com o objetivo de compreender a política externa nas diversas fases do ciclo de políticas públicas (Targa, Valente e Lopes, 2023). No oitavo, Renato Baumann

assevera que a política externa de um país é um vetor resultante de influências variadas, tanto oriundas das políticas internas e dos propósitos de diversos setores da sociedade como da conjuntura externa a cada momento. Nessa direção, considerando indicadores externos como instrumentos de avaliação de políticas, o argumento de Baumann (2023) é ilustrado com base na análise de indicadores usados pela OCDE e na situação relativa do Brasil nessas ferramentas de análise.

No nono artigo, Bruna Barcellos e Leonardo Mercher buscam compreender o governo Bolsonaro e sua agenda imigratória a partir das teorias pós-coloniais e *queer* das relações internacionais. Barcellos e Mercher (2023) utilizaram a análise de conteúdo para classificar discursos, entrevistas e políticas públicas de acordo com quatro colonialidades: i) do conhecimento; ii) do poder e do ser; iii) da natureza; e iv) de gênero. Soumya Bhowmick e Arya Roy Bardhan, no décimo artigo, analisam a paisagem macroeconômica dentro do BRICS, enfatizando o fortalecimento de parcerias, o aumento do comércio e as colaborações econômicas estratégicas entre seus membros. Do ponto de vista da política externa dos membros, seu objetivo é examinar o potencial do BRICS para catalisar um desenvolvimento global inclusivo e sustentável, enfrentando desafios e navegando incertezas por meio da colaboração diplomática (Bhowmick e Bardhan, 2023). Por fim, Aline Duarte da Graça Rizzo assina o 11º artigo, apresentando como foco central a cooperação descentralizada, ou ainda a paradiplomacia brasileira no contexto da pandemia. Rizzo (2023) efetua dois estudos de caso de instituições ligadas a entes subnacionais: o Instituto Butantan e o Consórcio Nordeste, ambos com protagonismo na crise sanitária global e no engajamento internacional. Sua contribuição demonstra como a horizontalização da política externa impõe desafios analíticos singulares ao M&A/PE.

No fechamento deste número, recebemos a notícia, publicada no *Diário Oficial da União*, de que o recurso à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) impetrado pela *Revista Tempo do Mundo* foi deferido e nossa avaliação no Qualis (2017-2020) subiu de B2 para A4. As inovações da revista com o objetivo de melhorar sua qualificação, impacto acadêmico e referência no debate público sobre a inserção internacional do Brasil começaram em 2019, com a publicação do *Estatuto, Regimento Interno e Plano de Trabalho da Revista Tempo do Mundo*, utilizando o *software* Open Journal Systems (OJS), com o aumento da quantidade de artigos, que passou, minimamente, a 35 textos anuais, divididos em três números temáticos, e com a criação do Conselho Acadêmico Consultivo, com membros de quinze países, de todas as regiões do Brasil, visando também à equidade de gênero. Os resultados até 2020 são apenas parciais. No ciclo de avaliação seguinte (2021-2024), provavelmente a *Revista Tempo do Mundo* atingirá a meta, definida em 2019, de se tornar A2.

Isso reflete o esforço contínuo da Dinte/Ipea de presença relevante no debate científico, na aproximação entre a comunidade acadêmica e os formuladores e executores de programas governamentais e na análise e avaliação de políticas públicas, especialmente as internacionais. Espera-se que a leitura deste número estimule a produção de novos aportes que deem sustentação para a execução de um frutífero M&A/PE no futuro.

REFERÊNCIAS

BADIN, M. R. S.; ANDRADE, O. G. de. Segurança nacional e a regulação constitucional da política externa no Brasil: como avaliar seu passado, presente e os desafios futuros? **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 145-168, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art5>.

BARCELLOS, B.; MERCHER, L. Queer and postcolonial theories: understanding Brazilian immigrant policy during Bolsonaro's government (2019-2022). **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 261-287, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art9>.

BAUMANN, R. O que esperar da membresia na OCDE? **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 29-50, abr. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/296/279>. Acesso em: 18 jul. 2024.

_____. Indicadores externos como instrumentos de avaliação de políticas. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 235-260, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art8>.

BHOWMICK, S.; BARDHAN, A. R. BRICS Plus: enhancing multilateralism and macroeconomic opportunities. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 289-322, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art10>.

DESIDERÁ, W. A. Aportes do campo da análise de política externa (APE) ao tratamento científico de monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE): pequenos avanços ante enormes obstáculos. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 111-144, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art4>.

FARIA, C. A. P. de; FRÓIO, L. R. Redes transnacionais na produção da política externa. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 45-75, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art2>.

HIRST, M. O Brasil emergente e os desafios da governança global: a paz liberal em questão. **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, n. 1, p. 33-64, jan. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/60/54>.

KENKEL, K. Interesses e identidade na participação do Brasil em operações de paz. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 9-35, ago. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/97/102>.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H. Possibilidades de monitoramento e avaliação da política externa brasileira. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 169-203, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art6>.

OLIVEIRA, H. A. Brasil-China: uma parceria predatória ou cooperativa? **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, p. 143-160, jan. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/53/47>.

PINHEIRO, L.; GONÇALVES, F. N. O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas? **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 17-43, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art1>.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. (Ed.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; THEODORO, A. R. Q.; HIRASAWA, R. A. Política externa, organizações internacionais e políticas públicas: um estudo sobre a ação transnacional da sociedade civil na acessão do Brasil à OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 77-109, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art3>.

RIZZO, A. D. G. Entre entes e agentes: cooperação descentralizada em contexto pandêmico – os casos Consórcio Nordeste e Instituto Butantan. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 323-346, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art11>.

SEVERO, L. La retomada de Brasil como locomotora de la integración. **Revista Tempo do Mundo**, n. 30, p. 63-88, dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/430/356>. Acesso em: 18 jul. 2024.

TARGA, L. G.; VALENTE, M. S.; LOPES, D. B. Política externa como política pública: proposta de análise relacional a partir de redes e espaços sociais. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 205-233, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art7>.

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, p. 81-116, ago. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/120/130>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SUMÁRIO

O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: VINHO VELHO EM GARRAFAS NOVAS?	17
Letícia Pinheiro Fernanda Nanci Gonçalves	
REDES TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA.....	45
Carlos Aurélio Pimenta de Faria Liliana Ramalho Fróio	
POLÍTICA EXTERNA, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO TRANSNACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA ACESSÃO DO BRASIL À OCDE.....	77
Osmany Porto de Oliveira Amanda Raynara Quintana Theodoro Raphaella Akemi Hirasawa	
APORTES DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) AO TRATAMENTO CIENTÍFICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA (M&A/PE): PEQUENOS AVANÇOS ANTE ENORMES OBSTÁCULOS	111
Walter Antonio Desiderá Neto	
SEGURANÇA NACIONAL E A REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: COMO AVALIAR SEU PASSADO, PRESENTE E OS DESAFIOS FUTUROS?	145
Michelle Ratton Sanchez Badin Odara Gonzaga de Andrade	
POSSIBILIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	169
Marcelo Passini Mariano Haroldo Ramanzini Junior	
POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: PROPOSTA DE ANÁLISE RELACIONAL A PARTIR DE REDES E ESPAÇOS SOCIAIS	205
Leandro Garcez Targa Mario Schettino Valente Dawisson Belém Lopes	

INDICADORES EXTERNOS COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS	235
Renato Coelho Baumann das Neves	
TEORIAS <i>QUEER</i> E PÓS-COLONIAL: COMPREENDENDO A POLÍTICA BRASILEIRA PARA A IMIGRAÇÃO DURANTE O GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)	261
Bruna Barcellos Leonardo Mercher	
BRICS PLUS: FORTALECENDO O MULTILATERALISMO E OPORTUNIDADES MACROECONÔMICAS	289
Soumya Bhowmick Arya Roy Bardhan	
ENTRE ENTES E AGENTES: COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM CONTEXTO PANDÊMICO – OS CASOS CONSÓRCIO NORDESTE E INSTITUTO BUTANTAN	323
Aline Duarte da Graça Rizzo	

CONTENTS

THE STUDY OF FOREIGN POLICY AS PUBLIC POLICY: OLD WINE IN NEW BOTTLES?	17
Leticia Pinheiro Fernanda Nanci Gonçalves	
TRANSNATIONAL NETWORKS IN FOREIGN POLICY PRODUCTION.....	45
Carlos Aurélio Pimenta de Faria Liliana Ramalho Fróio	
FOREIGN POLICY, INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, AND PUBLIC POLICIES: A STUDY ON TRANSNATIONAL CIVIL SOCIETY ACTION IN BRAZIL'S ACCESSION TO THE OECD	77
Osmany Porto de Oliveira Amanda Raynara Quintana Theodoro Raphaella Akemi Hirasawa	
CONTRIBUTIONS FROM THE FIELD OF FOREIGN POLICY ANALYSIS (FPA) TO THE SCIENTIFIC TREATMENT OF FOREIGN POLICY MONITORING AND EVALUATION (M&E/FP): SMALL ADVANCES IN THE FACE OF HUGE OBSTACLES.....	111
Walter Antonio Desiderá Neto	
NATIONAL SECURITY AND THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF FOREIGN POLICY IN BRAZIL: HOW TO EVALUATE ITS PAST, PRESENT AND FUTURE CHALLENGES?.....	145
Michelle Ratton Sanchez Badin Odara Gonzaga de Andrade	
POSSIBILITIES FOR MONITORING AND EVALUATION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY	169
Marcelo Passini Mariano Haroldo Ramanzini Junior	
FOREIGN POLICY AS PUBLIC POLICY: A PROPOSAL FOR RELATIONAL ANALYSIS BASED ON SOCIAL NETWORKS AND SOCIAL SPACES	205
Leandro Garcez Targa Mario Schettino Valente Dawisson Belém Lopes	

EXTERNAL INDICATORS AS POLICY EVALUATION TOOLS 235

Renato Coelho Baumann das Neves

**QUEER AND POSTCOLONIAL THEORIES: UNDERSTANDING
BRAZILIAN IMMIGRANT POLICY DURING BOLSONARO’S
GOVERNMENT (2019-2022)..... 261**

Bruna Barcellos

Leonardo Mercher

**BRICS PLUS: ENHANCING MULTILATERALISM AND
MACROECONOMIC OPPORTUNITIES 289**

Soumya Bhowmick

Arya Roy Bardhan

**BETWEEN ENTITIES AND AGENTS: DECENTRALIZED
COOPERATION IN A PANDEMIC CONTEXT – THE CASES OF THE
NORTHEAST CONSORTIUM AND THE BUTANTAN INSTITUTE 323**

Aline Duarte da Graça Rizzo

ÍNDICE

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: ¿VINO VIEJO EN BOTELLAS NUEVAS?	17
Leticia Pinheiro Fernanda Nanci Gonçalves	
REDES TRANSNACIONALES NA PRODUCCIÓN DE POLÍTICA EXTERNA	45
Carlos Aurélio Pimenta de Faria Liliana Ramalho Fróio	
POLÍTICA EXTERIOR, ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ESTUDIO SOBRE LA ACCIÓN TRANSNACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ADHESIÓN DE BRASIL A LA OCDE	77
Osmany Porto de Oliveira Amanda Raynara Quintana Theodoro Raphaella Akemi Hirasawa	
CONTRIBUCIONES DESDE EL CAMPO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR (APE) AL TRATAMIENTO CIENTÍFICO DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR (M&E/PE): PEQUEÑOS AVANCES FRENTE A ENORMES OBSTÁCULOS	111
Walter Antonio Desiderá Neto	
SEGURIDAD NACIONAL Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EXTERNA EN BRASIL: ¿CÓMO EVALUAR SU PASADO, PRESENTE Y LOS DESAFÍOS FUTUROS?	145
Michelle Ratton Sanchez Badin Odara Gonzaga de Andrade	
POSIBILIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA	169
Marcelo Passini Mariano Haroldo Ramanzini Junior	

LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS RELACIONAL BASADA EN REDES Y ESPACIOS SOCIALES 205

Leandro Garcez Targa

Mario Schettino Valente

Dawisson Belém Lopes

INDICADORES EXTERNOS COMO HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS..... 235

Renato Coelho Baumann das Neves

TEORÍAS *QUEER* Y POSCOLONIAL: COMPRENDIENDO LA POLÍTICA BRASILEÑA PARA LA INMIGRACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE BOLSONARO (2019-2022)..... 261

Bruna Barcellos

Leonardo Mercher

BRICS PLUS: POTENCIANDO EL MULTILATERALISMO Y OPORTUNIDADES MACROECONÓMICAS..... 289

Soumya Bhowmick

Arya Roy Bardhan

ENTRE ENTES Y AGENTES: COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN CONTEXTO PANDÉMICO – LOS CASOS DEL CONSORCIO NORDESTE Y EL INSTITUTO BUTANTAN 323

Aline Duarte da Graça Rizzo

O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: VINHO VELHO EM GARRAFAS NOVAS?

Leticia Pinheiro¹

Fernanda Nanci Gonçalves²

Com a consolidação da subárea de análise de política externa (APE) no Brasil, surgiram novas abordagens apontando para a diversificação crescente de atores participantes do processo decisório da política externa. Tal como ocorreu no Brasil, nos espaços acadêmicos de países com densa produção na área, observou-se um movimento que incentivou analistas de política externa a abrirem o diálogo interdisciplinar para explicar essa realidade. Assim, pesquisadores estrangeiros e brasileiros passaram a fazer novas perguntas de pesquisa, fortalecendo o interesse sobre a dinâmica da *politics* no universo da política externa, ampliando o diálogo com a área de análise de políticas públicas (APP). Este artigo objetiva discutir como a subárea de APE tem enfrentado os efeitos da nova configuração do processo decisório da política exterior, examinando, em particular, seu diálogo com a literatura de APP. Por meio de uma abordagem qualitativa, baseada em revisão da literatura no Brasil e no exterior, este artigo busca responder às seguintes questões: como a APE tem usado metodologias e conceitos da APP para explicar o processo decisório e o conteúdo da política externa, além de discutir a sua avaliação? Quais os benefícios decorrentes deste procedimento? Quais são os obstáculos que têm sido enfrentados nessa empreitada? Por fim, responde-se à pergunta do título deste artigo em que a referência à parábola do vinho velho em garrafas novas lança luz sobre questões relativas à natureza do objeto da investigação, da inovação teórica e metodológica e da fertilização cruzada entre a APE e a APP. Conclui-se que há um significativo avanço no diálogo entre as subáreas no Brasil e no exterior, o que traz inúmeros benefícios recíprocos, podendo ampliar o escopo e trazer à luz novas conexões entre os planos interno e externo, assim como incentivar a reflexão sobre a própria natureza da política externa e das demais políticas públicas.

Palavras-chave: análise de política externa; análise de políticas públicas; política externa brasileira; processo decisório; diálogo interdisciplinar.

THE STUDY OF FOREIGN POLICY AS PUBLIC POLICY: OLD WINE IN NEW BOTTLES?

The consolidation of foreign policy analysis (FPA) subarea in Brazil has brought new approaches pointing to the increasing diversification of actors participating in the foreign policy decision-making process. As it has occurred in Brazil, foreign policy analysts from other countries have also opened an interdisciplinary dialogue to explain this new reality. Thus, several researchers began to ask new research questions, strengthening the interest in the dynamics of politics in the universe of foreign policy, and expanding the dialogue with the area of public policy analysis (PPA).

1. Professora associada do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (Neaape/Iesp/Uerj); doutora em relações internacionais pela London School of Economics and Political Science; e mestre em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4330-0516>. E-mail: leticia.pinheiro@iesp.uerj.br.

2. Professora adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Uerj, coordenadora do Neaape/Iesp/Uerj e doutora em ciência política pelo Iesp/Uerj; e mestre em relações internacionais pela PUC-Rio. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1849-1317>. E-mail: fnanci@gmail.com.

This article aims to discuss how the FPA subarea has faced the effects of the new configuration of the foreign policy decision-making process, examining its dialogue with the PPA literature, in particular. By a qualitative approach this article seeks to answer the following questions: how FPA has used PPA methodologies and concepts to explain the decision-making process, the content and the evaluation of foreign policy? What are the benefits arising from this procedure? What are the obstacles that have been faced in this endeavor? Finally, the question in the title of this article in which the reference to the parable of old wine in new bottles is answered shedding light on questions relating to the nature of the object of investigation, theoretical and methodological innovation, and cross-fertilization between FPA and PPA. It is concluded that there is a significant advance in the dialogue between the subareas in Brazil and abroad, which brings numerous reciprocal benefits, being able to expand the scope and bring to light new connections between the internal and external plans, as well as encouraging reflection on the nature of foreign policy and other public policies.

Keywords: foreign policy analysis; public policy analysis; Brazilian foreign policy; decision-making process; interdisciplinary dialogue.

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: ¿VINO VIEJO EN BOTELLAS NUEVAS?

Con la consolidación de la subárea de análisis de política exterior (APE) en Brasil, han surgido nuevos enfoques que apuntan a la creciente diversificación de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Al igual que ocurrió en Brasil, en los espacios académicos de países con densa producción en el área se observó un movimiento que impulsó a los analistas de política exterior a abrir un diálogo interdisciplinario para explicar esta realidad. Así, investigadores extranjeros y brasileños comenzaron a formular nuevas preguntas de investigación, fortaleciendo el interés por las dinámicas de la *politics* en el universo de la política exterior, ampliando el diálogo con el área de análisis de políticas públicas (APP). Este artículo analiza cómo la subárea APE ha enfrentado los efectos de la nueva configuración del proceso de toma de decisiones en política exterior, examinando – en particular – su diálogo con la literatura de APP. A través de un enfoque cualitativo, basado en una revisión de la literatura en Brasil y en el exterior, este artículo busca responder las siguientes preguntas: ¿Cómo la APE ha utilizado metodologías y conceptos de APP para explicar el proceso de toma de decisiones y el contenido de la política exterior, además de discutir su evaluación? ¿Cuáles son los beneficios que se derivan de este procedimiento? ¿Cuáles son los obstáculos que se han enfrentado en este esfuerzo? Finalmente, se responde a la pregunta que origina el título de este artículo, en la que la referencia a la parábola del vino viejo en botellas nuevas arroja luz sobre cuestiones relativas a la naturaleza del objeto de investigación, la innovación teórica y metodológica y la fertilización cruzada entre la APE y la APP. Se concluye que hay un avance significativo en el diálogo entre las subáreas en Brasil y en el exterior, lo que trae numerosos beneficios recíprocos, pudiendo ampliar el alcance y sacar a la luz nuevas conexiones entre los planes internos y externos, además de incentivar la reflexión sobre la naturaleza de la política exterior y de otras políticas públicas.

Palabras clave: análisis de política exterior; análisis de política pública; política exterior brasileña; proceso de toma de decisiones; diálogo interdisciplinario.

JEL: F500.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art1>

Data de envío do artigo: 14/1/2024. Data de aceite: 15/5/2024.

1 INTRODUÇÃO³

Por um longo período, analistas da política externa brasileira, em especial aqueles que estudavam seu processo decisório, tinham como uma de suas referências centrais a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE). As razões para tanto são conhecidas: o profissionalismo da agência diplomática brasileira, juntamente com seu suposto insulamento das disputas político-partidárias, seriam responsáveis por promover alto grau de credibilidade a respeito de sua competência para formular as diretrizes de inserção internacional do país (Cheibub, 1985; Lima, 2000). Somadas, essas características sustentavam e, de fato, justificavam a afirmação de que essa agência diplomática exercia um “quase monopólio” na definição das diretrizes de inserção internacional do Brasil.

A produção acadêmica inserida nesta linha de interpretação teve grande destaque e foi, sem dúvida, responsável pela constituição de um consistente conjunto de reflexões que muito contribuíram para o entendimento da política externa brasileira. A despeito da relevância e da efetiva contribuição dada por essas pesquisas, a tese da centralidade, por vezes quase monopólio, do Itamaraty, como dito acima, gerou lapsos, quando não incorreções, sobre as quais, entretanto, não cabe nos estendermos neste momento. O fato é que, em linhas gerais, ao concentrarem a atenção na atuação da agência diplomática, estes estudos não levaram em conta a presença de diferentes *stakeholders* – ou o fizeram de modo incipiente – no processo de formulação e implementação da política externa do país.

Com o passar dos anos e com a consolidação da subárea de análise de política externa (APE) no Brasil (Salomón e Pinheiro, 2013), surgiram novas abordagens apontando para a ampliação e a diversificação crescente de atores partícipes do processo decisório da política externa brasileira, disputando a tese da alegada centralidade do Itamaraty, ainda que reconhecendo um déficit democrático nesta nova configuração decisória (Pinheiro, 2009; Lopes, 2013). E, ainda que os níveis de participação desses atores nem sempre tenham se traduzido em elevado grau de influência (Ramanzini Júnior e Farias, 2016), era inquestionável que se outrora já havia outros atores na arena de formulação e implementação da política externa para além do Itamaraty, essa arena havia se ampliado e diversificado ainda mais nos últimos anos. Em vista desse novo cenário, a pesquisa na área se voltou para a participação ativa de diversas instituições e agências estatais na política externa

3. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no *workshop* Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise da Política Externa como Política Pública, realizado em Osasco (São Paulo), em 7 de novembro de 2023, na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Na oportunidade, gostaríamos de agradecer por todos os excelentes comentários, sugestões e críticas feitas por ocasião deste evento, em particular as ponderações de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, de Osmany Porto de Oliveira e de Walter Desiderá. Todavia, sublinhamos que eventuais lapsos e equívocos aqui presentes são, de certo, de nossa inteira responsabilidade.

brasileira – juntamente ou em disputa com o Itamaraty – assim como para a participação de atores sociais neste mesmo processo.

Numa outra linha de investigação, surgiram também indagações sobre a subalternização de gênero e sobre a racialização no processo de formulação da política externa, inspiradas nas teorias interpretativas das relações internacionais (Achilleos-Sarll, 2018; Aggestam e True, 2020). Em que pese a originalidade das contribuições concernentes a esta última abordagem, ainda não está claro para nós se, de fato, pertencem *stricto sensu* ao campo da APE, razão pela qual preferimos, por ora, não as incluir em nossa apreciação. Já as outras duas, sem sombra de dúvida, fazem parte desse campo de investigação e, mais que isso, são a razão de ser desta nossa reflexão a respeito do diálogo da APE com outras subáreas disciplinares.

De fato, o surgimento, crescimento e amadurecimento dessas abordagens podem ser explicados pela própria reconfiguração empírica da arena decisória de política externa, cuja materialidade suscitou indagações quanto ao seu funcionamento. Mas não só. Foi também a consolidação do campo da APE no país (Casarões, 2018; Santos e Pinheiro, 2023) que permitiu, por meio de suas ferramentas, que pesquisadores se capacitassem para fazer novas perguntas de pesquisa. Foi neste cenário que começou a se fortalecer o interesse sobre a dinâmica da *politics* no universo da política externa brasileira.

Embora este tenha sido um movimento bastante expressivo entre os estudiosos da política externa brasileira, é fato que as motivações empíricas para tal não se restringiram à realidade do Brasil. Se a redemocratização, a liberalização econômica e os projetos governamentais de cooperação técnica entre países em desenvolvimento respondem pelo que foi particular ao país no que se refere à diversificação temática da agenda e à ampliação do número de atores, é igualmente verdade que, no plano global, a agenda internacional dos Estados já não comportava tão somente temas de natureza econômica ou de *high politics*, em grande parte devido ao fim da Guerra Fria.

Com efeito, a crescente complexidade do sistema internacional, a diluição das fronteiras entre os ambientes doméstico e internacional e a transversalidade temática que tem caracterizado as políticas públicas de uma forma geral e, em particular a política externa, trouxe para esta última uma grande diversidade de interesses representados por distintos atores – o que, ao fim e ao cabo, criou uma agenda internacional para numerosos ministérios, agências estatais e atores sociais. E, tal como ocorreu no Brasil, testemunhou-se nos espaços acadêmicos de países com densa produção na área um movimento que incentivava analistas de política externa a buscar novas abordagens e a abrir o diálogo interdisciplinar para explicar essa nova realidade (Hill, 2013; Morin e Paquin, 2018; Beach e Pedersen, 2020).

Feitas essas primeiras ponderações, este artigo tem como objetivo discutir como a subárea de APE tem enfrentado os efeitos dessa nova configuração do processo decisório da política exterior, averiguando, em particular, seu diálogo com a literatura de análise de políticas públicas (APP). A escolha por examinar o diálogo com esta subárea, especificamente, não é gratuita ou aleatória. A interface entre as suas subáreas é notória e tem sido objeto de várias referências, como veremos em seguida neste trabalho. Ademais, tem se tornado mais recorrente, inclusive entre os diplomatas, o reconhecimento da política externa como uma política pública, sujeita ao controle democrático e aos mecanismos de prestação de contas, embora essa dimensão ainda necessite de grande avanço e amadurecimento em âmbito governamental. Este estudo parte do pressuposto de que há um significativo avanço no diálogo entre as subáreas de APE e de APP no Brasil e no exterior, o que traz inúmeros benefícios recíprocos para as áreas, no que chamamos de fertilização cruzada, podendo ampliar o escopo e trazer à luz novas conexões entre os planos interno e externo, assim como incentivar a reflexão sobre a própria natureza da política externa e das demais políticas públicas.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. Primeiramente, fazemos uma breve revisão da literatura estrangeira, apresentando as contribuições de estudiosos que analisaram a política externa como política pública. Em seguida, fazemos o mesmo no âmbito dos estudos sobre a política externa brasileira. Em ambas as seções, buscamos responder às seguintes questões: como a subárea de APE tem usado os modelos, metodologias e conceitos do campo da APP para explicar o processo decisório e o conteúdo da política externa, além de discutir a possibilidade de sua avaliação? Quais os benefícios decorrentes deste procedimento? E, a título preliminar, quais são alguns dos obstáculos que têm sido ou ainda estão por ser enfrentados nessa empreitada?

Já a título de considerações finais, procuramos responder à pergunta apresentada no título deste artigo, em que a referência à parábola do vinho velho em garrafas novas pretendeu trazer à luz questões relativas à natureza do objeto da investigação, da inovação teórica e metodológica e da fertilização cruzada entre as subáreas de APE e APP.

2 POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGENS ESTRANGEIRAS SOBRE O TEMA

Soa algo estranho quando se ouve que, ao final dos anos 1980, alguns estudiosos de política externa buscaram transpor as fronteiras entre as subáreas de APE e APP, propondo um modelo para explicar o processo político doméstico do sistema de formulação de política externa. Afinal, para sermos fiéis à APE, a mobilização das variáveis domésticas para entender o conteúdo da política externa foi a base sobre a qual essa subárea se ergueu, a partir da publicação do artigo de

Snyder, Bruck e Sapin (1954). Por esta razão, todos os manuais da subárea de APE tratam do impacto das variáveis domésticas no processo de formulação e no conteúdo da política externa dos Estados – como Breuning (2007), Figueira (2011) e Gonçalves e Pinheiro (2020). Mas, se a *suposta* novidade seria a tentativa de transpor as fronteiras epistemológicas entre as duas subáreas e não somente trazer variáveis domésticas para a análise, também não se deve esquecer que muito do que os pioneiros da APE propuseram para tratar dos condicionantes domésticos da política externa já provinha da APP. A novidade, portanto, estaria na recusa da visão tradicional que tratava o campo de investigação científica da política externa como distinto do das políticas públicas (Brummer *et al.*, 2019). Em outras palavras, a originalidade residiria tão somente na assunção deliberada desta interface, no reconhecimento explícito do uso de ferramentas comuns, enfim, na defesa da fertilização cruzada.

Se por política externa entendemos “o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos” (Pinheiro, 2004, p. 7); e por política pública, consoante Eduardo Marques, tomamos “o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (Marques, 2013, p. 24); e se analistas de políticas públicas têm como objetivo compreender quem ganha o quê, por que e que diferença faz (Laswell, 1958), era de se esperar que analistas de política externa tivessem, desde sempre, um diálogo explícito com os primeiros, na medida em que estas perguntas também são pertinentes para estes últimos. No entanto, segundo Helen Ingram e Suzanne Fiederlein, os analistas de política externa “geralmente não utilizaram categorias e modelos de políticas públicas, embora tenham desenvolvido teorias sobre até que ponto a política doméstica se entrelaçou com as relações internacionais” (Ingram e Fiederlein, 1988, p. 725, tradução nossa).⁴

Reconhecendo os avanços nesse horizonte – embora sublinhando que muito mais ainda pode ser feito –, listamos a seguir autores estadunidenses e europeus que postularam a necessidade de maior diálogo entre a APE e a APP e mesmo a superação das fronteiras entre estas subáreas. Tais estudiosos que, além disso, buscaram explorar “como as teorias e conceitos do ‘domínio doméstico’ desenvolvidos nas políticas públicas podem enriquecer a análise da política externa, bem como, embora em menor grau, como estas teorias e conceitos se beneficiam de uma conexão com os estudos de política externa” (Brummer *et al.*, 2019, p. 4, tradução nossa).⁵

4. “(...) have not generally utilized public policy categories and insights, notwithstanding have noted and developed theories about the extent to which domestic politics has become mixed with international relations”.

5. “(...) how ‘domestic realm’ theories and concepts developed in PP can enrich the analysis of foreign policy as well as, albeit to a lesser extent, how these theories and concepts benefit from engaging with foreign policy”.

Cerca de 35 anos atrás, Ingram e Fiederlein (1988) criticaram a separação entre os estudos de políticas públicas e de política externa, sublinharam a pertinência do diálogo e empregaram conceitos centrais da APP para analisar as relações entre os Estados Unidos e o México. Considerando a tipologia de temas que são tratados em política externa – e se abrangem situações rotineiras ou de crise – e os diferentes atores envolvidos nos estágios do processo decisório da política externa (definição da agenda, formulação, legitimação e implementação), as autoras aplicaram essa abordagem a uma pesquisa empírica, avaliando as questões de recursos transfronteiriços na relação entre México e Estados Unidos. Segundo as autoras, a fronteira entre estes dois países envolvia dinâmicas de desenvolvimento econômico e crescimento populacional a um ritmo tão acelerado que conduziu ao esgotamento dos recursos naturais, à contaminação do espaço aéreo partilhado e das fontes de água. Dado que uma parte das consequências negativas de tais problemas recaía sobre os residentes da região fronteiriça, os funcionários públicos locais e estaduais tiveram forte incentivo para se engajarem na resolução de problemas, tornando-se participantes-chave no processo de elaboração de políticas. Considerando isso, avaliaram como as fundições de cobre de empresas estadunidenses na região fronteiriça de Sonora (México) com o Arizona (Estados Unidos) levaram a uma negociação bilateral entre os países para lidar com os efeitos da poluição na região limdeira. Assim, concluíram – ao aplicar conceitos da APP ao caso estudado – que, em muitos aspectos, a política externa é uma extensão da política interna e que quando as questões políticas em jogo pesam fortemente sobre os interesses e as instituições políticas internas, a política doméstica predomina em relação às preocupações internacionais. Nesse sentido, o estudo da política externa teria muito a ganhar com a incorporação dos modelos e conceitos das políticas públicas, dedicados ao estudo da *politics* (Ingram e Fiederlein, 1988).

Em 2006, foi a vez de Lentner lembrar que inúmeros analistas de política externa já haviam concentrado suas pesquisas nos mesmos aspectos que a maioria dos analistas de políticas públicas, como Graham Allison (1971), Allison e Szanton (1976), John Steinbruner (1974), Irving Destler (1972), Roger Hilsman (1987), Alexander George (1980), Richard Neustadt (1970) e Paula Stern (1979). No entanto, disse esse autor, tanto estes como muitos outros teriam feito isso sem, de fato, buscarem uma real integração entre as subáreas.

A despeito do evidente consenso entre tais autores sobre a interface entre a APE e a APP, há uma significativa diferença entre ambos, sendo o artigo de Ingram e Fiederlein (1988) mais ambicioso e, realmente, mais exitoso ao propor um modelo de análise a partir do diálogo entre as duas subáreas. Sem desconsiderar a contribuição feita por Lentner (2006) ao defender o diálogo entre as subáreas, nos parece ter havido, entretanto, uma espécie de paralisia no debate, desde que, por pelo menos dezoito anos, a subárea de APE permaneceu na posição de lançar

mão de algumas ferramentas da APP para estudar política externa, sem, de fato, enfrentar os desafios epistemológicos e metodológicos ao fazê-lo. Este lapso de tempo, a propósito, também foi registrado por Kaarbo (2019). Ao lembrar da realização, em 1990, de uma mesa-redonda sobre a conexão entre o estudo das políticas públicas e da política externa, esta autora registrou que, a despeito das qualidades intelectuais e do empenho dos participantes do evento, desde então não se teve notícia de qualquer tentativa sustentada de se estabelecer uma ponte entre as duas subáreas.

Finalmente, em 2017 um grupo de pesquisadores decidiu enfrentar esse desafio, ao organizar o *workshop* Foreign Policy Analysis and Public Policy: Towards Theoretical Dialogue and Integration, por ocasião do 4th European Workshops in International Studies, da European International Studies Association, realizado em Cardiff. O resultado desse encontro foi a publicação de uma obra cuja leitura é hoje indispensável para os interessados nesse diálogo. Em cada um dos capítulos deste livro há um sumário do estado da arte da abordagem da APP selecionado pelo(a) autor(a), uma discussão sobre a possibilidade de sua transferência para o campo da política externa e uma aplicação do respectivo modelo a um caso empírico (Brummer *et al.*, 2019).

O ponto de partida dos organizadores do livro é que a política externa se tornou, em muitos aspectos, mais semelhante e entrelaçada com as políticas públicas “comuns” e que a subárea de APE teria muito a se beneficiar com uma aproximação aos estudos de APP, bem como, embora em menor grau, as teorias e os conceitos desta subárea beneficiaram-se do intercâmbio com a política externa. O livro procura contribuir para a integração das subáreas, estabelecendo um diálogo interdisciplinar que permita colher os benefícios de uma perspectiva abrangente da ciência política. Registrando a existência de desafios de ordem teórica, empírica e metodológica nesta empreitada, os organizadores do livro (Brummer *et al.*, 2019) afirmam ser possível transpô-los em favor de um diálogo interdisciplinar.

Na primeira parte da obra, os autores de cada capítulo apresentam perspectivas analíticas de políticas públicas que exploram a visão centrada nos atores e as utilizam para avaliar casos de política externa. Blavoukos (2019) examina como a abordagem de múltiplos fluxos pode ser aplicada à política externa e se é relevante e apropriada para tal finalidade. Baseando-se no trabalho seminal de Kingdon (1984) sobre formulação de políticas públicas, analisa duas grandes iniciativas de política externa: o acordo entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) no início da década de 1990, que levou aos acordos de Oslo, e a reaproximação greco-turca no final desta mesma década, que resultou na melhoria substancial da relação entre a União Europeia e a Turquia.

Já Joly e Richter (2019) discutem a teoria do equilíbrio pontuado, proposta pela primeira vez por Baumgartner e Jones (1993) e que tem sido aplicada com sucesso a uma gama de políticas públicas e gerado análises transversais que visam compreender e comparar as causas da estabilidade e da mudança em diferentes sistemas políticos. Os autores mostram que esta teoria não é relevante apenas para políticas públicas domésticas, mas útil para a compreensão da formulação de políticas externas, analisando mudanças nas alocações de ajuda externa em países como Estados Unidos, Bélgica e Dinamarca.

Por seu turno, Pierce e Hicks (2019) tratam da perspectiva do modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition network*), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), explorando como os atores que colaboram em coalizões de defesa procuram transformar as suas crenças em políticas, utilizando distintos recursos e estratégias. Mais especificamente, operacionalizam a aplicação do modelo à decisão do governo dos Estados Unidos de apoiar, por meio de uma coalizão anglo-americana, a divisão da Palestina com a Resolução nº 181 das Nações Unidas (ONU) em 1947.

Oppermann e Brummer (2019), por sua vez, tratam das abordagens de *veto players*, que sugerem que a possibilidade e as condições para a mudança política num determinado sistema dependem do número de atores e pontos de veto, da distribuição de preferências e da capacidade e dos incentivos para empregar o poder de veto. A perspectiva é aplicada à análise de um *veto player* da política da Alemanha em relação ao destacamento estrangeiro das suas forças armadas, as Bundeswehr, que desde o início da década de 1990 mobilizou cerca de 380 mil soldados para mais de quarenta operações militares.

Na segunda parte da obra, os demais autores apresentam perspectivas estruturais das políticas públicas, começando por Schieder (2019), que trabalha com o novo institucionalismo, focando as instituições domésticas. O autor apresenta uma visão geral de como o novo institucionalismo em suas variantes racional, sociológica, histórica e discursiva tem sido aplicado à pesquisa em políticas públicas e como pode favorecer o estudo da política externa. Schieder (2019) examina, então, como o institucionalismo histórico é capaz de explicar a decisão dos Estados Unidos de impor sanções à Rússia em resposta à crise da Ucrânia em 2014.

Já Ansell e Torfing (2019) trazem a abordagem de rede, comparando diferentes teorias e métodos para compreender as redes de políticas e governança. Em seguida, discutem como essas redes podem ser fundamentais para melhorar o compartilhamento de conhecimento, a coordenação interorganizacional e intersetorial e resolver problemas complexos de maneira que aumentem a legitimidade democrática. Os autores defendem que a abordagem é útil para analisar como os Estados formulam,

implementam e difundem a política externa em resposta aos interesses internos e aos problemas e acontecimentos globais, ilustrando o papel das redes na facilitação da cooperação para prevenir a proliferação nuclear.

Ainda nas perspectivas estruturais, Biedenkopf e Mattelaer (2019) apresentam a discussão sobre *difusão e transferência de políticas públicas* como variáveis independentes na análise das escolhas de política externa. Os autores ilustram a aplicação da abordagem avaliando o caso da doutrina de planejamento de operações militares em resposta a crises. Para tanto, exploram as origens históricas da doutrina de planejamento operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e como esta se difundiu para outras organizações, tais como a União Europeia e a ONU.

Por seu turno, Harnisch (2019) discute a abordagem de aprendizagem política, que trata da mudança ou desenvolvimento de novas crenças, habilidades ou procedimentos como resultado da observação e da experiência. A aprendizagem política tem sido reconhecida como um mecanismo central de mudança nas políticas públicas, mas sua aplicação não é usual na APE. O capítulo oferece uma revisão sistemática da literatura existente e aplica perspectivas de aprendizagem ao caso da política externa da União Soviética sob o governo de Gorbachev.

Por fim, Kaarbo (2019), na conclusão do livro, defende que a aplicação das abordagens de políticas públicas para a análise de política externa traz como benefícios principais a inovação teórica e metodológica do campo, ajuda a explorar novas ligações entre o doméstico e o externo na elaboração de políticas e convida a novas reflexões sobre a natureza da política externa. Contudo, Kaarbo também destaca os desafios presentes nesta aproximação, a saber: a possibilidade de incoerência teórica na APE e seu eventual distanciamento da grande área de relações internacionais.

De modo geral, esta obra apresenta inúmeras formas de superar a divisão interdisciplinar entre a APP e a APE, enriquecendo em muito o estudo da política externa como política pública. E, para além das referências positivas feitas por Kaarbo (2019) na conclusão do livro, os capítulos demonstram com muita propriedade as interfaces entre os planos doméstico e internacional, sobre as quais abordagens tradicionais e outras mais inovadoras da subárea de APP oferecem ferramentas para uma melhor compreensão da construção e implementação da política externa – em particular, embora não exclusivamente, na contemporaneidade.

Vejamos a seguir como este mesmo movimento em prol da aproximação entre as duas subáreas se desenhou no Brasil.

3 POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGENS BRASILEIRAS SOBRE O TEMA

3.1 A aproximação das subáreas: entendendo o problema

Nos anos 2000, pesquisadores(as) brasileiros(as) do campo do direito internacional público, da ciência política, das relações internacionais e da análise de políticas públicas, movidos(as) pelas mudanças no cenário em que se desenvolviam as decisões na área de política externa no Brasil, publicaram artigos em que afirmavam a condição de política pública da política externa e buscaram lançar mão de ferramentas da subárea da APP para analisá-la. Ao fazê-lo, entretanto, foram raros os que iniciaram um diálogo explícito entre esta e a subárea de APE, procurando enfrentar os desafios teóricos e metodológicos desta empreitada. Assim, somando-se às assertivas anteriormente feitas por operadores de política externa, tais como Celso Lafer e Celso Amorim,⁶ aqueles(as) pesquisadores(as) procuraram defender essa mesma afirmação a partir dos seus respectivos enquadramentos disciplinares.

Em comum entre eles(as) havia o consenso sobre algumas semelhanças e particularidades entre a política externa e as demais políticas públicas: semelhantes em uma de suas origens, posto que ambas são formuladas e conduzidas por estruturas governamentais e a partir de insumos domésticos; porém distintas no seu destino, afinal a condição *sine qua non* de uma política pertencer ao terreno da política externa é sua conexão necessária com o plano internacional, sendo esta talvez a diferença mais significativa com relação às demais políticas públicas que prescindem dessa conexão.

Antes disso, porém, ou seja, antes dessa assunção da política externa como política pública, houve também quem usasse ferramentas da APP para analisar a política externa brasileira, ainda que sem esse reconhecimento explícito. Este é o caso, por exemplo, de Pinheiro, em sua tese de doutorado defendida no ano de 1995, mas só publicada em 2013. A despeito do pioneirismo na utilização do ciclo de vida das políticas públicas em sua análise sobre o processo de formulação da política externa brasileira de um dos governos do regime militar brasileiro (1974-1979), é revelador o fato de a autora, em nenhum momento, referir-se à política externa como política pública e não mobilizar nenhum dos precursores desta abordagem. Alternativamente, a fim de recuperar o papel de diferentes atores na formulação das decisões examinadas, Pinheiro (2013) buscou num estudo a respeito de modelos de análise de política externa (Kellerman, 1983) a divisão por etapas deste processo.

6. O jurista Celso Lafer, além de um estudioso das relações internacionais, foi chanceler do Brasil por duas vezes, em 1992 e entre 2001 e 2002; da mesma forma, o diplomata Celso Amorim chefiou o Itamaraty também por duas vezes, a primeira entre 1993 e 1995 e a segunda entre 2003 e 2011.

Foi só alguns anos mais tarde que começou a se desenhar no campo de estudos sobre a política externa brasileira uma visão que a percebia, de fato, enquanto uma política pública, como veremos nos exemplos a seguir.

Sanchez e outros autores, partindo dos pressupostos de que “i) as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório e ii) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas” (Sanchez *et al.*, 2006, p. 125), relacionaram política externa e política pública e examinaram o caso brasileiro a partir da perspectiva constitucional. Por meio do ciclo de vida das políticas públicas, as autoras buscaram analisar a regulamentação constitucional da distribuição de competências entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário para a condução da política externa brasileira. Com base numa divisão deste ciclo por fases, Sanchez *et al.* (2006) optaram por verificar a competência de cada um desses Poderes na formulação, decisão, implementação e avaliação da política externa em duas versões distintas da Carta Constitucional brasileira: a de 1967, que institucionalizou o regime implantado após o golpe de 1964, e a então vigente, promulgada em 1988 por uma Assembleia Constituinte no processo de retomada do regime democrático brasileiro. Em que pese a relevante contribuição que as autoras ofereceram, ainda estávamos distantes de uma discussão sustentada sobre os benefícios que as ferramentas da APP poderiam oferecer para a compreensão do conteúdo da política externa brasileira.

Alguns anos depois, Lima (2013) contribuiu para um livro dedicado ao diálogo entre a APP e um conjunto de disciplinas que, na visão dos organizadores de tal publicação, “produziram olhares específicos sobre as políticas públicas (...) de forma mais central na própria disciplina (...) e outras de forma mais periférica (...) como (...) relações internacionais” (Marques e Faria, 2013, p. 9). Com vistas a analisar a colaboração brasileira nesse particular, primeiramente Lima (2013) se estendeu sobre as inovações teóricas que, no passado, teriam concorrido para o tratamento analítico da política externa como política pública no contexto acadêmico norte-americano. Nesta seção, a autora listou as principais contribuições que os fatores domésticos trouxeram para o entendimento da política externa, em particular aqueles que priorizaram os processos decisórios em clara interface com algumas das premissas da APP.

Finalmente, ao tratar da realidade brasileira, Lima (2013) datou dos anos 1990 a formação de uma terceira geração de estudiosos da política externa brasileira que, “refletindo mudanças na política mundial com o fim da Guerra Fria, a intensificação dos processos de globalização, e também a crise dos regimes autoritários na região e o retorno da democracia no Brasil” (Lima, 2013, p. 148), teria intensificado o intercâmbio com disciplinas afins. Além disso, afirmou a autora, esses estudiosos passaram a tratar a política externa como política pública, “em grande parte pela consideração dos condicionantes domésticos nas análises de política externa” (Lima, 2013, p. 149).

A despeito da sua notável contribuição ao contextualizar a aproximação dos estudos sobre política externa com o campo da APP no âmbito acadêmico estadunidense e brasileiro, em particular no que tange ao recorte analítico em relação ao processo decisório, a autora não chegou a enfrentar os desafios ou mesmo os benefícios decorrentes dessa aproximação. Na realidade, Lima (2013) terminou por replicar o mesmo argumento que indicava haver diálogo da APE com a APP no Brasil, sem maiores aprofundamentos: ao afirmar que no Brasil também se buscava nos fatores domésticos a explicação para o conteúdo da política externa brasileira, isso por si só revelava o diálogo entre as duas subáreas.

Curiosamente, e mesmo reconhecendo que características específicas da política externa – assim como da política de defesa, como Lima (2013) notou – a diferenciavam das demais políticas públicas e tendiam a gerar maior efeito inercial, neste capítulo a autora toca num dos pontos mais sensíveis do encontro entre essas duas dimensões da política. Ao afirmar que “quanto mais a [política externa] amplia a agenda de questões e de atores, mais o campo se aproxima das demais políticas públicas, sujeitas aos mesmos mecanismos de controle externo existentes nas democracias” (Lima, 2013, p. 152), a autora toca na questão do monitoramento e da avaliação. Como veremos adiante, esta é de fato uma das principais dimensões do terreno da APP e aquela que, possivelmente, traz os maiores desafios para analisar a política externa como política pública.

A proposta feita por Milani e Pinheiro (2013) de enfrentar os desafios da caracterização da política externa como política pública, título do próprio artigo, produziu algum impacto na área de estudos sobre a política externa brasileira. Os fatos de esse artigo ter sido publicado em seguida a um período de grande ativismo e visibilidade da diplomacia brasileira e de ambos os autores serem produtivos analistas nessa agenda de pesquisa, sem dúvida, favoreceram o ocorrido. Com o objetivo de discutir as implicações conceituais e políticas da nova configuração da política externa brasileira, Milani e Pinheiro (2013) adotaram a perspectiva de que a política exterior é uma política pública, ou seja, é o Estado e o governo em ação no nível internacional. Ao fazê-lo, buscaram trazer a política externa para o terreno da *politics*, isto é, partiram da premissa de que “sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos” (Milani e Pinheiro, 2013, p. 24). Realizaram, então, uma extensa e cuidadosa reflexão a respeito dessas assertivas, da qual derivou a noção de politização da política externa.⁷ Por fim, os autores sugeriram promissores

7. Na visão desses autores, com a qual concordamos, a politização da política externa é “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas [no plano internacional]” (Milani e Pinheiro, 2013, p. 30).

caminhos para a sua investigação, por meio da sociologia das organizações, da administração pública, da história e da perspectiva comparada (Milani e Pinheiro, 2013). Apesar de alguns instigantes *insights* dessa contribuição, não se pode afirmar, entretanto, que tenham conseguido enfrentar os desafios metodológicos decorrentes da assunção da política externa como política pública. Não por acaso, os autores não chegam a citar qualquer um dos clássicos modelos de APP, tais como a abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984), o modelo de coalizões de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) ou o modelo do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993).

Ainda neste quadrante, que qualificamos como de entendimento sobre o problema da aproximação das subáreas, Lopes, Faria e Santos propuseram “um caminho teórico alternativo para estudar as políticas externas latino-americanas contemporâneas, evocando a noção de ‘ciclo de políticas públicas’ para explicar como os regimes democráticos na região foram capazes de expandir a sua autonomia ao longo do tempo” (Lopes, Faria e Santos, 2016, p. 1, tradução nossa).⁸ Apesar do mérito de recorrerem aos clássicos da área de APP ao mobilizarem o ciclo de vida das políticas públicas como parte do proposto protocolo de pesquisa, esses autores não chegaram, entretanto, a avançar na sua utilização.

Finalmente, como veremos a seguir, embora tendo se favorecido dessas contribuições pretéritas, a assunção da política externa como política pública deixaria para trás o tempo em que, por aproximação indireta e intuitiva, como no caso de Pinheiro (2013), ou a partir de um mero pressuposto, como no caso de Sanchez *et al.* (2006), ou ainda apenas como constatação do reconhecimento dos fatores domésticos na formulação da política externa e das demais políticas públicas, como no caso de Lima (2013), a comunidade de estudiosos de política externa brasileira buscaria se aprofundar neste debate. Assim, apesar da contribuição de cada uma das iniciativas acima no sentido de afirmar a aproximação entre a APE e a APP, será em outros títulos que encontraremos propostas mais concretas com vistas a estudar a política externa brasileira como política pública. É sobre as tentativas de fato realizadas neste sentido que nos voltamos a seguir.

3.2 O amadurecimento dos estudos: estabelecendo pontes entre política externa e políticas públicas

Em linha com a tendência de aprofundar o debate sobre como analisar a política externa enquanto política pública, Gonçalves e Pinheiro (2020) fazem um balanço das semelhanças e das singularidades que existem em ambas as áreas no livro em

8. “(...) an alternative theoretical path to study contemporary Latin American foreign policies, evoking the notion of ‘public policy cycle’ to explain how democratic regimes in the region have been able to expand their autonomy over time”.

relação ao que estudar e por que neste campo. No capítulo dedicado ao tema, as autoras explicam como é possível utilizar o instrumental do ciclo de vida das políticas públicas para avaliar o ciclo de vida da política externa e quais são as implicações práticas de tratar a política externa como pública. Segundo concluem as autoras – ao aplicar a ferramenta metodológica do ciclo de vida aos casos da aproximação do Brasil da China comunista e ao apoio à independência de Angola sob o governo Geisel –, é plenamente possível utilizar esse instrumental da APP para estudar decisões de política externa, a despeito de adaptações eventuais.

Um destaque especial nesse movimento de utilização das ferramentas da APP na análise de casos empíricos da agenda da política externa com uma perspectiva crítica a respeito de seus benefícios e obstáculos deve ser dado às investigações sobre transferência e difusão de políticas públicas, aplicando-as ao campo da cooperação internacional. Um dos pioneiros neste esforço foi Faria (2012), que analisou comparativamente a maneira como o Brasil, sob gestão de Lula da Silva (2003-2010), e a Venezuela, sob comando de Hugo Chávez (1999-2013), utilizaram processos de difusão internacional de suas políticas sociais como forma de potencializar suas estratégias de inserção regional e internacional. À época, o autor destacou que embora os processos de difusão e transferência de políticas públicas fossem recorrentes, ainda eram pouco estudados no país.

Outra contribuição interessante nesse sentido foi realizada por Milhorce (2013), que analisou as dinâmicas de cooperação Sul-Sul do Brasil com o continente africano no setor agrícola, por meio do exame da transferência de soluções políticas e do auxílio à elaboração de políticas públicas na formulação dessas iniciativas. Em especial, a autora trabalha com as lentes de difusão, transposição e convergência de políticas públicas.

Também Milani e Lopes (2014), com base na literatura sobre transferência de políticas públicas, avaliaram as estratégias de cooperação Sul-Sul do governo brasileiro para a África. A ênfase dos autores foi a área da saúde pública, por meio do estudo de caso da fábrica de medicamentos antirretrovirais HIV-Aids em Moçambique entre 2003 e 2012.

Um estudo muito interessante que também somou esforços nesse campo foi realizado por Lima (2014) em sua dissertação de mestrado na Universidade Federal de Pernambuco. O pesquisador usou método quantitativo para avaliar – com base nos dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – a difusão da cooperação Sul-Sul brasileira, identificando quatro fatores responsáveis pela ampliação da demanda por projetos de cooperação nacionais: i) a língua portuguesa compartilhada com parceiros; ii) a proximidade geográfica; iii) os índices de governança; e iv) a renda nacional *per capita*.

Por sua vez, em trabalho de conclusão de seu doutoramento, André Leão buscou “explicar como (...) fatores domésticos e internacionais geraram condições para que as políticas de transferência de renda brasileiras – o Bolsa Família e o Fome Zero – fossem difundidas no plano internacional” (Leão, 2022, p. 5), integrando diferentes linhas teóricas. Um dos méritos de seu trabalho foi, sem dúvida, o de lançar mão da abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984) e reuni-la a instrumentos da subárea de APE juntamente com a literatura de transferência e difusão de políticas para realizar sua reflexão.

Dignas de nota são as contribuições feitas por Osmany Porto de Oliveira sobre o tema de transferência, difusão, inovação e circulação de políticas públicas. Este pesquisador, especialista em APP, tem inúmeras publicações e obras organizadas – como Oliveira *et al.* (2020), Oliveira (2021; 2022) e Oliveira e Milani (2022) – em que analisa como o Brasil e outros países do Sul global se tornaram importantes exportadores de políticas – tal como o programa Bolsa Família –, explorando ideias, relações de poder, interesses e discursos envolvidos no processo de difusão de distintas políticas públicas. Mobilizando conceitos e instrumentais analíticos próprios do estudo da APP, o autor aplica-os com rigor metodológico e teórico a casos empíricos, realizando, inclusive, a comparação de diferentes políticas públicas internacionalizadas nos últimos anos, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (Oliveira, 2021). Sem dúvidas, sua profícua produção e investigação sobre o tema – e a forma como aplica as abordagens próprias da APP ao estudo de políticas públicas que integram a política exterior brasileira – fortalecem o cruzamento dos estudos de APE e APP e fomentam novas agendas de pesquisa e conclusões.

Saindo do terreno da difusão ou transferência de políticas públicas, onde vimos que é possível registrar excelentes avanços nesta empreitada de transpor as fronteiras entre as duas subáreas e caminhar objetivamente no campo da fertilização cruzada, também encontramos alguns bons exemplos de estudos que, no campo particular de APE, trataram de temas substantivos da agenda de política externa brasileira mobilizando de modo explícito o arcabouço conceitual e/ou teórico da APP. Entre estes, gostaríamos de destacar o trabalho de jovens pesquisadores que enfrentaram os desafios dessa empreitada, convencidos dos rendimentos analíticos que a subárea de APP poderia oferecer à análise da política exterior.

Este foi o caso de Batista (2021), que buscou na literatura sobre políticas públicas e coalizões de defesa o caminho para tratar da política externa brasileira do governo Lula da Silva (2003-2010). A despeito da excelente qualidade do seu trabalho, é de se notar apenas que a autora não se reportou diretamente à contribuição de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) acerca da formação das coalizões de defesa. Em vez disso, procurou o enquadramento para tratar do seu tema

na contribuição de dois cientistas políticos brasileiros – Flavio Gaitán e Renato Boschi –, que analisaram o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico no Brasil e na Argentina (Gaitán e Boschi, 2016).

Também buscando um diálogo entre a APE e a APP, Camila De Carli procurou em sua tese de doutorado “verificar (...) de que maneira o tema da emigração entrou na agenda decisória do governo entre os anos de 1997 e 2006” (De Carli, 2022, p. 9). Particularmente preocupada em preencher o que considera uma das grandes lacunas na área de estudos a respeito da política externa brasileira, qual seja, o estudo sobre a etapa de formação da agenda desta política, a autora se voltou para “os mecanismos e os atores que fazem com que um tema internacional passe a ser olhado com mais interesse pelos decisores” (De Carli, 2022, p. 16). Tal como Leão (2022), resumido anteriormente, De Carli optou pela abordagem dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984).

Por sua vez, Leandro Wolpert dos Santos buscou “analisar os fatores condicionantes das mudanças e continuidades na política externa diante da alternância de governos” (Santos, 2022, p. 5) entre 2016 e 2018, ou seja, nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, mobilizando o modelo de Kingdon (1984) como uma de suas ferramentas para analisar decisões ou iniciativas neste campo. O que se evidencia em sua tese é justamente o criterioso uso da abordagem dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984). Neste sentido, este trabalho veio se somar às pesquisas já referidas, destacando-se pelo seu cuidadoso investimento metodológico ao analisar a política externa com as ferramentas da APP.

Para fecharmos essa breve revisão sobre as iniciativas de efetiva mobilização de aportes da APP para a análise da política externa brasileira, vale mencionar aquelas que vêm buscando enfrentar a delicada dimensão do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.

Especialista no campo da análise das políticas públicas, Carlos Aurélio Faria se propôs a “analisar as implicações da compreensão da política externa como uma política pública, nos planos teórico e normativo e de acordo com as especificidades brasileiras, destacando a necessidade de que a produção da [política externa brasileira] também se beneficie e esteja sujeita ao monitoramento e à avaliação” (Faria, 2021, p. 261).⁹ O principal diferencial desta contribuição reside justamente no fato de o autor ter buscado tocar nesta que é uma das principais dimensões do campo das políticas públicas (Faria, 2021). Ademais, o autor levantou alguns problemas e empecilhos para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de uma forma geral, a rigor também presentes na política externa, e tratou dos

9. Como lembra o autor, esse texto foi publicado originalmente em 2018, no volume 4, número 1 deste periódico, *Revista Tempo do Mundo*.

obstáculos específicos para a realização destas ações quanto à política externa brasileira, em particular.

Na oportunidade, Faria (2021) destacou que a promoção sistemática do monitoramento e da avaliação da política externa brasileira pode significar não apenas um possível aprimoramento dos instrumentos de planejamento e da capacidade de implementação desta política, mas uma ampliação de sua legitimidade doméstica e, conseqüentemente, de sua credibilidade internacional. Além disso, o autor sugeriu tratar a política exterior não como uma política setorial, mas transversal, fazendo com que as decisões não sejam tomadas de maneira intuitiva, com base nos “ensinamentos da tradição” (Faria, 2021, p. 266).

Mais recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), agência pública que tem na avaliação das políticas públicas brasileiras uma de suas principais missões, patrocinou uma importante iniciativa neste campo: o lançamento de um livro inteiramente dedicado a explorar as possibilidades de monitoramento e avaliação da política externa. Reunindo capítulos assinados por especialistas tanto em APP como em APE, o livro discute desde o porquê de o monitoramento e a avaliação da política externa não terem se consolidado, até o momento, como uma agenda de pesquisa no campo da APE, passando pela discussão sobre o aprimoramento da democracia que essa prática seria capaz de promover, além de discutir as especificidades da política externa como objeto destas atividades. Em um desses capítulos, Desiderá e Ramanzini Júnior (no prelo) apontam para abordagens do campo da APP que poderiam ser mobilizadas para monitorar e avaliar a política externa, oferecendo relevante contribuição a essa área de investigação.

Vale notar igualmente que num documento deste mesmo instituto, por ocasião do lançamento de um dossiê temático sobre monitoramento e avaliação de política externa, foram elencadas questões de suma relevância a serem observadas. Com muita propriedade, a chamada para os artigos observa que

avaliar uma política pública, como é o caso da externa, significa verificar se os objetivos propostos foram (devidamente, ou em determinado grau) alcançados. (...) Vale ponderar (...) as seguintes questões fundamentais: i) Como identificar e hierarquizar os objetivos de política externa? ii) Como mensurar os resultados obtidos? iii) Como definir os parâmetros de sucesso? iv) Como selecionar os critérios de avaliação? v) Como delimitar o período sob escrutínio? vi) Como demarcar o prazo para que as conseqüências sejam consideradas finais?¹⁰

Essas são, sem dúvida, questões que não podem deixar de ser enfrentadas ao trazermos a política externa para esse tipo de escrutínio, sob o risco de nos afastarmos dos objetivos que nos levaram a conceituar a política externa como

10. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/chamadapoliticaexterna>. Acesso em: 3 jan. 2024.

política pública e a buscar transpor as fronteiras entre a APP e a APE. Ignorar essas questões, enfim, nos inseriria tão somente num debate de natureza política que, a despeito da sua relevância intrínseca, não contempla nossos objetivos de caráter epistemológico.

Mas, ao falar em iniciativas mais operacionais neste campo e, portanto, de forte conotação política, gostaríamos de mencionar a contribuição do diplomata de carreira Gustavo Westman, que, procurando enfrentar o desafio de pensar em soluções que fomentem o tratamento da política externa como uma política pública, discute formas de aproximar a sociedade da formulação, do monitoramento e da avaliação da política externa no seu livro *Pela Democratização da Política Externa Brasileira* (Westman, 2023). Entre as iniciativas elencadas pelo autor, destacam-se: a criação de um Conselho de Política Externa; o aprimoramento da relação entre os Poderes em temas internacionais, permitindo mais ativismo do Congresso – por meio de suas comissões como Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e Comissão de Relações Exteriores (CRE); a criação de um laboratório de inovação de política externa; a modernização dos processos decisórios do MRE; a adoção de métodos contemporâneos de comunicação com a sociedade civil; a expansão de canais de participação *online*; a disponibilização de bancos de dados com acesso livre a informações da política exterior brasileira; Planos Plurianuais que efetivamente planejem ações internacionais no longo prazo; e a criação do Livro Branco sobre Política Externa (Westman, 2023).

Finalmente, também como exemplo de iniciativas de caráter mais prático tomadas neste âmbito, sublinhamos duas iniciativas recentes, registradas por Desiderá e Ramanzini Júnior (no prelo). A primeira, de parte do Poder Legislativo, que, desde 2015, por meio da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CREDN-SF), passou a demandar plano de trabalho dos candidatos a chefes de missão diplomática de caráter permanente no exterior; e a segunda, mais atual, quando em 2020 o MRE “instituiu o Primeiro Ciclo do Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Relações Exteriores (PEI/MRE), [referente ao ciclo] 2020-2023”, elencando missão, visão, valores, objetivos estratégicos e áreas responsáveis” (Desiderá e Ramanzini Júnior, no prelo, p. 10).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONQUISTAS E DESAFIOS

A título de balanço, ainda que preliminar, podemos elencar alguns pontos a partir desta breve revisão da literatura. Em primeiro lugar, não há dúvida de que muito se avançou no diálogo entre as subáreas de APE e de APP e, mais corretamente, no rigor com que analistas de política externa passaram a fazer uso das ferramentas

desta última. No que se refere à área de estudos sobre a política externa brasileira, em particular, comparando o passado com os dias de hoje, nota-se que o uso das ferramentas de APP deixou de ser feito de modo instintivo ou por meio de uma literatura derivada, para uma utilização mais afinada e fiel aos aportes clássicos da subárea, além de um maior rigor metodológico.

A despeito desse balanço positivo, ainda é preciso avançar para que, respeitadas as limitações do objeto, a política externa seja analisada com o suporte da APP. Talvez o maior desafio atualmente seja relativo à dimensão do monitoramento e da avaliação, desde que esta vem se tornando uma agenda muito atrativa para os analistas da política externa brasileira. Seja pelo próprio dinamismo e transversalidade temática da política externa brasileira mobilizando uma expressiva variedade de instituições e agências do Estado; seja pela consolidação do regime democrático tornando a transparência e a prestação de contas uma vantagem comparativa, o fato é que este é um campo que vem se abrindo na área. No entanto, as dificuldades neste âmbito – muito bem resumidas por Faria (2021) – não devem fazer com que “joguemos fora o bebê junto com a água da bacia”, como popularmente se profere. Mesmo que existam diversos empecilhos na definição dos critérios, dos indicadores e das metodologias para a aferição do sucesso das políticas – para não se falar da própria concepção de sucesso em política externa (Baldwin, 2000) –, a simples assunção de que a política externa deve ser objeto de escrutínio democrático e de mecanismos que lhe permita ser mais *accountable* e eficiente, a nosso ver, já justificariam as tentativas.

Nesse sentido, como notou Kaarbo (2019, p. 220), a APP pode trazer inúmeros benefícios para a APE, como inovação teórica e metodológica. Mas, como a autora também notou – e neste sentido gostaríamos de dizer que os benefícios são recíprocos –, a fertilização cruzada pode ampliar o escopo e trazer à luz novas conexões entre os planos interno e externo, assim como incentivar a reflexão sobre a própria natureza da política externa e das demais políticas públicas. Neste sentido, retomando a parábola do vinho velho em garrafas novas, diríamos que na contemporaneidade a política externa e as políticas públicas já não se configuram tal como no passado, justamente em vista da diluição entre o doméstico e o internacional. Se vinhos fossem, portanto, seriam vinhos novos. Em vista disso, as teorias e metodologias de APP e APE embora há muito tempo existentes, hoje também demandam ajustes e adaptações para dar conta de seus novos objetos. Se fossem garrafas, então não seriam totalmente novas, talvez recicladas.

Por fim, e a título de proposta de pesquisa para o futuro, poderíamos inverter a direção da questão que conduziu essa revisão, perguntando de que forma a APE

pode contribuir para a análise das políticas públicas de caráter doméstico,¹¹ desta forma nos diferenciando da tendência dominante de se verificar o quanto a APE é capaz de se beneficiar da APP (Brummer *et al.*, 2019, p. 5). Afinal, num mundo globalizado como o atual, em que se testemunha o aumento da porosidade externa dos países, com inquestionáveis impactos diretos e indiretos sobre a constituição e a difusão das políticas públicas de uma forma geral (Desiderá e Ramanzini Júnior, no prelo), a compreensão quanto à dimensão externa das políticas públicas ditas domésticas tornou-se um tema de grande relevância. Mas, sendo nosso principal objetivo neste momento o de aprender com os estudiosos de políticas públicas, deixamos para o futuro a tarefa de contribuir para a área de APP por meio das ferramentas da APE.

REFERÊNCIAS

- ACHILLEOS-SARLL, C. Reconceptualising foreign policy as gendered, sexualised and racialised: towards a postcolonial feminist foreign policy (analysis). **Journal of International Women's Studies, Bridgewater**, v. 19, n. 1, p. 34-49, 2018.
- AGGESTAM, K.; TRUE, J. Gendering foreign policy: a comparative framework for analysis. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, United Kingdom, v. 16, n. 2, p. 143-162, Apr. 2020.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.
- ALLISON, G. T.; SZANTON, P. **Remaking foreign policy**: the organizational connection. New York: Basic, 1976.
- ANSELL, C.; TORFING, J. The network approach and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 139-170.
- BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. **Annual Review of Political Science**, San Mateo, v. 3, n. 1, p. 167-82, 2000.
- BATISTA, T. J. **O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul (2003-2018)**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

11. A esse respeito, gostaríamos de agradecer a Michelle Sanchez Badin, que, por ocasião do *workshop* Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise da Política Externa como Política Pública, realizado em Osasco (São Paulo), em 7 de novembro de 2023, na Unifesp, nos fez essa sugestão.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. A transformation of state foreign policy-making? *In*: BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Analysing Foreign Policy**. London: Red Globe Press, 2020. p. 261-274.

BIEDENKOPE, K.; MATTELAER, A. Policy diffusion and transfer meet foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 171-193.

BLAVOUKOS, S. The multiple streams approach in foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 21-40.

BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRUMMER, K. *et al.* Introduction. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 1-16.

CASARÓES, G. The evolution of foreign policy studies: four perspectives. *In*: AMES, B. (Ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. 1st ed. New York: Routledge, 2018. p. 406-429.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

DE CARLI, C. **Itamaraty e emigração: pressões, influências e agendamento (1997-2006)**. 2022. 257 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

DESIDERÁ, W. (Ed.). **Monitoramento e avaliação da política externa: aspectos normativos e teóricos, experiências internacionais e o caso brasileiro**. Brasília: Ipea, 2024. No prelo.

DESIDERÁ, W.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE): importância democrática, especificidades do objeto e a colaboração do campo de análise de políticas públicas (APP). *In*: DESIDERÁ, W. (Ed.). **Monitoramento e avaliação da política externa: aspectos normativos e teóricos, experiências internacionais e o caso brasileiro**. Brasília: Ipea, 2024. No prelo.

DESTLER, I. M. **Presidents, bureaucrats, and foreign policy: the politics of organizational reform**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Journal of Policy and Administration**, Hoboken, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

FARIA, C. A. P. de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 335-371, jul./dez. 2012.

_____. Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da política externa brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 65-94, jan. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/2>. Acesso em: 3 jul. 2023.

_____. **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021.

FIGUEIRA, A. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. R. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, A. de Á.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 474-506.

GEORGE, A. L. **Presidential decision making in foreign policy: the effective use of information and advice**. Boulder: Westview Press, 1980.

GONÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. **Análise de política externa: o que estudar e por quê?** Curitiba: InterSaberes, 2020.

HARNISCH, S. Policy learning in public policy studies: toward a dialogue with foreign policy analysis. In: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 194-217.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, United Kingdom, v. 34, n. 1, p. 3-21, Mar. 1990.

HILL, C. **The national interest in question**. 1st ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

HILSMAN, R. **The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987.

HURRELL, A. J. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985**. Brasília: Funag, 2013.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, p. 725-745, Dec. 1988.

JOLY, J.; RICHTER, F. Punctuated equilibrium theory and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 41-64.

KAARBO, J. Conclusion: the promise and pitfalls of studying foreign policy as public policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 218-231.

KELLERMAN, B. Allison redux: three more decision-making models. **Polity**, Chicago, v. 15, n. 3, p. 351-367, 1983.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 1st ed. Boston: Little, Brown, 1984.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LEÃO, A. P. F. **Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**. 2022. 275 f. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

LENTNER, H. H. Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange. **Review of Policy Research**, London, v. 23, n. 1, p. 169-181, Jan. 2006.

LIMA, J. A. dos S. **A cooperação internacional Sul-Sul e a difusão de políticas: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

LIMA, M. R. S. de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

_____. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 127-153.

LIPSON, M. A “garbage can model” of un peacekeeping. **Global Governance**, Leiden, v. 13, n. 1, p. 79-97, 2007.

LOPES, D. B. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A.; SANTOS, M. Foreign policy analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 1-17, 2016.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MAZARR, M. J. The Iraq War and agenda setting. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, United Kingdom, v. 3, n. 1, p. 1-23, Jan. 2007.

MILANI, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e policy transfer em saúde pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, p. 59-78, jan./jun. 2014.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MORIN, J. F.; PAQUIN, J. What are the current challenges to FPA. *In*: MORIN, J. F.; PAQUIN, J. **Foreign policy analysis: a toolbox**. New York: Palgrave Macmillan, 2018. p. 341-350.

NEUSTADT, R. E. **Alliance politics**. New York: Columbia University Press, 1970.

NEWMARK, A. J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, London, v. 19, n. 2, p. 151-178, 2002.

OLIVEIRA, O. P. de. **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. 1st ed. Cheltenham: EE Publishing, 2021.

_____. Comparing pathways of policy internationalization: the transfer of Brazilian social programs. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, London, v. 4, n. 5, p. 490-511, 2022.

OLIVEIRA, O. P. de *et al.* **Latin America and policy diffusion: from import to export**. 1st ed. Londres: Routledge, 2020.

OLIVEIRA, O. P. de; MILANI, C. R. S. de. Brazilian perspectives on policy transfer and South-South cooperation. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, Jan./Apr. 2022.

OPPERMANN, K.; BRUMMER, K. Veto player approaches in public policy and foreign policy. In: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

PIERCE, J. J.; HICKS, K. C. Foreign policy applications of the advocacy coalition framework. In: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy? Promises and pitfalls**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs en Español**, Ciudad de México, v. 9, p. 14-24, 2009.

_____. **Foreign policy decision-making under the Geisel government**. Brasília: Funag, 2013.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. S. Participation and influence: democratization and the shaping of a public policy in Brazil. **Latin American Policy**, Hoboken, v. 7, n. 1, p. 106-125, June 2016.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANTOS, L.W. **Mudanças de governo e reorientação de política externa: um estudo comparado da diplomacia brasileira na Unasul, no Acordo de Salvaguardas Tecnológicas e no BRICS (2003-2021)**. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SANTOS, L.W.; PINHEIRO, L. A reconfiguração do processo decisório da política externa brasileira, seus estudos e novas agendas de pesquisa. In: PINHEIRO, L.; GONÇALVES, F. **Análise de política externa no Sul geopolítico: interpretações e perspectivas**. Curitiba: Appris, 2023. p. 51-92.

SCHIEDER, S. New institutionalism and foreign policy. *In*: BRUMMER, K. *et al.* (Org.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 117-138.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Decision-making as an approach to the study of international politics.** Princeton: Princeton University Press, 1954.

STEINBRUNER, J. D. **The cybernetic theory of decision:** new dimensions in political analysis. Princeton: Princeton University Press, 1974.

STERN, P. **Water's edge:** domestic politics and the making of American foreign policy. Westport: Greenwood Press, 1979.

STONE, D. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper**, Coventry, n. 69, Apr. 2001.

WESTMAN, G. **Pela democratização da política externa brasileira.** 1. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

REDES TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA¹

Carlos Aurélio Pimenta de Faria²

Liliana Ramalho Fróio³

O campo da análise de políticas públicas (APP) tem, há décadas, destacado o papel de uma diversidade de atores não estatais na produção das políticas. Para os estudiosos da política externa, contudo, esta continua sendo uma questão periférica, ainda que, em muitos casos, a política exterior tenha se politizado a ponto de despertar o interesse e o ativismo por parte de variados atores da sociedade civil. Com o objetivo de preencher parte dessa lacuna, este trabalho busca, de maneira exploratória, discutir as razões, lógicas e interesses das redes transnacionais em suas tentativas de pautar o processo de produção da política externa. Para tanto, o artigo está estruturado em três seções principais. Primeiramente, é apresentada uma radiografia dos estudos sobre as *policy networks* desenvolvidas no campo da APP, que trata brevemente da questão conceitual, discute a diversidade das redes, analisa as suas formas de atuação e tenta entender como se organiza, propriamente, o subcampo analítico. Em seguida, discute-se como as redes transnacionais têm sido compreendidas no campo acadêmico das relações internacionais (RI). Feita uma apreciação mais geral, a seção focaliza as comunidades epistêmicas e as chamadas *transnational advocacy networks*, ressaltando seus objetivos, estratégias e formas de atuação. Por fim, são selecionadas duas tipologias para que sejam apontadas, de maneira hipotética, as variadas maneiras e os momentos em que as redes transnacionais podem impactar a produção da política externa dos Estados nacionais.

Palavras-chave: atores não estatais; redes transnacionais; políticas públicas; política externa; produção de políticas.

TRANSNATIONAL NETWORKS IN FOREIGN POLICY PRODUCTION

The field of public policy analysis has long emphasized the involvement of various non-state actors in policy production. However, for scholars of foreign policy, this remains a peripheral issue, even though, in many cases, foreign policy has become so politicized as to attract interest and activism from various actors in civil society. To address this gap, this paper takes an exploratory approach to discuss the reasons, logics, and interests of transnational networks in their attempts to shape the process of foreign policy production. The paper is structured into three main sections. The first presents an overview of studies on policy networks within the realm of public policy analysis. It briefly touches on the contentious conceptual aspects, analyzes their operational methods, and delves into the organization of the analytical subfield. The second section explores the understanding of transnational networks in the academic domain of international relations. After a broader overview, it focuses on epistemic communities and the so-called transnational advocacy networks, emphasizing their goals, strategies, and modes of operation. In the third and

1. Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e ao Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi/Unifesp) pelos auxílios e pelo apoio recebidos.

2. Professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); pós-doutor pela Universidade de Sussex; e doutor pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1776-6064>. E-mail: carlosf@pucminas.br.

3. Professora adjunta da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); e doutora pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4117-7315>. E-mail: liliana.froio@gmail.com.

final section, two typologies are selected to hypothetically illustrate the various ways and instances in which transnational networks can influence the foreign policy-making of nation-states.

Keywords: non-state actors; transnational networks; public policy; foreign policy; policy production.

REDES TRANSNACIONALES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA

Durante décadas, el campo del análisis de políticas públicas ha destacado el papel de una diversidad de actores no estatales en la producción de políticas. Para los estudiosos de la política exterior, sin embargo, esto sigue siendo una cuestión periférica, aunque, en muchos casos, la política exterior se ha politizado hasta el punto de despertar interés y activismo por parte de diversos actores de la sociedad civil. Con el objetivo de llenar parte de este vacío, el presente artículo busca, de manera exploratoria, discutir las razones, lógicas e intereses de las redes transnacionales en sus intentos de guiar el proceso de producción de política exterior. Para ello, el artículo se estructura en tres partes. En primer lugar, se presenta una radiografía de los estudios sobre redes de políticas desarrollados en el campo del análisis de políticas públicas, que aborda brevemente la controvertida cuestión conceptual, se discute la diversidad de redes, se analiza sus formas de acción y se intentas comprender cómo se organiza el subcampo analítico. La segunda sección analiza cómo se han entendido las redes transnacionales en el ámbito académico de las relaciones internacionales. La sección se centra en las comunidades epistémicas y las llamadas redes transnacionales de incidencia política, destacando sus objetivos, estrategias y formas de acción. En el tercer y último apartado, se seleccionan dos de las tipologías que proliferan en la bibliografía específica para señalar, de manera hipotética, las diferentes formas y momentos en que las redes transnacionales pueden impactar la producción de la política exterior de los Estados nacionales.

Palabras clave: atores não estatais; redes transnacionais; políticas públicas; política externa; produção de políticas.

JEL: F55.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art2>

Data de envio do artigo: 8/2/2024. Data de aceite: 9/5/2024.

1 INTRODUÇÃO

Como é amplamente reconhecido, as redes tornaram-se cotidianas e onipresentes tanto no mundo social quanto no universo da política. Em função da sua relevância, diversidade e capacidade de influência nas mais variadas áreas, há décadas elas têm sido estudadas por todas as ciências sociais e humanas e também em outras áreas do saber. No campo da análise de políticas públicas (APP), a preocupação com as redes de políticas (*policy networks*) já é parte do cânone, o que pode ser rapidamente comprovado ao observarmos o fato de todos os principais manuais da área reservarem espaço para um balanço da fortuna analítica específica (consultar Moran, Rein e Goodin, 2006; Peters e Pierre, 2006; Fischer, Miller e Sidney, 2007; Araral *et al.*, 2013).

A vasta bibliografia dedicada ao estudo das redes de políticas apresenta uma infinidade de definições, mais gerais ou mais restritivas. Não obstante, parece haver

um mínimo denominador que possa ser pensado como consensual, que foi assim sintetizado por Börzel (1997, p. 1, tradução nossa), em um artigo que continua sendo referencial: as redes de políticas são

um conjunto relativamente estável de relações não hierárquicas e interdependentes que articula uma variedade de atores que têm interesses comuns acerca de uma política pública e que compartilham recursos buscando atingir estes objetivos comuns, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se alcançarem metas coletivas.

As *policy networks* usualmente são atores híbridos, posto que nem sempre formadas apenas por membros, individuais e organizacionais, da sociedade civil. É também comum que elas tenham atuação transnacional e que envolvam representantes de variadas organizações internacionais e de governos nacionais e subnacionais ou não centrais. Sua diversidade é tamanha que parte não desprezível da literatura disponível tem se dedicado a seu mapeamento e caracterização, tarefas que antecedem o empreendimento analítico mais fundamental, que é a explicitação de suas estratégias e formas de influência sobre o processo de produção das políticas públicas.

No entanto, no campo das relações internacionais (RI) e da análise de política externa (APE), em particular, ainda é periférica, ainda que crescente, a atenção dada às redes transnacionais. São exceções a ênfase conferida às chamadas comunidades epistêmicas, desde o trabalho pioneiro de Haas (1992), e o espaço conquistado pelas *transnational advocacy networks* (TAN), desde a pesquisa precursora de Keck e Sikkink (1998), como será visto com mais detalhe adiante. Talvez isso possa ser explicado não apenas pela prioridade concedida aos agentes estatais no estudo da política externa, mas também pela suposição de que as redes em geral incidem apenas indiretamente sobre os processos de produção da política externa. Seja como for, a APE tem multiplicado os seus esforços para compreender o papel, para muitos crescente, que uma variada gama de atores não estatais, incluindo as redes, tem desempenhado em diversos momentos do ciclo de produção da política exterior.

Em sua caixa de ferramentas para a análise da política externa, Morin e Paquin (2018, p. 345, tradução nossa), por exemplo, ao apontar os desafios que a APE tem pela frente, afirmam que o campo “deveria ampliar o foco de pesquisa e considerar novas categorias de atores”. Afinal, “atores não estatais são onipresentes em todos os campos de ação relacionados à política externa” (*op. cit.*, p. 347, tradução nossa). Ao mapear os trabalhos que procuram analisar o papel dos atores não estatais, os autores mostram como algumas pesquisas já conseguiram salientar as formas como as comunidades epistêmicas (que devem ser entendidas como um tipo de rede transnacional de especialistas) têm influenciado a política externa, especialmente no caso das negociações internacionais na área do meio ambiente

(Morin e Paquin, 2018). Não obstante, acreditamos que a agenda de pesquisas da área ainda precisa reconhecer que redes de outros tipos também podem ser importantes, até mesmo decisivas, na conformação da política externa. Este trabalho pretende contribuir nesse sentido, ressaltando as variadas maneiras como as redes transnacionais de políticas públicas podem pautar ou afetar a produção da política externa, nos seus diversos estágios e instâncias.

O artigo procura, a partir de uma perspectiva exploratória, discutir as razões, lógicas e interesses das redes transnacionais de políticas públicas em suas tentativas de pautar o processo de produção da política externa. A questão norteadora é: como as redes transnacionais podem atuar na produção da política exterior? Quais são os seus métodos/estratégias, motivações e interesses?

Para tanto, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, é apresentada uma radiografia dos estudos sobre as *policy networks* desenvolvidas no campo da APP, que trata brevemente da polêmica questão conceitual, discute a diversidade das redes, destacando algumas das inúmeras tipologias que foram e continuam sendo criadas em busca de uma melhor compreensão do fenômeno, analisa as suas formas de atuação e tenta entender como se organiza, propriamente, o subcampo analítico. Em seguida, discute-se como as redes transnacionais têm sido compreendidas no campo acadêmico das RI. Feita uma apreciação mais geral, a seção foca nas comunidades epistêmicas e nas chamadas TAN, ressaltando seus objetivos, estratégias e formas de atuação. Depois, em seção de caráter assumidamente exploratório, são selecionadas duas das inúmeras tipologias que proliferam na bibliografia específica para que sejam apontadas, de maneira hipotética, as variadas maneiras e momentos em que as redes transnacionais podem impactar o processo de produção da política externa dos Estados nacionais. Serão destacadas suas motivações e interesses, bem como os métodos que podem ser empregados para tal fim. A seção deixa evidentes o potencial e o interesse variado das redes transnacionais de influenciar, direta e/ou indiretamente, uma ampla diversidade de arenas, objetos e atores dos processos de produção da política externa. Ao final, são feitas breves considerações à guisa de conclusão.

2 AS REDES NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOS E FORMAS DE AÇÃO

O primeiro analista a empregar o termo *policy network* teria sido, segundo Knoke (2011), Katzenstein (1976), em seu artigo que comparava as políticas econômicas externas dos Estados Unidos e da França. Nesse trabalho, que não apresentou uma definição clara de *policy network*, Katzenstein distinguia redes de políticas que eram centradas no Estado, como no caso francês, daquelas centradas na sociedade, como na experiência estadunidense. Seu objetivo era

demonstrar que tais políticas poderiam ser entendidas apenas se fatores domésticos fossem “sistematicamente incluídos na análise”. Desde então, o interesse acadêmico por esse tipo de rede cresceu exponencialmente, *pari passu* com sua vasta proliferação no plano empírico. De acordo com Bogason (2006, p. 97, tradução nossa), esta evolução também pode ser entendida como

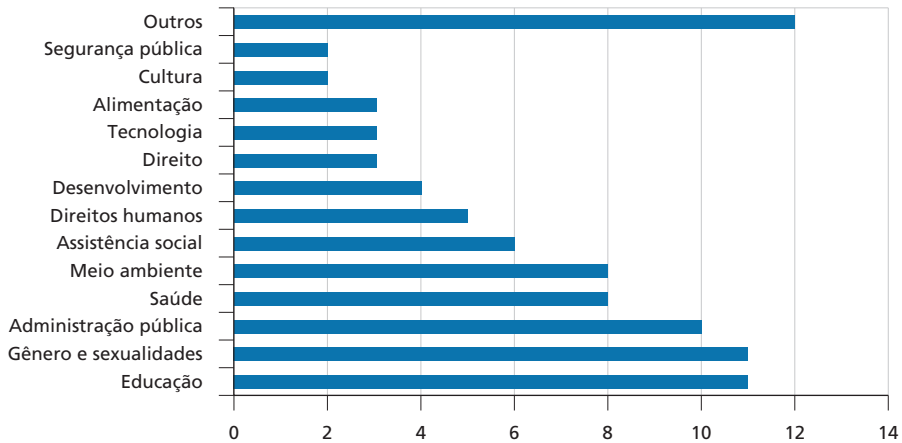
uma história de como o modelo racional cedeu a teorias interativas de processos políticos e administrativos, e como as concepções de processos políticos foram ampliadas, deixando de ser baseadas na política [*polity*] e na política em sentido estrito [*politics*] para serem um assunto social envolvendo muitos tipos de atores.

Pouco antes da publicação do artigo de Katzenstein (1976), porém, Hecló (1972), sempre precursor, já havia utilizado o termo *network* em uma revisão bibliográfica na qual alertava sobre a necessidade de não materializar as coletividades em decisores individuais, mas compreender as redes a partir das políticas (Hecló, 1972, p. 106). Pouco depois, em um trabalho com Wildavsky hoje pouco recordado, Hecló explorou os conceitos de *policy communities* e *issue networks*, que tiveram ampla repercussão (Hecló e Wildavsky, 1975). Segundo os autores, as *policy communities* apresentariam padrões de interação mais estáveis entre atores e agências estatais e não governamentais, ao passo que as *issue networks* operariam de modo mais *ad hoc*. Muitos anos depois, essa distinção seria retomada e aprofundada por Marsh e Rhodes (1992) em um trabalho que se tornou referencial, retomada essa que será apresentada com mais cuidado na terceira seção deste artigo.

Nas últimas décadas, as redes de políticas foram analisadas em suas múltiplas dimensões e formas de atuação, locais, regionais e transnacionais, dando origem a uma fortuna crítica vasta, diversificada e multidisciplinar, que tem desafiado os recenseadores (os interessados nessas tentativas de mapear o campo podem consultar, entre outros, Rhodes, 2006; Bogason, 2006; Raab e Kenis, 2007; Wu e Knoke, 2013). Aqui vale recordar o alerta de Rhodes, já antigo, segundo o qual “uma síntese [do campo] talvez não seja possível” (Rhodes, 2006, p. 435, tradução nossa). A bibliografia disponível também nos mostra, confirmando a onipresença dessas redes, como elas podem atuar ao longo de todo o ciclo de produção das políticas públicas, da definição da agenda até a avaliação, e nas mais diversas áreas e setores. Como forma de exemplificar o caráter multissetorial das redes, podemos mencionar dados de uma pesquisa ainda em andamento, coordenada por um dos autores deste artigo, na qual o esforço está concentrado, inicialmente, no mapeamento das redes transnacionais de políticas públicas que atuam na América Latina. Como evidencia o gráfico 1, relativo a 88 redes que operam na região, é bastante diversificado o seu campo de atuação.

GRÁFICO 1

Redes transnacionais de políticas públicas na América Latina, por área de atuação



Fonte: Faria (2022).

Sobre a questão/problema definicional, ainda no final do século passado, Börzel (1997, p. 1) alertava para o fato de que uma variedade de conceitos e aplicações sobre as redes de políticas poderia ser encontrada na literatura. Entre esses conceitos, destacam-se os de subsistemas de políticas públicas, triângulos de ferro, redes temáticas, comunidades de políticas, coalizões de defesa, comunidades epistêmicas, redes de conhecimento, redes de *think tanks*, sistemas multiorganizacionais e redes de defesa transnacionais compostas por ativistas. As diversas tipologias de redes de políticas que têm sido criadas na tentativa de ordenar minimamente esse universo, algumas delas apresentadas e instrumentalizadas neste artigo, também ilustram o caráter babélico desta bibliografia. Há uma variedade tão grande de redes de políticas que um de seus analistas de maior importância chegou mesmo a afirmar, não sem sarcasmo, que “esta abordagem sobre as redes de políticas que segue o padrão dos estudiosos dos lepidópteros – coletando e classificando as várias espécies – tornou-se profundamente desinteressante” (Rhodes, 2006, p. 428, tradução nossa).

Cabe destacar, não obstante, que o objetivo das análises sobre as redes de políticas é compreender como os atores envolvidos na elaboração de políticas determinam os resultados das decisões coletivas (Wu e Knoke, 2013, p. 153). Essa vasta bibliografia abarca trabalhos que são essencialmente descritivos, teóricos e/ou prescritivos. Rhodes (2006, p. 426, tradução nossa) distingue “três usos descritivos do termo: redes como intermediação de interesses, como análise interorganizacional e como governança”. Dito de outra maneira, o termo tem sido empregado para a compreensão de como os governos operam, como uma teoria para analisar os processos de produção das políticas públicas

e/ou como forma de prescrição acerca de como reformar a gestão pública, em função das supostas vantagens das redes sobre as hierarquias tão típicas do Estado e a competição e disfuncionalidades dos mercados. Afinal de contas, para os mais otimistas, como Börzel (1997, p. 1), o que é “especial nas redes de políticas” é que elas consistiram em espaços de interação, fornecendo soluções para problemas de ação coletiva e processos mais eficientes e legítimos de formulação de políticas.

Em sua revisão do campo, Wu e Knoke (2013) distinguem três escolas de pensamento sobre as *policy networks* que teriam emergido nas últimas décadas: a estadunidense, a britânica e a alemã. Os autores, estranhamente, não fazem uma distinção muito clara entre as três, mas ressaltam que, se as abordagens prevaletentes nos Estados Unidos e na Alemanha analisam as redes de políticas utilizando teorias das estruturas de poder (*theories of power structures*), os estudiosos britânicos usualmente contrastam os processos e as dinâmicas das redes nas suas dimensões pluralista e corporativa. Ademais, o subcampo britânico enfatizaria mais *policy communities* fluidas e imprevisíveis, em detrimento de unidades governamentais e subgovernamentais imutáveis, ressaltando o papel de “grupos auto-organizados envolvidos nos processos de formulação de políticas” (Wu e Knoke, 2013, p. 157, tradução nossa).

Também reconhecendo a existência de distintas escolas, Rhodes (2006) afirma que a compreensão das redes de políticas como *intermediação de interesses* é típica dos estudiosos anglo-saxões, expressando uma concepção pluralista e/ou corporativa das interações entre Estado e sociedade ou, mais especificamente, grupos de interesse ou de pressão. As redes, segundo essa abordagem, expressam a interdependência entre o Estado e esses grupos, podendo ser entendidas como formas mais ou menos instituídas com o objetivo de compartilhamento de recursos e informações. Nesta escola da intermediação de interesses, como também é denominada, é reconhecido que a constituição e o funcionamento das *policy networks*, nos variados campos da ação governamental, refletem o poder diferenciado dos *stakeholders*, assimetrias que influem na escolha da política, em seu desenho e implementação e em seus resultados e impactos. Em contrapartida, a bibliografia europeia concentra as suas atenções na *análise interorganizacional*, enfatizando a “relação estrutural entre as instituições políticas como o elemento crucial de uma rede de políticas, mais do que as relações interpessoais entre os indivíduos naquelas instituições” (Rhodes, 2006, p. 428, tradução nossa).

Outra maneira de organizar essa vasta e diversificada bibliografia sobre as redes de políticas é proposta por Bogason, para quem seria possível distinguir os tradicionalistas, os institucionalistas e aqueles que focam a questão da governança, sendo que mais recentemente teriam surgido tendências “em direção à análise deliberativa do discurso” (Bogason, 2006, p. 104, tradução nossa):

Sobre o que eram essas tendências? Simplificando grosseiramente, pode-se dizer que houve uma mudança do sistema e da hierarquia (modelos racionais) para a fragmentação e o empoderamento (ajustamento mútuo). Os institucionalistas estavam preocupados com o desempenho dos sistemas políticos e trabalharam para reconceitualizar o aparelho estatal modernista em algo menos monolítico dentro de processos que envolviam vários intervenientes na sociedade. Os estudiosos da governança continuaram este trabalho e conceitualizaram o funcionamento de várias partes dos sistemas políticos e ajudaram-nos a compreender melhor como os processos das redes de política ocorriam. Os estudiosos do discurso e da deliberação tiraram proveito das novas mudanças na sociedade que envolviam os cidadãos nos processos políticos, e também fizeram parte do movimento geral entre alguns cientistas sociais em direção ao construtivismo social e ao pragmatismo.

De maneira geral, contudo, a análise de redes de políticas ressalta ou toma como pressuposto que os atores envolvidos na produção das políticas são, em alguma medida, interdependentes, na medida em que dependem de recursos, de variada natureza, sobre os quais eles não têm pleno controle. Os participantes devem, assim, intercambiar recursos e estar preparados também para ceder e compartilhar, em processos que não são nem plenamente desregulados nem totalmente arbitrários. As regras do jogo, que organizam de maneira normalmente mais horizontal os processos e que pautam as interações e os compartilhamentos, podem ser formalmente codificadas ou acordadas de maneira informal. Assim, muitas vezes os estudos da área partem da suposição de que os atores que participam da produção das políticas são racionais e que concordam em fazer parte do intercâmbio de recursos com base na expectativa de que eles também irão se beneficiar de alguma maneira. Contudo, é necessário que se destaque que tais intercâmbios normalmente produzem ganhadores e perdedores. Isso quer dizer que, se todas as trocas na produção das políticas ocorrem em razão dos desequilíbrios de poder entre os participantes, o funcionamento das redes também produz (ou reproduz) desequilíbrios (Wu e Knoke, 2013).

Foi apenas recentemente, contudo, que se voltou a reconhecer e discutir, de maneira mais sistemática, o fato de as redes de políticas operarem de modo distinto nos variados sistemas políticos. Foi demonstrado por Metz e Brandenberger (2023) que o sistema político molda as *policy networks*, facilitando ou constrangendo a capacidade dos seus vários atores de concentrar poder e de cooperar.

Como mencionado, existe muito otimismo na vertente prescritiva da bibliografia sobre as redes de políticas, focada na questão da governança. Por isso, vale sintetizarmos aqui, antes de encerrarmos a seção, as razões para cautela em relação às supostas virtudes dessas redes. É ainda Rhodes (2006) quem enumera, de maneira didática, as fragilidades das *policy networks*. Se muitas vezes elas envolvem a articulação de agentes e instituições estatais com atores não governamentais para a produção das políticas, elas também têm o potencial de limitar a

participação nesses processos, em vez de ampliá-la. Isso porque, se elas propiciam o acesso regular ou eventual de alguns grupos e indivíduos, também podem atuar como guardiãs (*gatekeepers*), eventualmente barrando o ingresso de terceiros. Elas também podem decidir os assuntos que farão parte da agenda, além daqueles que serão excluídos ou cuja apreciação poderá ser protelada. Uma vez que a estruturação das redes e as suas dinâmicas podem definir, em graus variados, pelo menos parte das regras do jogo durante a produção das políticas, as redes frequentemente moldam o comportamento dos atores, privilegiando interesses, pontos de vista, concepções e alternativas específicos, em detrimento de outros não necessariamente piores. As redes também podem substituir a *accountability* pública pelo chamado governo privado. Quando críticas como estas são destacadas, fica patente que tanto a atuação das redes de políticas quanto a própria análise das *policy networks* acabam ressaltando a estabilidade, as formas de privilégio e a continuidade, sendo pouco abertas à promoção e à percepção sobre a mudança nas políticas públicas, o que pode até parecer paradoxal. Bardach (2017) chama a atenção para a possibilidade de os analistas das redes de políticas comprometerem a plena compreensão de seu funcionamento ao desprezarem o viés hierárquico que elas inevitavelmente preservam (ou reproduzem) e focarem nos seus aspectos voluntários e mais igualitários.

Na próxima seção, será abordada, brevemente, a maneira como o campo das RI tem tratado das redes transnacionais, particularmente das comunidades epistêmicas e das *transnational advocacy coalitions*.

3 AS REDES TRANSNACIONAIS NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No campo das RI, as abordagens teóricas centradas nos governos (*government-centric*) ainda possuem certa dominância porque, usualmente, assume-se que os Estados são atores decisivos e/ou que os governos agem de forma unitária no âmbito da política internacional, mesmo em um sistema internacional mais complexo como o atual. Nas últimas décadas, porém, ganharam relevância debates sobre a importância de outros atores para a compreensão do funcionamento da política internacional – como organizações interestatais e não estatais, empresas transnacionais etc. – e sobre como diferentes variáveis domésticas afetam o comportamento dos Estados. Não obstante, perspectivas teóricas alinhadas ao liberalismo político e ao construtivismo, como é bem sabido, dão ênfase ao papel de atores não estatais, dos fluxos de ideias e das comunidades epistêmicas no estímulo à cooperação internacional e na produção de normas internacionais. Nesse contexto, vale lembrar também que, na virada do século, Bienen, Freund e Rittberger (1999) procuraram abrir novas avenidas teóricas ao propor a teoria de política externa utilitarista-liberal, que buscava compreender como os interesses societários se articulam nas redes de políticas durante a elaboração da política externa.

Um fenômeno relevante que exemplifica a descentralização da política internacional, com a diminuição relativa do papel dos Estados nacionais, é a crescente internacionalização do processo de produção das políticas públicas (Faria, 2018a). Facilitada por inovações tecnológicas em diversos setores, que resultaram em interações mais dinâmicas (domésticas e internacionais), o processo de internacionalização das políticas refere-se à propagação e ao compartilhamento de ações, mecanismos, estratégias e modelos de políticas de um país além das fronteiras nacionais, influenciando e sendo influenciadas por outros Estados e atores internacionais, em processos diversos, mas que usualmente mobilizam organizações internacionais, redes variadas e toda uma miríade de empreendedores/consultores individuais. Algumas maneiras pelas quais a internacionalização de políticas pode ocorrer são: cooperação internacional entre atores para formular e implementar políticas destinadas a resolver problemas compartilhados; adoção de políticas que foram bem-sucedidas em outros lugares, buscando replicar ou adaptar essas práticas para atender às próprias necessidades e desafios; aceitação de normas e padrões internacionais, o que pode levar os atores a ajustarem suas ações e políticas para cumprir essas diretrizes; e a influência de organizações internacionais na orientação das políticas nacionais, muitas vezes por meio de acordos, empréstimos condicionados ou não e do estabelecimento de normas e diretrizes (Souza Júnior, 2016; Faria, 2018b; Silva, 2019). Cabe notar também, como destacado por Crowley-Vigneau *et al.* (2021), que os atores transnacionais, como as redes, não fragilizam ou desafiam inevitavelmente o poder do Estado, uma vez que, ao contrário, eles podem auxiliar os governos a implementar mudanças mais sistêmicas.

Tais processos implicam interconexões crescentes entre os diferentes atores, muitas vezes em resposta a desafios globais que transcendem as fronteiras nacionais. Hanrieder (1978) entende essas mudanças no sistema internacional como uma trajetória de dissolução da política internacional, em que os processos políticos globais vão se aproximando dos processos políticos domésticos, levando à domesticação do internacional. No contexto político doméstico, Stone (2019) argumenta que, no processo de produção de políticas, de forma geral, estão emergindo novas formas de autoridade (além do Estado) por meio de processos políticos globais e regionais que coexistem e impactam os processos nacionais. Nessa perspectiva, inserem-se reflexões sobre a dimensão transnacional da produção de políticas públicas, incluída aqui a política externa. A partir dessas amplas mudanças na política internacional, movimentos sociais, grupos de interesse e outros atores não governamentais da sociedade civil frequentemente conseguem repercutir melhor suas demandas e insatisfações e direcioná-las não somente para os tomadores de decisão nacionais, mas também para os variados atores relevantes que atuam nos níveis regional e global. Os ativistas transnacionais têm em comum o fato de se organizarem além das fronteiras de seu país, em acordos ou coligações transnacionais,

para realizar os seus objetivos separadamente dos Estados e de organismos internacionais governamentais (Thiel e Maslanik, 2010).

Esse é o cenário que direciona as análises do campo das RI também para a busca de compreensão do papel e da relevância das redes transnacionais (Ansell e Torfing, 2019; Hafner-Burton, Kahner e Montgomery, 2009; Kacziba, 2021; Maoz, 2012). Inauguram-se discussões e elaboram-se novos conceitos a partir dessa progressiva mudança no contexto internacional, das interações diversificadas entre atores estatais e não estatais e da interdependência entre temas e agendas nos âmbitos doméstico, regional e global. Para Jakobi (2009), um ponto em comum nos estudos sobre redes dentro das RI é a avaliação, hoje amplamente aceita, de que os problemas políticos se tornaram complexos e crescentemente internacionalizados, de modo que o Estado não pode resolvê-los sozinho, o que impacta o papel atribuído ao Estado e, inevitavelmente, o próprio processo de formulação de política. Então, “os Estados podem reagir a estas mudanças criando novos modos de cooperação e governança, sendo as redes globais um deles” (Jakobi, 2009, p. 6, tradução nossa). Essa premissa orienta as discussões iniciais sobre o transnacionalismo dentro das escolas teóricas das RI, as quais exploram as possibilidades de integração transfronteiriça com base nas mudanças que trouxeram o protagonismo do mercado e dos cidadãos, ao invés das perspectivas pró-Estado (Thiel e Maslanik, 2010, p. 11). Dessa forma, as primeiras definições sobre relações transnacionais estão pautadas no envolvimento de ao menos um ator não estatal ou que não funcione em nome de um governo, de um Estado ou de uma organização intergovernamental (Risse-Kappen, 1995, p. 3).

Em relação à trajetória da discussão sobre transnacionalismo no campo das RI, Thomas Risse (2012) faz uma retrospectiva histórica mais abrangente, identificando estudos precursores sobre relações transnacionais já nos séculos XVIII e XIX, antes mesmo do nascimento do campo acadêmico das RI. No entanto, foi nas décadas de 1960 e 1970 que surgiram estudos explícitos sobre atores e relações transnacionais, especialmente com os trabalhos sobre interdependência complexa de Keohane e Nye e a discussão sobre transnacionalização da política mundial de James Rosenau (Risse, 2012, p. 429). O transnacionalismo foi percebido e destacado principalmente nos argumentos desses teóricos da corrente liberal da década 1970, que valorizavam a cooperação entre atores e criticavam as visões centradas no Estado, chegando ao ponto de os conceitos de interdependência e política transnacional estarem intimamente relacionados e muitas vezes serem tratados como sinônimos (Nölke, 2003, p. 279-280).

Naquele momento, as reflexões sobre transnacionalismo estavam, via de regra, atreladas às instituições e aos regimes internacionais, o que incluía as corporações multinacionais (*multinational corporations* – MNC) e as ideias e predileções do liberalismo econômico. O transnacionalismo econômico e a necessidade de se

conhecer o impacto de atores como as MNC na política mundial orientaram as pesquisas das décadas de 1970 e 1980, sendo que o foco da maioria dos estudos estava nas negociações econômicas internacionais (Ramanzini Júnior e Farias, 2021, p. 105). A principal controvérsia consistia em compreender se as MNC eram relevantes ou não para o desenvolvimento econômico dos países, “uma vez que o governo nacional permaneceu em grande parte no controle das políticas de desenvolvimento, mesmo no mundo menos desenvolvido” (Risse, 2012, p. 431, tradução nossa). Persistia, portanto, a disputa entre um viés estado-centrado, de um lado, e a perspectiva da influência de múltiplos atores, do outro.

Na primeira onda de pesquisas nas relações internacionais, explicitamente orientada para o transnacional, na década de 1980, não foi desenvolvido nenhum programa de pesquisa coerente que fosse apropriado a todos os ATN (atores transnacionais) e que produzisse hipóteses testáveis. A agenda de investigação existente na época tinha um enfoque demasiado forte na economia política (Thiel e Maslanik, 2010, p. 12, tradução nossa).

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, ocorreram algumas inflexões relevantes na discussão sobre transnacionalismo. Os estudos que se seguiram vão superar a necessidade de reconhecer, legitimar a importância potencial dos atores transnacionais (ATN) e focar nas condições sob as quais eles exercem influência. Primeiramente, há o impacto do contexto do fim da Guerra Fria e da ascensão da globalização, que dinamizaram reflexões sobre o papel de outros atores transnacionais (além das corporações privadas), como as comunidades epistêmicas, os movimentos sociais transnacionais, as ONGs internacionais e as *value-based advocacy networks*.

A literatura recente trata muito mais da interação entre Estados e atores transnacionais do que da substituição de uma visão centrada no Estado por uma perspectiva voltada para a sociedade. Um indicador desta tendência é a crescente substituição da análise tradicional de regimes, com o seu foco nas instituições interestatais, por uma perspectiva de governação que enfatiza as redes entre atores públicos e transnacionais (Risse, 2012, p. 430, tradução nossa).

Em paralelo aos estudos sobre globalização e governança, há o surgimento da corrente teórica construtivista dentro das RI: “Kratochwil, Ruggie e Wendt chamaram a atenção para a estrutura social e ideacional, e não simplesmente material, das relações internacionais” (Risse, 2012, p. 430, tradução nossa). Em vez de explicações racionalistas, pautadas na maximização de interesses, os construtivistas baseiam suas análises em termos de valores, identidades e normas, as quais são provenientes de agentes diversos, que refletem suas realidades e a complexidade do mundo interconectado. Nesse sentido, as organizações não governamentais, empresas multinacionais e outros atores transnacionais são vistos como promotores de ideias e normas que transcendem fronteiras nacionais. Ao destacar a natureza social e construída das relações internacionais, o construtivismo valoriza o papel

dos atores sociais e a sua capacidade de moldar percepções, construir coalizões e influenciar processos decisórios. Por isso, Thomas Risse considera que o construtivismo “influenciou os estudos sobre relações transnacionais (...) com foco em atores transnacionais que promovem e difundem conhecimento causal (comunidades epistêmicas) e normas (redes de *advocacy*)” (Risse, 2012, p. 430, tradução nossa).

A partir de então, muitos estudiosos da área vão impulsionar a agenda de pesquisa sobre transnacionalismo de diversas formas: focando em grupos da sociedade civil e no seu ativismo internacional; focando na variedade de interações transfronteiriças entre atores domésticos e internacionais, especificamente na relação entre governos, organizações internacionais e atores transnacionais; e priorizando características, estratégias, influência e poder de determinados atores sociais. No entanto, apesar dos avanços nos estudos sobre atores sociais e/ou transnacionais nas RI, persistem limitações na compreensão do papel de ATN (como as redes transnacionais) tanto em regimes internacionais e organizações internacionais como no ciclo de produção da política externa (PE). No caso mais específico da APE, cabe ressaltar, como apontado por Baumann e Stengel, que

dadas as críticas da APE (análise de política externa) ao Estado como um ator unitário, seria de se esperar que os estudiosos da APE estivessem entre os primeiros das RI a analisarem as tomadas de decisões envolvendo ANS (atores não societais). No entanto, um olhar mais atento revela que a APE continua centrada principalmente nos intervenientes estatais, ignorando os intervenientes privados, transnacionais e internacionais. Assim, a APE permanece de certa forma centrada no Estado (Baumann e Stengel, 2014, p. 489, tradução nossa).

Como visto há pouco, nas RI, as redes têm sido tipicamente consideradas como atores ou organizações que facilitam a ação coletiva e a cooperação e que atuam e exercem influência na governança internacional. Contudo, acreditamos que é preciso considerar também a sua capacidade de pautar ou redirecionar não apenas a política exterior, mas também os processos de produção das políticas domésticas e/ou de restringir os resultados dessas políticas. As redes têm sido contrastadas com outros mecanismos de governança, como hierarquias estatais ou mercados, mas a compreensão sobre a estrutura das redes, sua variação e os efeitos dessa variação inicialmente receberam muito menos atenção (Hafner-Burton, Kahler e Montgomery, 2009, p. 561). Para Jakobi (2009, p. 2, tradução nossa), “o desenvolvimento de uma tipologia sistêmica poderia ser um passo frutífero na comparação das redes e seus efeitos em diferentes campos de política internacional”. As tipologias são metodologias de análise relevantes para ajudar na compreensão dos resultados das políticas.

Stone salientou o fato de que diferentes tipos de redes podem ser mais ou menos cruciais ao longo das diferentes fases do ciclo da política: as redes transnacionais de *advocacy* e os grupos empresariais são importantes na fase de definição da agenda. As comunidades epistêmicas são importantes na fase de formulação de

políticas, enquanto as redes transgovernamentais também desempenham um papel importante na execução de políticas. Finalmente, as redes transnacionais relacionam-se com diferentes fases da formulação de políticas (Jakobi, 2009, p. 11-12, tradução nossa).

No entanto, os estudiosos têm adotado concepções distintas quando buscam classificar os tipos de redes nas RI, sendo que muitos apenas distinguem e descrevem os vários tipos de redes transnacionais. Wolfgang Reinecke considera a existência das redes transnacionais e das redes transgovernamentais, sendo que o primeiro tipo envolve governos, o setor privado e a sociedade civil, enquanto o segundo conta com a participação exclusiva de entidades estatais e de seus representantes. No trabalho de Slaughter (2004), é possível encontrar uma tipologia baseada na atuação específica das redes: i) aquelas que possuem o objetivo de troca de informações, assistência técnica e melhores práticas (*information networks*); ii) as que dão suporte na aplicação de regulamentações específicas (*enforcement networks*); e iii) as que atuam para garantir padrões regulatórios comuns, muitas vezes em relação a acordos internacionais (*harmonization networks*). Em comparação com o campo da APP, as tipologias das redes transnacionais nas RI parecem ser menos elaboradas, e as principais categorizações são: redes transgovernamentais, redes de negócios (*business networks*), coalizões transnacionais de *advocacy* (*transnational advocacy coalitions*) e redes do conhecimento (*knowledge networks*) – esta última normalmente abarca as comunidades epistêmicas (Jakobi, 2009, p. 9-11). Streck e Dellas (2012), por seu turno, apresentam uma tipologia com as seguintes categorias: redes de *advocacy*, redes da sociedade civil, redes de negócios, redes de políticas públicas globais, parcerias da World Summit for Sustainable Development (WSSD), redes transgovernamentais, redes governamentais, redes institucionais e redes de cientistas.

A seguir, discutiremos, com um pouco mais de detalhe, os dois tipos de redes transnacionais que, até aqui, têm sido objeto de um escrutínio mais cuidadoso por parte dos internacionalistas, quais sejam: as comunidades epistêmicas e as TAN.

3.1 As comunidades epistêmicas

As comunidades epistêmicas (*epicoms*) são caracterizadas pela sua estrutura não hierárquica, sendo compostas por uma variedade de especialistas ou cientistas que compartilham interesses comuns. Compreendidas como redes organizadas de profissionais com conhecimento científico sobre um tema específico, as *epicoms* objetivam auxiliar os tomadores de decisão, procurando mitigar a incerteza no ambiente político com base em seus pareceres técnicos e em sua expertise (Haas, 2015, p. 4-5).

As suas políticas devem derivar do seu conhecimento especializado e não de qualquer outra motivação, caso contrário perdem autoridade junto do seu público-alvo, geralmente decisores da elite governamental. A confiança no seu conhecimento especializado,

que validam dentro do seu grupo, é o que os diferencia de outros intervenientes que procuram influenciar as políticas (Cross, 2013, p. 144, tradução nossa).

A discussão acadêmica sobre essas redes de especialistas teve início na década de 1990, dentro da escola construtivista, com a publicação da edição especial da revista *International Organization* sobre conhecimento, poder e coordenação política internacional, em 1992, na qual foi pautado o assunto da origem e da difusão das ideias na política internacional. Investigações nos campos das RI e da política comparada já estavam investigando o papel das ideias e das redes de especialistas na formulação de políticas nacionais, mas os construtivistas focaram nos processos de construção social e aprendizagem coletiva, isto é, nas mudanças sociais ocasionadas por situações de persuasão e aprendizagem. A clássica e ainda referencial definição de comunidade epistêmica formulada por Peter Haas na sua introdução à edição especial da revista merece ser reproduzida integralmente:

Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais que tem expertise e competência reconhecidas em um domínio específico e uma reivindicação avalizada (*authoritative claim*) ao conhecimento relevante para as políticas públicas dentro do seu domínio ou campo do saber. Embora uma comunidade epistêmica possa ser constituída por profissionais oriundos de várias disciplinas e *backgrounds*, eles têm: i) um conjunto compartilhado de crenças normativas e de crenças baseadas em princípios, o qual dá à ação social dos membros da comunidade uma racionalidade própria, baseada em valores; ii) crenças causais compartilhadas, que são derivadas da sua análise das práticas que levam ou contribuem para um conjunto central de problemas no seu domínio e que, então, servem de base para a elucidação das muitas vinculações entre as alternativas de política possíveis e os seus resultados desejados; iii) noções compartilhadas de validade, isto é, critérios para apreciar e validar o conhecimento na sua área de *expertise* que são definidos internamente, de maneira intersubjetiva; e iv) um projeto comum de política pública, isto é, um conjunto de práticas comuns vinculadas a um conjunto de problemas para o qual a sua competência profissional está direcionada, presumivelmente com base na convicção de que uma das consequências será a ampliação do bem-estar humano (Haas, 1992, p. 3).

Haas destaca que, embora as comunidades epistêmicas sejam os principais agentes responsáveis por articular princípios, normas e regras, o seu sucesso depende da influência política dos membros da *epicom* (sua habilidade para persuadir os outros, sua capacidade de consolidar a influência sobre burocracias de importantes espaços institucionais e sua capacidade de se manter influente ao longo do tempo) (Haas, 2015, p. 8-9). Nas palavras de Dunlop, o “controle sobre a produção do conhecimento permite às comunidades epistêmicas articularem relações de causa e efeito e assim enquadrar as questões para o debate coletivo e exportar globalmente os seus projetos de políticas públicas” (Dunlop, 2013, p. 233).

Dadas a legitimidade e a autoridade de que desfrutam usualmente, as comunidades epistêmicas contribuem no processo de formulação das políticas de três maneiras, fundamentalmente: i) elucidando as relações de causa e efeito entre problemas e soluções possíveis e aconselhando acerca dos resultados prováveis dos vários cursos de ação em discussão; ii) lançando luz sobre complexas inter-relações e interdependências entre distintas questões e processos; e iii) ajudando a definir o autointeresse dos Estados (Haas, 1992).

Mas o desafio continua sendo mapear em que condições as comunidades epistêmicas exercem influência nas políticas. Na visão de Risse-Kappen (1995), o sucesso ou o fracasso dos atores transnacionais está mais relacionado com as suas estratégias de ação (elaboradas a partir das estruturas nacionais que mobilizam) do que com as suas propriedades ou com os recursos que gerenciam. Isso porque, para o autor, não há evidência de que o conhecimento por si só constitua uma base de poder. Mesmo as conclusões apresentadas na edição especial da revista *International Organization*, sobre as comunidades epistêmicas, não sugerem que *knowledge claims* façam diferença diante da ausência de ideias aceitas coletivamente (Risse-Kappen, 1995, p. 310).

Para influenciar as políticas, os atores transnacionais necessitam, em primeiro lugar, de canais dentro do sistema político do Estado-alvo e, em segundo lugar, de parceiros nacionais com habilidade para formar coalizações vencedoras. As ideias promovidas por alianças transnacionais ou comunidades epistêmicas não importam muito, a menos que essas duas condições sejam atendidas (...). As estruturas domésticas abrangem o aparato organizacional das instituições políticas e sociais, suas rotinas, as regras e procedimentos de tomada de decisão conforme incorporados na lei e no costume, bem como os valores e normas que estabelecem o comportamento apropriado embutido na cultura política (Risse, 2017, p. 237, tradução nossa).

Morin e Paquin (2018) argumentam que o grau de influência das *epicoms* varia, sendo significativa em determinadas situações, mas marginal em outras, e que tem sido problemático explicar as condições em que essas variações ocorrem. O tamanho da comunidade epistêmica e o estágio do processo decisório não parecem ser fatores explicativos determinantes. Em contrapartida, “a predisposição ideológica dos tomadores de decisão, em termos do quão receptivos são às ideias da comunidade epistêmica, e a oportunidade de promover ideias a nível institucional, parecem ser pré-requisitos” (Morin e Paquin, 2018, p. 198, tradução nossa). Outros fatores relevantes são: o apoio de uma coligação de ONGs; o contexto com elevado grau de incerteza ou uma situação de crise – que levam os tomadores de decisão a buscarem conhecimento qualificado; e uma oposição fraca. Stone (2008) argumenta que, normalmente, as redes de conhecimento e as comunidades epistêmicas se sobrepõem a certos tipos de redes políticas ou constroem alianças com governos e organizações internacionais com base em sua *expertise* e seu

conhecimento. Em grande medida, elas estão presentes na *agenda setting* e no momento da formulação da política (Jakobi, 2009).

No intuito de influenciar políticas em determinadas áreas, as *epicoms* podem utilizar estratégias como: a produção contínua de conhecimento especializado e a consolidação de informações que se tornam a base para suas ações e influência; o fortalecimento das conexões e das colaborações entre os membros da rede, possibilitando trocas e atualizações de informações e experiências; a presença ativa em fóruns, conferências e instituições internacionais, no intuito de disseminar suas ideias, influenciar agendas e a formulação de políticas; o engajamento com lideranças políticas, autoridades governamentais e outros atores não estatais; e contribuições em processos de tomada de decisão (produção de relatórios, consultas, participação em comitês etc.) (Haas, 2015; Stone, 2008).

3.2 As TAN

As TAN representam uma forma de mobilização social que transcende fronteiras nacionais, unindo atores não estatais diversos, organizações não governamentais (ONGs), ativistas, intelectuais e partes da burocracia do Estado e de instituições internacionais intergovernamentais em torno de valores partilhados. Esse conceito, desenvolvido por Margaret Keck e Kathryn Sikkink no livro *Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics*, remete à interconexão entre grupos e membros que “defendem as causas dos outros ou defendem uma causa ou proposição” (Keck e Sikkink, 1998, p. 8, tradução nossa). Trata-se de atores, indivíduos e/ou entidades que se organizam e convergem para promoverem determinadas causas e ideias. De forma geral, as TAN produzem, organizam e compartilham informações, as quais serão a base das suas campanhas: “A capacidade de gerar informações com rapidez e precisão, e de implementá-las de forma eficaz, é a sua moeda mais valiosa; também é fundamental para sua identidade” (Keck e Sikkink, 1999, p. 92, tradução nossa).

Essas redes funcionam em torno de *principled beliefs* – ideias normativas que fornecem critérios para distinguir o certo do errado –, ao contrário das comunidades epistêmicas, que se formam em torno de *causal beliefs* – relações de causa e efeito. Como consequência, as TAN trabalham também com conhecimento básico, tradicional e não científico (Stone, 2002, p. 4). Sua atuação é pautada na pressão normativa, influenciando políticas nacionais e internacionais por meio de *advocacy* e mobilização.

Keck e Sikkink (1999) elencam algumas formas de influência diferenciadas desse tipo de rede. Em primeiro lugar, há a capacidade de promover politicamente informações úteis, de forma rápida, compreensível e com credibilidade, focando sua atuação em torno de ativistas e no público mais relevante para a causa

em questão (*information politics*). Em segundo, as TAN identificam e fornecem explicações convincentes a partir de eventos simbólicos (*symbolic politics*), isto é, evocam símbolos, ações ou eventos históricos para dar sentido a uma reivindicação perante um público mais distante. Outra forma de influência é por meio da “alavancagem política” (*leverage politics*). Nesse processo, é preciso identificar as formas possíveis de exercer influência perante atores mais poderosos. Em grande medida, as TAN podem levantar informações e fazer uso de símbolos (em questões sensíveis e de maior interesse para os atores) para tentar persuadi-los. Trata-se de associar a mudança de posição/comportamento dos atores a determinados ganhos: dinheiro, comércio, fama, prestígio ou ganhos morais. Por fim, as TAN podem exercer a sua capacidade de fomentar a *accountability*, na medida em que conseguem expor publicamente um governo ou instituição internacional, mostrando o quanto está comprometido com certos princípios ou direitos. As redes podem utilizar seu domínio da informação para expor a distância entre o discurso e a prática dos atores, criando uma situação embaraçosa para muitos governos, que podem tentar reverter tal condição por meio de uma mudança de posição ou na política pública.

As TAN têm, portanto, uma forte base normativa (julgamento moral) na tentativa de moldar o clima do debate público e influenciar as agendas políticas. Não costumam se integrar na elaboração de políticas e tendem a funcionar mais como “grupos externos”. Redes desse tipo, com caráter de movimento social ou grupo de interesse, são geralmente mais proeminentes na definição da agenda (*agenda setting*), já que mobilizam e geram atenção para novas questões (Stone, 2008, p. 31). Podem influenciar as posições dos governos, de instituições internacionais, de atores privados ou mesmo as normas e os procedimentos em nível doméstico e global. Algumas circunstâncias, porém, tendem a favorecer o sucesso das TAN em influenciar a política:

Ao olharmos para as questões em torno das quais as redes transnacionais de *advocacy* se organizaram de forma mais eficaz, encontramos duas características que aparecem com mais frequência: (1) aquelas que envolvem danos corporais a indivíduos vulneráveis, especialmente quando há uma cadeia causal curta e clara (ou história) sobre quem é o responsável; (2) questões que envolvem igualdade jurídica de oportunidades (Keck e Sikkink, 1999, p. 98, tradução nossa).

Para Keck e Sikkink (1999), alguns fatores favorecem o surgimento das redes transnacionais de *advocacy*, como quando há entraves na relação e no diálogo entre grupos domésticos e os seus governos, quando ativistas ou empreendedores de políticas acreditam que as TAN irão promover as suas causas e campanhas, ou quando há espaços e situações de âmbito internacional que favorecem a criação das redes.

Uma das principais estratégias de ação das TAN é o denominado padrão *boomerang*. Quando governos violam ou se recusam a reconhecer direitos, cortando relações com grupos domésticos, os quais não conseguem se manifestar e ter espaço político ou jurídico internamente, então recorre-se ao sistema internacional e às TAN, que buscam conectar ativistas do país afetado com ativistas e redes de outros países, no intuito de impactar o comportamento do primeiro por meio de pressões vindas de fora (*foreign interference*). “Este é o padrão de influência ‘bumerangue’, característico das redes transnacionais, em que o objetivo da sua atividade é mudar o comportamento de um Estado” (Keck e Sikkink, 1999, p. 93, tradução nossa). Nesse sentido, estratégias de mobilização pública são comuns nas ações das TAN, como campanhas globais, organização de petições virtuais e eventos coordenados, que visam compartilhar informações, obter visibilidade de diferentes grupos, multiplicar canais de acesso institucional, sensibilizar a opinião pública e pressionar por mudanças diante de questões que estão fora do debate público.

As redes transnacionais procuram influenciar de muitas maneiras e da mesma forma que outros grupos políticos ou movimentos sociais o fazem, mas por não serem poderosas, no sentido tradicional da palavra, devem usar o poder das suas informações, ideias e estratégias para alterar a informação e contextos importantes dentro dos quais os Estados fazem políticas. Embora muito do que as redes fazem possa ser considerado persuasão, o termo não é suficientemente preciso para ter grande utilidade teórica (Keck e Sikkink, 1999, p. 94-95, tradução nossa).

As formas de atuação das TAN são, portanto, multifacetadas e flexíveis, refletindo a complexidade do seu ofício e as funções que buscam exercer. Seu método principal de ação consiste na coleta e na divulgação de informações, no monitoramento de práticas, na sensibilização e na responsabilização dos envolvidos. Podem construir coalizões e estabelecer parcerias estratégicas, que permitem agregar recursos, experiências e amplificar sua capacidade de influenciar agendas. A prática de *lobby* também é uma estratégia comum, na tentativa de interferir na formulação de políticas por meio de encontros, apresentações e participação em conferências e fóruns nos quais decisões importantes são tomadas. Para conseguir alavancar suas campanhas, possuem como recurso o uso da mídia e das redes sociais, bem como os seus instrumentos de mobilização e levantamento de fundos. Também podem se engajar com o setor privado, entrar em litígios judiciais para impactar as leis e abrir precedentes legais.

Para uma apreciação geral de como a atuação das TAN e as investigações acadêmicas correlatas evoluíram desde o trabalho precursor de Keck e Sikkink, consultar Evans e Garavito (2018). Para uma avaliação do papel que tem sido desempenhado atualmente pelas chamadas *digital advocacy organizations* e de como as tecnologias digitais estão alterando as formas e dinâmicas das TAN, consultar Hall (2022). A próxima seção deste trabalho buscará discutir como

as redes transnacionais de políticas públicas podem influenciar ou impactar a política exterior dos Estados nacionais.

4 AS REDES TRANSNACIONAIS NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Inicialmente, é importante ressaltarmos que a relativamente escassa bibliografia disponível sobre as redes transnacionais na produção da política exterior, a maior parte produzida nos últimos quinze anos, concentra-se nas experiências dos Estados Unidos e da União Europeia, o que dificilmente poderá ser visto como surpreendente. Isso ocorre em função do renascimento e do grande vigor contemporâneo da *foreign policy analysis* estadunidense (Hudson, 2007) e dos variados impactos da atuação internacional da hegemonia; no caso europeu, devido à grande relevância que adquiriu a governança multinível na região, na medida da progressiva institucionalização da cooperação interestatal, em processos que normalmente reconhecem e legitimam também a participação de atores não governamentais. Veja-se, por exemplo, para a experiência estadunidense: De Graaf e Apeldoorn (2019); Filtenborg, Gänzle e Johansson (2002); Ledwidge (2012); McCarthy (2011); Parmar (2006); e Thomas (1999 e 2002). Para o caso da política externa na/da União Europeia, veja-se: Bátorá (2011); Bicchi (2011; 2014); Chelotti (2016); Justaert e Keukeleire (2012); Keukeleire e Justaert (2008); e Krahnmann (2017). Finalmente, cabe mencionar dois trabalhos mais, dedicados a experiências outras: Sarajlić (2011) e Marten (2015).

Vale lembrar também que, na APE produzida no Brasil, hoje em sua quarta geração (Casarões, 2018), o foco já não é apenas o papel do líder, dos tomadores de decisão e das burocracias públicas. Sendo assim, também no Brasil existem análises importantes sobre o impacto das redes transnacionais sobre a política externa (Bülow, 2009; 2010; 2011; 2013; Cardoso, 2016; Silva, 2007; Flemes e Saraiva, 2014; Oliveira e Milani, 2012; Vigna, 2016). Não obstante,

(...) o fenômeno da participação dos atores sociais, no atual estágio da disciplina de APE, já esteja mapeado em muitas áreas. Carecemos, contudo, de uma agenda de pesquisa envolvendo temas transversais e estudos mais generalizáveis, que testem e ampliem conclusões de nichos específicos da política externa e comparem o Brasil com outros países (Ramanzini Júnior e Farias, 2021, p. 107).

Com o intuito de fazermos avançar essa agenda de pesquisas no país, discutiremos, a seguir, de maneira sintética e reconhecidamente hipotética, os interesses, os objetivos, as estratégias e as formas de atuação das redes de políticas sobre o processo de produção da política exterior. Para tanto, foram escolhidas duas das inúmeras tipologias existentes para que, a partir de uma amostra diversificada do fenômeno múltiplo das *policy networks*, possamos explorar, de maneira mais ampla, a sua atuação e impacto potencial. Cabe ressaltarmos aqui que a

nossa seleção abarca também alguns tipos de rede cuja ação não é necessariamente transnacional. Se partimos do reconhecimento de que a grande maioria das redes de políticas tende, em maior ou menor medida, a atuar de maneira transnacional, também devemos supor que redes domésticas podem operar com o objetivo de influenciar a política externa do país onde elas atuam. Serão apreciadas as categorias enfeixadas por duas tipologias de redes de políticas públicas, quais sejam: aquela proposta por Marsh e Rhodes (1992), que distingue as comunidades de política pública (*policy communities*) das redes temáticas (*issue networks*) e não explora sua atuação além-fronteiras, e aquela proposta por Stone (2013), que distingue quatro tipos principais de redes transnacionais, quais sejam: TAN; *global public policy networks*; *transnational executive networks*; e *knowledge networks*. Cabe ressaltar que os dois tipos de redes transnacionais discutidos na seção anterior, as TAN e as comunidades epistêmicas, estão devidamente contempladas em nossa seleção, posto que, se as TAN são tratadas diretamente por Stone, as *epicom* podem ser vistas como um subtipo da categoria redes do conhecimento (*knowledge networks*).

Marsh e Rhodes (1992), em um trabalho que se tornou referência, distinguiram dois tipos principais de *policy networks*, quais sejam: comunidades de política pública e redes temáticas, propondo a sua classificação a partir de múltiplas dimensões, que são sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Dois tipos de redes de políticas públicas

Dimensão	Comunidade de políticas (<i>policy community</i>)	Rede temática (<i>issue network</i>)
Número de participantes	Número muito limitado. Alguns grupos são excluídos propositalmente.	Grande.
Tipo de interesse	Predominam os interesses econômicos e/ou profissionais.	Abrange uma diversidade de interesses envolvidos.
Frequência da interação	Frequente. Interação de alta qualidade entre todos os grupos, em todos os assuntos relacionados à política pública.	Os contatos variam em frequência e em intensidade.
Continuidade	O pertencimento, os valores e os resultados persistem ao longo do tempo.	O acesso varia significativamente.
Consenso	Todos os participantes compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados.	Algum acordo existe, mas o conflito está sempre presente.
Distribuição de recursos na rede	Todos os participantes têm recursos. A base do relacionamento é o intercâmbio e a troca.	Alguns participantes podem ter recursos diversos, mas não são todos. A relação básica é a da consulta.
Estrutura interna	Hierárquica. Lideranças conseguem pautar o comportamento dos demais membros.	Variada e plural. É diversificada a capacidade de regulação dos membros.
Poder	Há um equilíbrio de poder entre os membros. Embora um grupo possa dominar, o jogo tem que ser de soma positiva para a comunidade se manter.	Poderes desiguais, refletindo a desigualdade de recursos e o acesso desigual.

Fonte: Marsh e Rhodes (1992, p. 251).

Levando em consideração as características desses dois tipos de rede de políticas, parece-nos plausível sugerir, de modo francamente especulativo, que são as suas influências possíveis sobre o processo de produção da política exterior as que se descrevem a seguir.

- 1) Comunidades de políticas: tendo centralidade nos processos de produção de políticas públicas de áreas setoriais específicas, como saúde, educação, assistência social, agricultura e outras, as comunidades de políticas, ao propor narrativas que se tornam dominantes, ao fazer prevalecer determinados interesses e concepções a serem favorecidos pela ação estatal e, em alguma medida, delimitar as prioridades, o escopo e os instrumentos de políticas públicas a serem mobilizados para a política setorial em questão, têm o potencial de pautar de distintas maneiras a interface específica da política externa (PE) que lhe interessa, como: no fornecimento de informações para os decisores e negociadores da PE; na ampliação ou questionamento da legitimidade dos operadores da PE e de suas escolhas; na mobilização dos atores domésticos, estatais e não estatais, que deverão ser articulados para a implementação da PE; ou na internalização das decisões específicas tomadas nos regimes internacionais em questão. Redes deste tipo podem impactar a política exterior ao longo de todo o seu ciclo, que envolve, na versão mais enxuta do *policy cycle*, a definição da agenda, o processo decisório, a implementação e a eventual avaliação da política.
- 2) Redes temáticas: por sua conformação mais ampla, flexível e instável, as redes temáticas, no que concerne ao seu impacto sobre a política externa, talvez possam incidir principalmente na conformação da maneira como a opinião pública nacional vai recepcionar e valorizar as questões que são debatidas no sistema internacional e que podem, futuramente, impactar o contexto doméstico dos estados. Sua influência sobre a PE seria, assim, predominantemente indireta, concentrando-se na definição da agenda e também, talvez, em processos decisórios mais específicos.

Preocupada em compreender como os atores que produzem, mobilizam e instrumentalizam o conhecimento atuam na conformação da governança transnacional, Stone (2013) distingue quatro tipos principais de redes transnacionais: i) *transnational advocacy networks* (TAN); ii) *global public policy networks* (GPPN); iii) *transnational executive networks* (TEN); e iv) *knowledge networks* (KNET). Esses quatro tipos de redes transnacionais são caracterizados pela autora da maneira descrita a seguir.

- 1) TAN: “são semelhantes aos movimentos sociais, mas mais focadas em temas. Acolhem uma série de ONGs e ativistas. Estão unidas por valores ou ‘crenças com princípios’ e por um discurso partilhado em que a modalidade dominante é a troca de informações. (...) Essas redes são baseadas em normas e orientadas para missões na busca de ter seus valores reconhecidos nas políticas” (Stone, 2013, p. 39, tradução nossa).
- 2) GPPN: “(ou ‘parcerias público-privadas transnacionais’) são de caráter trissetorial. São alianças de agências governamentais com organizações internacionais, bem como com empresas e elementos da sociedade civil. O envolvimento oficial de atores públicos, que concedem patrocínio governamental ou assistência ao desenvolvimento, confere algum *status* de ‘insider’ às tomadas de decisão por estas redes. *Stakeholders* investem nestas comunidades para perseguir interesses materiais, mas têm em comum um problema que partilham. Suas interações são moldadas pela dependência de recursos e pela negociação. Tendem a unir-se em torno das organizações internacionais e dos governos que firmam parceria política para o fornecimento de bens públicos globais” (Stone, 2013, p. 42, tradução nossa).
- 3) TEN: “não se baseiam na sociedade civil, como é o caso das TAN, nem se sobrepõem a ela, como acontece com as GPPN. Em vez disso, as redes executivas transnacionais são dispositivos estratégicos para os Estados alargarem a sua autoridade pública para além das fronteiras. Estas redes são quase exclusivamente compostas por funcionários do setor público internacionalizado. (...) Têm caráter intergovernamental” (Stone, 2013, p. 42-43, tradução nossa).
- 4) KNET: “são um sistema de coordenação de pesquisa, divulgação e publicação de resultados, intercâmbio intelectual, e financiamento além das fronteiras nacionais. Estas redes criam e promovem o conhecimento, bem como disseminam esse conhecimento para informar políticas e práticas” (Stone, 2013, p. 43, tradução nossa).

Vejamos a seguir como esses quatro tipos de redes transnacionais podem, hipoteticamente, influenciar a produção da política externa.

- 1) TAN: dadas as suas características e seus objetivos, as TAN podem concentrar os seus esforços exatamente nas arenas e nos atores que conformam os regimes internacionais e na atuação específica das organizações intergovernamentais, cada vez mais interessadas em dialogar ou se associar a atores não estatais com interesses parecidos. Não obstante, por atuarem tanto na arena transnacional quanto na doméstica, elas também podem, simultaneamente, influenciar os

processos decisórios nacionais em áreas setoriais que também impactam os interesses e as visões de mundo dos operadores da PE. Elas ajudam a conformar a agenda pública, advogam junto aos atores mais influentes pela adoção de políticas específicas, pressionam as organizações internacionais e os legisladores nacionais e/ou locais e podem respaldar, instrumentalizar ou mesmo deslegitimar o trabalho de diplomatas e outros negociadores internacionais. Podem também auxiliar no caso de dúvidas ou dificuldades na implementação de políticas que lhes interessam. As TAN podem ser decisivas na conformação da imagem ou do prestígio internacional dos países, considerando a sua grande capilaridade internacional, sua capacidade de vocalização e o caráter por vezes universal de seus princípios e causas.

- 2) GPPN: por definição, as GPPN incluem organizações internacionais, quando não são diretamente criadas e alimentadas por elas. Por isso, e também por mobilizarem corporações e representantes da sociedade civil, elas têm o potencial de moldar a opinião pública e também de criar e difundir narrativas que pautam as decisões das políticas públicas nacionais, incluindo a PE. Ademais, elas também conformam as visões de mundo e os interesses e prioridades que serão valorizados nas instâncias inter e transnacionais em que se formam e em que se desenvolvem os regimes internacionais, bem como as arenas nas quais os operadores da PE buscam a validação e a prevalência de suas prioridades e interesses.
- 3) TEN: se as TEN são intergovernamentais por natureza, elas podem não mobilizar diretamente os operadores da política externa, mas podem fornecer informações importantes para os processos de negociação internacional e azeitar, no plano doméstico, a horizontalização da PE, ou seja, a necessária coordenação intragovernamental para a formulação e a implementação de uma ampla gama de políticas e programas na seara da PE, na interface dos ministérios das relações exteriores com outros ministérios.
- 4) KNET: por se dedicar à produção conjunta do conhecimento e à sua difusão, têm o potencial de subsidiar diversas políticas públicas e, também, de questionar práticas governamentais variadas, podendo incidir, indiretamente, sobre a PE. Porém, como essas redes do conhecimento podem também, por exemplo, se debruçar sobre a institucionalidade e as operações da PE, não pode ser desprezado o seu potencial de influência quando da busca de reforma e modernização do aparato estatal que produz a PE. Elas podem pautar a opinião pública e a agenda governamental, contribuindo para a formulação da política

e sua implementação. Cabe lembrar, por fim, que o universo das KNET inclui as comunidades epistêmicas, que foram originalmente definidas por Haas (1992) de maneira talvez por demais estrita.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de breve conclusão, podemos constatar que as redes, quer atuem predominantemente no âmbito doméstico quer no plano transnacional, têm potencial variado de influenciar, direta e/ou indiretamente, uma ampla variedade de arenas, objetos e atores da política externa. Elas podem ter relevância ao longo de todo o ciclo de produção da política externa e impactar os seus processos de maneira direta e/ou indireta, em associação ou em contraposição aos atores estatais e aos operadores da política externa. Como atores híbridos, as redes transnacionais de políticas públicas podem ser instrumentos do Estado nacional ou se opor tenazmente a suas políticas. Elas podem ser e frequentemente são instrumentalizadas pelas organizações interestatais, sendo também comum que elas sejam criadas pelas organizações internacionais, usualmente preocupadas em orquestrar a atuação e os interesses de atores diversos, incluindo os não estatais, com o objetivo de ampliar sua influência e impacto, bem como a sua legitimidade, e de contornar sua crônica falta de recursos (Abbott *et al.*, 2015). Exemplos de redes criadas por organizações internacionais são a Evidence-Informed Policy Network (EVIPNet), criada e patrocinada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e a Global Water Partnership, que foi articulada pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Ministério para Cooperação e Desenvolvimento da Suécia.

Ademais, como salientado por Ansell e Torfing (2019, p. 139, tradução nossa), as redes “podem ser fundamentais para melhorar a partilha de conhecimentos, melhorar a coordenação interorganizacional e intersetorial e resolver problemas graves e indisciplinados de forma a aumentar a eficácia e a legitimidade democrática”.

É claro que a influência e o impacto das redes transnacionais têm que ser apreciados empiricamente, o que não foi proposto neste artigo. Também é necessário que sejam apuradas na empiria as circunstâncias e os atributos institucionais e sistêmicos capazes de fomentar ou restringir a atuação e a capacidade de influência das redes. Contudo, parece evidente que um exercício analítico como o que foi feito aqui sinaliza para a necessidade de que a APE encampe em sua agenda de investigações, de maneira mais sistemática, outras redes que não apenas as comunidades epistêmicas e as TAN. Isso porque abundam evidências, como atestado por Morin e Paquin (2018), de que os atores não estatais são onipresentes em diversos campos de ação, sendo que as redes têm se multiplicado e que a sua relevância parece ser crescente na área da política externa.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. *et al.* (Ed.). **International organizations as orchestrators**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- ANSELL, C.; TORFING, J. The network approach and foreign policy. *In*: BRUMMER, S. *et al.* (Ed.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. Manchester: Manchester University Press, 2019. p. 139-170.
- ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. London: Routledge, 2013.
- BARDACH, E. Networks, hierarchies, and hybrids. **International Public Management Journal**, v. 20, n. 4, p. 560-585, 2017.
- BÁTORA, J. Emerging system of EU foreign policy-making: market, hierarchy or network? **Euforpol WP**, v. 1, 2011.
- BAUMANN, R.; STENGEL, F. A. Foreign policy analysis, globalisation and non-state actors: state-centric after all? **Journal of International Relations and Development**, v. 17, p. 489-521, 2014.
- BICCHI, F. The EU as a community of practice: foreign policy communications in the COREU network. **Journal of European Public Policy**, 21 Nov. 2011.
- _____. Information exchanges, diplomatic networks and the construction of European knowledge in European Union foreign policy. **Sage Journals**, v. 49, n. 2, p. 239-259, 2014.
- BIENEN, D.; FREUND, C.; RITTBERGER, V. Societal interests, policy networks and foreign policy: an outline of utilitarian-liberal foreign policy theory. **Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung**, n. 33, 1999.
- BOGASON, P. Networks and bargaining in policy analysis. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Ed.). **Handbook of public policy**. London: Sage, p. 97-113, 2006.
- BÖRZEL, T. A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. **European Integration Online Papers**, v. 1, n. 16, 1997.
- BÜLOW, M. von. Sociedade civil e negociações comerciais: a construção de um novo campo de ação nas Américas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 86, p. 25-51, 2009.
- _____. **Building transnational networks**: civil society and the politics of trade in the Americas. Cambridge: CUP, 2010.

_____. Brokers in action: transnational coalitions and trade agreements in the Americas. **Mobilization**: an international quarterly, v. 16, n. 2, p. 165-180, 2011.

_____. The politics of scale shift and coalition building: the case of the Brazilian network for the integration of the peoples. *In*: SILVA, E. **Transnational activism and national movements in Latin America**. New York: Routledge, p. 56-79, 2013.

CARDOSO, D. Network governance and the making of Brazil's foreign policy towards China in the 21st century. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 277-312, 2016.

CASARÕES, G. The evolution of foreign policy studies. *In*: AMES, B. (Ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. London: Routledge, 2018. p. 406-429.

CHELOTTI, N. Transgovernmental networks and rationalist outputs? The partial social construction of EU foreign policy. **European Security**, v. 25, n. 4, p. 524-541, Feb. 2016.

CROSS, M. K. D. Rethinking epistemic communities twenty years later. **Review of International Studies**, v. 39, n. 1, p. 137-160, 2013.

CROWLEY-VIGNEAU, A. *et al.* Transnational policy networks and change through internationalization. **Polis Political Studies**, n. 5. p. 8-24, 2021.

DE GRAAFF, N.; APELDOORN, B. van. The transnationalist US foreign policy elite in exile? A comparative network analysis of the Trump administration. **Global Networks**, v. 21, n. 2, p. 238-264, 2019.

DUNLOP, C. A. Epistemic communities. *In*: ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013. p. 229-243.

EVANS, P.; GARAVITO, C. R. (Ed.). **Transnational advocacy networks: twenty years of evolving theory and practice**. Bogotá: DeJusticia, 2018.

FARIA, C. A. P. de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018a.

_____. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 7, n. 13, p. 29-49, 2018b.

_____. Redes transnacionais, mobilização do conhecimento e políticas públicas na América Latina: mapeamento e caracterização. *In*: CONFERENCIA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES, 9., 2022, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México: CLACSO, 2022.

FILTENBORG, M. S.; GÄNZLE, S.; JOHANSSON, E. An alternative theoretical approach to EU foreign policy: “network governance” and the case of the northern dimension initiative. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 4, p. 387-407, Dec. 2002.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p.1-35, 1992.

_____. **Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics**. London: Routledge, 2015.

HAFNER-BURTON, E. M.; KAHLER, M.; MONTGOMERY, A. H. Network analysis for international relations. **International Organization**, v. 63, n. 3, p. 559-592, 2009.

HALL, N. **Transnational advocacy in the digital era: think global, act local**. Oxford: Oxford University Press, 2022.

HANRIEDER, W. Dissolving international politics: reflections on the Nation-State. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 4, p. 1276-1287, 1978.

HECLO, H. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. **The private government of public money: community and policy inside British politics**. London: Macmillan, 1975.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Plymouth: Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 2007.

JAKOBI, A. P. **Policy networks in comparative politics and international relations: perspectives, typologies and functions**. Bremen: ZBW, 2009. (TranState Working Papers, n. 94).

JUSTAERT, A.; KEUKELEIRE, S. Informal governance and networks in EU foreign policy. In: CHRISTIANSEN, T.; NEUHOLD, C. (Ed.). **International handbook on informal governance**. London: Edward Elgar, 2012. p. 433-456.

KACZIBA, P. The network analysis of international relations: overview of an emergent methodology. **Journal of International Studies**, v. 14, n. 3, p. 155-171, 2021.

KATZENSTEIN, P. International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. **International Organization**, v. 30, n. 1, p. 1-45, 1976.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v. 51, n. 159, p. 89-101, 1999.

KEUKELEIRE, S.; JUSTAERT, A. Policy networks and the analysis of EU foreign policy. *In*: GARNET CONFERENCE “THE EUROPEAN UNION IN INTERNATIONAL AFFAIRS”, 2008, Brussels. **Anais...** Brussels: Garnet, 2008.

KNOKE, D. Policy networks. *In*: SCOTT, J.; CARRINGTON, P. J. (Ed.). **The Sage handbook of social network analysis**. Thousand Oaks: Sage, 2011.

KRAHMANN, E. (Ed.). **Multilevel networks in European foreign policy**. London: Routledge, 2017.

LEDWIDGE, M. **Race and US foreign policy: the African-American foreign affairs network**. London: Routledge, 2012.

MAOZ, Z. How network analysis can inform the study of international relations. **Conflict Management and Peace Science**, p. 247-256, 2012.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. (Ed.). **Policy networks in British government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MARTEN, K. Informal political networks and Putin's foreign policy: the examples of Iran and Syria. **Problems of Post-Communism**, v. 62, n. 2, p. 71-87, 2015.

MCCARTHY, D. R. Open networks and the open door: American foreign policy and the narration of the internet. **Foreign Policy Analysis**, v. 7, n. 1, p. 89-111, 2011.

METZ, F.; BRANDENBERGER, L. Policy networks across political systems. **American Journal of Political Science**, v. 67, n. 3, p. 569-586, 2023.

MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign policy analysis: a toolbox**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

NÖLKE, A. The relevance of transnational policy networks: some examples from the European Commission and the Bretton Woods institutions. **Journal of International Relations and Development**, v. 6, n. 3, p. 276-298, 2003.

OLIVEIRA, I. T. M.; MILANI, C. R. S. Atores não estatais e *trade policy-making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da Rebrip. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 55, p. 367-401, 2012.

PARMAR, I. Conceptualising the state-private network in American foreign policy. *In*: LAVILLE, H.; WILFORD, H. **The US government, citizen groups and the Cold War**. London: Routledge, 2006. p. 13-28.

PETERS, G.; PIERRE, J. **Handbook of public policy**. London: Sage, 2006.

RAAB, J.; KENIS, P. Taking stock of policy networks: do they matter? *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. de S. **Análise de política externa**. São Paulo: Contexto, 2021.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 425-446.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing transnational relations back in: introduction. *In*: RISSE-KAPPEN, T. **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 3-35.

RISSE, T. Transnational actors and world politics. *In*: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Ed.). **Handbook of international relations**. Thousand Oaks: Sage, 2012. p. 426-452.

_____. **Domestic politics and norm diffusion in international relations: ideas do not float freely**. London: Taylor and Francis, 2017.

SARAJLIĆ, E. The return of the consuls: Islamic networks and foreign policy perspectives in Bosnia and Herzegovina. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 11, n. 2, p. 173-190, 2011.

SILVA, J. G. B. Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder: una propuesta analítica. **Estudios Políticos**, n. 54, p. 149-176, 2019.

SILVA, J. P. L. da. Strategies of transnational advocacy networks for Brazilian foreign policy: an introduction. **Encuentro Latinoamericano ELA**, v. 4, n. 1, p. 63-81, 2007.

SLAUGHTER, A.-M. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SOUZA JÚNIOR, J. M. de. O lugar das organizações internacionais no sistema internacional: ideias, governança e transnacionalismo. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 2, p. 253-260, 2016.

STONE, D. Introduction: global knowledge and advocacy networks. **Global Networks**, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2002.

_____. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008.

_____. **Knowledge actors and transnational governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

_____. **Making global policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

STRECK, C.; DELLAS, E. Governments and policy networks: chances, risks, and a missing strategy. In: WIJEN, F. *et al.* (Ed.). **A handbook of globalisation and environmental policy**. London: Edward Elgar Publishing, 2012.

THIEL, M.; MASLANIK, J. Transnational actors. In: DENEMARK, R.; MARLIN-BENNETT, R. (Ed.). **The international studies encyclopedia**. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2010.

THOMAS, D. C. **Boomerangs and superpowers: the “Helsinki Network” and human rights in U.S. Foreign Policy**. San Domenico: EUI, 1999. (Working Paper, n. 23).

_____. Boomerangs and superpowers: international norms, transnational networks and US foreign policy. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 15, n. 1, p. 25-44, 2002.

VIGNA, E. Globalização e integração regional: a importância das redes sociais nacionais, regionais, internacionais e transnacionais. **Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, n. 5, p. 56-72, 2016.

WITTMAN, H. Feeding the nation while mobilizing the planet? La vía campesina, food sovereignty, and trans/national movements in Brazil. In: SILVA, E. **Transnational activism and national movements in Latin America**. New York: Routledge, 2013. p. 161-185.

WU, C.-Y.; KNOKE, D. Policy network models. In: ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. London: Routledge, 2013. p. 153-163.

POLÍTICA EXTERNA, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO TRANSNACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA ACESSÃO DO BRASIL À OCDE¹

Osmany Porto de Oliveira²

Amanda Raynara Quintana Theodoro³

Raphaella Akemi Hirasawa⁴

Em 2017, o Brasil enviou um pedido formal de acesso à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual foi aceito em janeiro de 2022. Em junho do mesmo ano, o país recebeu o roteiro para a acesso. Neste período, a sociedade civil se mobilizou para que a OCDE cobrasse do Brasil altos padrões em políticas públicas. Este estudo tem por objetivo compreender as motivações e estratégias da ação transnacional de organizações da sociedade civil (OSCs), seus interesses e mecanismos de interação com a OCDE. A análise foi feita por meio de pesquisa documental, rastreamento do processo transnacional e levantamento exaustivo de material das seguintes OSCs: Conectas Direitos Humanos, Human Rights Watch, OECD Watch e Federação Internacional de Direitos Humanos. Os resultados da pesquisa mostram a atuação constante da sociedade civil durante aproximadamente dois anos, com ações políticas e de conhecimento, para influenciar o Brasil, por meio de estratégia bumerangue junto à OCDE, em matéria de políticas socioambientais e de direitos humanos. A pesquisa ajuda a avançar as fronteiras do conhecimento nos campos de política externa, políticas públicas e transferência de políticas.

Palavras-chave: Brasil; OCDE; política externa; transferência de políticas; organizações da sociedade civil.

FOREIGN POLICY, INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, AND PUBLIC POLICIES: A STUDY ON TRANSNATIONAL CIVIL SOCIETY ACTION IN BRAZIL'S ACCESSION TO THE OECD

In 2017, Brazil sent a formal application for accession to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which was accepted in January 2022. In June of the same year, the country received the roadmap for accession. During this period, civil society mobilized for the OECD to demand high standards from Brazil in its public policies. This research aims to understand the motivations and strategies of transnational action by Civil Society Organizations (CSOs), their interests and

1. Esta pesquisa contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de três projetos: A OCDE e o Brasil: Mecanismos para a Transferência de Políticas no Setor do Meio Ambiente (Processo nº 312575/2022-0); Organizações Internacionais e Transferências de Políticas Públicas: o Caso do Processo de Acesso do Brasil na OCDE (Processo nº 161682/2022-7); e Transferência de Políticas de Meio Ambiente: uma Comparação entre os Processos de Acesso à OCDE da Colômbia e do Brasil (Processo nº 152546/2023-5).

2. Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi/Unifesp); e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7930-5784>. E-mail: osmanyporto@gmail.com.

3. Pesquisadora do Laboppi/Unifesp e graduanda em relações internacionais na mesma universidade. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-3447-1586>. E-mail: amanda.raynara@unifesp.br.

4. Pesquisadora do Laboppi/Unifesp e graduanda em relações internacionais na mesma universidade. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3406-9037>. E-mail: raphaella.hirasawa@unifesp.br.

mechanisms of interaction with the OECD. The analysis was conducted through documentary research, tracing the transnational process and an exhaustive study of material from the following CSOs: Conectas Human Rights, Human Rights Watch, OECD Watch and the International Federation for Human Rights. The results of the research demonstrate the constant action of civil society, over a period of approximately two years, through political and knowledge actions, to influence Brazil, through a boomerang strategy with the OECD, on socio-environmental and human rights policies. The research helps to advance the frontiers of knowledge in the fields of foreign policy, public policy and policy transfer.

Keywords: Brazil; OECD; foreign policy; policy transfer; civil society organizations.

POLÍTICA EXTERIOR, ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ESTUDIO SOBRE LA ACCIÓN TRANSNACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ADHESIÓN DE BRASIL A LA OCDE

En 2017, Brasil envió una solicitud formal de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que fue aceptada en enero de 2022. En junio del mismo año, el país recibió la hoja de ruta para la adhesión. Durante este período, la sociedad civil se movilizó para que la OCDE exigiera a Brasil altos estándares en las políticas públicas. Esta investigación pretende comprender las motivaciones y estrategias de acción transnacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), sus intereses y mecanismos de interacción con la OCDE. El análisis fue realizado a través de una investigación documental, rastreando el proceso transnacional y un exhaustivo relevamiento de material de las siguientes OSCs: Conectas Derechos Humanos, Human Rights Watch, OECD Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos. Los resultados de la investigación muestran la acción constante de la sociedad civil durante un período de aproximadamente dos años, a través de acciones políticas y de conocimiento, para influir en Brasil, a través de una estrategia boomerang con la OCDE, en las políticas socioambientales y de derechos humanos. La investigación contribuye al avance de las fronteras del conocimiento en los campos de la política exterior, las políticas públicas y la transferencia de políticas.

Palabras clave: Brasil; OCDE; política exterior; transferencia de políticas; organizaciones de la sociedad civil.

JEL: F5.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art3>

Data de envio do artigo: 12/3/2024. Data de aceite: 5/4/2024.

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma das organizações internacionais mais envolvidas com a difusão de políticas públicas em escala global. A organização, que inicialmente reunia as grandes economias da Europa e da América do Norte, começou há três décadas um processo de expansão. O Brasil se aproximou progressivamente da OCDE a partir dos anos 1990, tendo encaminhado um pedido formal para ser membro em 2017. Em seguida, a acessão à OCDE se tornou uma prioridade na agenda de política externa do país. O processo de acessão é longo e condicionado à adoção

de uma série de instrumentos de políticas públicas, boas práticas e padrões compartilhados pelos membros da OCDE, também conhecido como o *acquis* da organização.

Em janeiro de 2022, a OCDE aprovou a abertura das discussões para a acessão do Brasil e, em junho do mesmo ano, emitiu o roteiro para a acessão do país. Hoje, o Brasil ainda está passando pelo processo de avaliação para acessão, mas o tema deixou de ser uma prioridade na agenda de política externa do governo. Desde a solicitação da acessão, as organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil e no exterior se mobilizaram para que a OCDE cobrasse altos padrões de políticas públicas no país. As denúncias da sociedade civil se referiram, principalmente, às políticas nas áreas climática, socioambiental e de direitos humanos, bem como em relação à qualidade da democracia. Esta pesquisa propõe três perguntas principais: Por que as OSCs se engajaram no processo de acessão do Brasil à OCDE? Que organizações participaram do processo? Quais estratégias foram utilizadas pelas OSCs? Este artigo tem por objetivo compreender a ação transnacional das OSCs, seus interesses e os mecanismos de interação com a OCDE. O artigo contribui para expandir as fronteiras do conhecimento relacionado às questões de pesquisa que estão na interface de duas disciplinas: as relações internacionais e as políticas públicas. O texto discute problemas de campos específicos, como os estudos sobre a política externa, as organizações internacionais, as transferências de políticas públicas e as OSCs.

A OCDE, por se tratar de uma organização internacional, é um tema de pesquisa importante para o campo das relações internacionais, em particular da análise de política externa (Mello, 2020). O processo de acessão envolve negociações diplomáticas com os países-membros e a OCDE. Os países candidatos são aceitos a partir de decisões tomadas por unanimidade no conselho da OCDE e precisam ratificar um acordo internacional para se tornarem membros da organização. Para serem aprovados, os candidatos passam por um processo de avaliação pelos comitês técnicos da OCDE (OECD, 2022, p. 9).⁵ Por seu turno, o trabalho técnico e setorial também torna a OCDE um tema de interesse para o campo de políticas públicas. Há diversos estudos que procuram entender o papel da OCDE não apenas como avaliadora, assessora e difusora de instrumentos de políticas públicas em vários países e em diversos setores, mas também como um centro internacional de produção de conhecimento sobre administração pública. (Dolowitz, Hadjiisky e Normand, 2020; Francesco e Guaschino, 2019; Francesco e Radaelli, 2023; Pal, 2012; Peters, 1997). Essa dupla identidade da OCDE,

5. Por se tratar de um processo diplomático, é possível que aconteçam negociações entre países para assegurar o voto, como ocorreu com os Estados Unidos, que solicitaram que o Brasil renunciasse seus status de emergente e seu tratamento especial e diferenciado nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), em troca do apoio do país para seu ingresso na OCDE.

como instituição diplomática e *think tank* especializado em políticas públicas, faz com que a organização seja um tema de interesse para ambas as áreas de política externa e políticas públicas.

Esta pesquisa faz parte de um projeto mais amplo e procura reunir diferentes nichos de estudo e preencher lacunas de, ao menos, duas naturezas. Primeiro, em relação à literatura de relações internacionais e de políticas públicas, ao analisar a ação transnacional de OSCs em um processo de acessão a uma organização internacional especializada em políticas públicas. O campo da política externa tem tratado progressivamente de seu objeto como uma política pública. No entanto, ainda há pouca mobilização das referências (abordagens, conceitos e problemas de pesquisa) específicas do campo de políticas públicas. Além disso, os estudos sobre política externa não têm considerado (salvo algumas exceções) a dimensão internacional das políticas públicas em suas análises. Segundo, trata-se de um artigo que procura apresentar evidências empíricas sobre a atuação das OSCs na defesa de políticas públicas diante da OCDE, por meio da análise do caso brasileiro. As literaturas mencionadas, se consideradas de forma isolada, não são suficientes para entender com completude o processo de acessão do Brasil à OCDE e tampouco a atuação das OSCs. Os campos de estudos sobre política externa e políticas públicas, bem como as pesquisas sobre a OCDE, apresentam limitações por considerarem, em particular, o papel de agentes governamentais em suas análises. Estudos com foco nas OSCs não são centrais nesses campos de pesquisa. Por essas razões, este artigo combina distintas literaturas.

Este trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta a estratégia metodológica para o rastreamento do processo transnacional; já a segunda discute as literaturas mobilizadas na pesquisa; a terceira contextualiza as relações entre o Brasil e a OCDE; e a quarta, por fim, discute a análise empírica da atuação das OSCs.

2 A ESTRATÉGIA METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DO PROCESSO TRANSNACIONAL

As metodologias clássicas para analisar os fenômenos políticos, como as políticas públicas, consideram unidades delimitadas territorialmente, como um bairro, uma cidade, uma província ou um país (Gerring, 2004; Landman, 2007). Diante da natureza transnacional do fenômeno analisado nesta pesquisa, foi utilizada uma estratégia que pudesse responder às perguntas elaboradas, sem se limitar às ações das OSCs realizadas em território brasileiro. Utilizamos a estratégia do rastreamento do processo transnacional das políticas públicas, que consiste em rastrear o histórico de eventos, em distintos níveis (locais, nacionais e transnacionais), que levam a um determinado fenômeno.

A partir da metodologia, foi definida a data de 27 de janeiro de 2021 como primeiro marco temporal. Essa escolha se deu em função da identificação de uma ação realizada pela Human Rights Watch (HRW), que enviou à OCDE a *Carta sobre a Amazônia e seus Defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. O documento consiste na primeira carta enviada aos representantes permanentes dos Estados-membros da OCDE, em que a HRW argumenta que o Brasil deveria ser desqualificado no processo de acessão, devido aos impactos das políticas socioambientais do governo Bolsonaro, incompatíveis com os princípios do Environment Policy Committee (Epec). A pesquisa se estendeu até junho de 2023, quando foi encerrada a coleta de dados. As OSCs que estavam atuando em relação ao processo de acessão do Brasil à OCDE foram identificadas. Além disso, foram classificados eventos e ações relacionados à atuação das OSCs.

A coleta de informações envolveu pesquisa documental, na mídia e em *sites* de OSCs, pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas e visita à sede da Conectas. A pesquisa documental foi realizada por meio do levantamento exaustivo de material divulgado pelas principais OSCs que atuaram no processo (Conectas, OECD Watch, HRW e Federação Internacional de Direitos Humanos – FIDH), no período de interesse para a pesquisa. A estratégia consistiu na busca pela palavra-chave “OCDE” na versão brasileira, em português, nos *sites* da Conectas, da FIDH e da HRW, e da palavra “Brazil” no *site* internacional da OECD Watch. Uma tipologia foi desenvolvida para analisar as ações das OSCs.

O rastreamento do processo transnacional é uma ferramenta analítica idônea para entender processos envolvendo relações de cooperação e conflito, entre agentes domésticos e internacionais (governamentais e não governamentais). Foi possível observar, a partir da metodologia, os agentes envolvidos no processo, seus interesses, suas estratégias e ações. Isso permitiu avançar na discussão sobre as literaturas de análise de política externa, organizações internacionais, transferência de políticas públicas e movimentos sociais, bem como entender as especificidades e o potencial para generalização a partir do caso brasileiro. Na próxima seção, serão apresentadas as principais literaturas mobilizadas nesta pesquisa.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA DIMENSÃO TRANSNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA

As literaturas do campo da análise de política externa e dos estudos sobre políticas públicas, se consideradas de forma isolada, não são suficientes para entender o processo de acessão do Brasil à OCDE, sobretudo quando se analisa a atuação das OSCs. Por isso, neste artigo são mobilizados três nichos de literatura: a análise de política externa como política pública; a transferência de políticas; e os movimentos sociais transnacionais. As literaturas serão discutidas nas próximas seções.

3.1 Política externa como política pública

A análise de política externa no Brasil foi progressivamente se aproximando do estudo das políticas públicas. Reflexões sobre o papel da democracia na política externa já estavam presentes na obra de Maria Regina Soares de Lima (Lima, 2000). Michelle Sanchez e suas colaboradoras avançaram no tema ao observar a complexidade dos processos decisórios, que se mostram plurais e não mais determinados em tipologias predefinidas, como política interna, política externa e internacional (Sanchez *et al.*, 2006). As autoras argumentam que é possível criar uma nova abordagem na área, superando as classificações normativas e tratando essas esferas como o *continuum* de um mesmo processo (Sanchez *et al.*, 2006). A política externa não pode ser vista como completamente autônoma e isolada, considerando que a interdependência complexa⁶ pode afetar o processo decisório interno e externo dos Estados.

Carlos Milani e Leticia Pinheiro, por seu turno, defendem que se deve pensar a política externa como uma política pública, o que implica trazê-la para o terreno da *politics*, reconhecendo que sua formulação e sua implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo (negociações, barganhas, grupos de interesse etc.) e não estão sob a égide de um interesse nacional (Milani e Pinheiro, 2013). As diversas etapas do ciclo de políticas públicas (formação de agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação) também passaram a ser discutidas pela literatura para além das pesquisas sobre os processos decisórios (Desiderá, 2022; Faria, 2021).

Apesar da progressiva abertura da análise de política externa como política pública no Brasil, ainda há pelo menos três tipos de fronteiras que podem ser expandidas. Primeiro, a mobilização de abordagens, conceitos e problemas de pesquisa do campo de políticas públicas pelas pesquisas sobre análise de política externa. Ademais, há um corpo pequeno de estudos recentes que têm se orientado nesse sentido, conforme mostra a literatura recente.⁷ Segundo, aprofundar a análise da pluralidade de agentes estatais e não estatais que participam do processo de produção da política externa. O aumento da diplomacia setorial (clima, saúde, assistência social etc.) e das políticas públicas internacionais e globais – como a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (Espii), declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) durante a pandemia, a Agenda 2030 e o Acordo de Paris – tem contribuído para que distintos órgãos governamentais, como secretarias, coordenadorias, divisões, bem como empresas (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa),

6. Conceito desenvolvido por Keohane e Nye, que defendem a existência de uma interdependência complexa entre os Estados, a qual se manifesta, entre outras coisas, por meio de múltiplos canais de contato entre as sociedades. A interdependência complexa possibilita o intercâmbio de ideias e informações que afetam a política doméstica e as relações interestatais (Keohane e Nye, 2012, p. 19-20).

7. Confira o artigo *O Estudo da Política Externa como Política Pública: vinho velho em garrafas novas?* neste número.

instituições financeiras (Caixa Econômica Federal) e fundações estatais (Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), passassem a atuar de forma direta e ativa em assuntos externos. Agentes não estatais também têm participado, cada um ao seu modo, em questões de política externa, como é o caso das OSCs, tratado neste artigo.

Terceiro, a dimensão das políticas públicas *per se*. Há um aumento da internacionalização de políticas públicas nacionais, bem como da adoção de modelos provenientes de outros países ou recomendados por organizações que atuam com políticas públicas (Porto de Oliveira e Faria, 2017). A circulação transnacional de ideias e soluções para problemas da sociedade também pode entrar na agenda da política externa, por meio da cooperação internacional, por exemplo. As políticas públicas, nesse sentido, também passaram a fazer parte das agendas de política externa. A literatura recente sobre os temas da cooperação para o desenvolvimento e transferência de políticas tem feito a conjugação entre esses três temas, com estudos sobre as políticas sociais (Leão, 2022; Silva e Porto de Oliveira, 2023), as políticas agrícolas (Milhorange, 2018; Sabourin e Grisa, 2018) e as políticas de saúde (Antonielli, 2022). Nas próximas subseções, será apresentada a literatura sobre a transferência de políticas e a OCDE.

3.2 A OCDE e a transferência de políticas públicas

O campo de pesquisas sobre a transferência, a difusão e a circulação⁸ das políticas públicas tem suas origens nos anos 1960 e ganhou destaque nos estudos sobre políticas públicas, especialmente, a partir dos anos 2000 (Hadjiisky, Pal e Walker, 2017). O conceito de transferência de políticas está relacionado a processos em que o “conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político” (Dolowitz e Marsh, 2000, p. 5). As pesquisas sobre transferência de políticas têm se dedicado a diferentes temas, como os mecanismos que intervêm no processo (Weyland, 2006), os objetos da transferência (Delpuech, 2009), a dimensão temporal (Dolowitz, Plugaru e Saurugger, 2019; Porto de Oliveira e Gonnet, 2023; Wood, 2015), o papel dos agentes (Dolowitz e Marsh, 2000), entre outros.

As pesquisas sobre os agentes da transferência observaram seus comportamentos e influência ao longo do processo. Há diversos tipos de agentes da transferência identificados e analisados pela literatura. Os governos são analisados com frequência (Bissessar, 2002; Peters, 1997), bem como as organizações internacionais, com pesquisas sobre o Banco Mundial (Moloney, 2022), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) (Fouilleux, 2009;

8. A literatura utiliza distintos termos para tratar dos deslocamentos nacionais e internacionais das políticas públicas (Porto de Oliveira, 2021).

Milhorance, 2018) e a União Europeia (Radaelli, 2008; Saurugger e Surel, 2006). Os *think tanks* são um objeto importante para o campo, na medida em que servem de promotores, espaços de discussão e assessoramento sobre políticas públicas (Ladi, 2005; Stone, 2001), assim como outros agentes não governamentais, como as fundações e consultorias privadas (Stone, Pal e Porto de Oliveira, 2021). Ainda são poucas as pesquisas, nos estudos das transferências de políticas, sobre o papel das OSCs, sobretudo de sua interação com as organizações internacionais em processos relacionados à política externa.

A OCDE é um objeto muito estudado pelos especialistas em transferência de políticas, que se interessam pelas mais diversas formas em que a organização atua para difundir seus modelos. Clifton e Díaz-Fuentes (2014), por exemplo, analisaram o *modus operandi* dos órgãos da OCDE e sua relação com a transferência de políticas. A organização é dividida em três sub-órgãos: o conselho, os comitês e o secretariado. O conselho é o órgão mais importante, contando com reuniões periódicas para tomada de decisões, tendo como participantes um embaixador de cada país-membro e um da Comissão Europeia (Clifton e Díaz-Fuentes, 2014, p. 10). O trabalho da OCDE é decidido pelo conselho, desenvolvido pelo secretariado e examinado e implementado por meio dos comitês. Apesar de não poder coagir os países-membros a seguirem suas diretrizes, de acordo com Clifton e Díaz-Fuentes (2014, p. 3), a OCDE tem êxito na difusão de suas políticas, uma vez que os modelos desenvolvidos pela organização são coproduzidos por meio do diálogo entre o secretariado da organização e os tomadores de decisão nacionais.

A dupla identidade da OCDE como organização diplomática e *think tank* é uma característica que foi amplamente analisada no trabalho de Leslie Pal (Pal, 2012). O autor apresenta a evolução da organização desde a sua concepção, mostrando como a OCDE se tornou uma instituição de conhecimento especializada nos mais diferentes setores de políticas públicas. Um dos argumentos defendidos por Pal é que, para sobreviver, a OCDE teve que se adaptar às transformações globais, e o assessoramento em políticas públicas foi um dos caminhos encontrados para dar continuidade às suas atividades. A organização também precisou se abrir para além dos membros que estiveram na origem de sua formação e incluir, progressivamente, novos países. Essa abertura ampliou ainda mais o diálogo da OCDE com diferentes governos do Leste Europeu, da América Latina e da Ásia. Novos Estados se tornaram membros, e a OCDE ampliou as relações, em particular com países emergentes, após a criação do programa Alargamento e Envolvimento Aprimorado (Enlargement and Enhanced Engagement), criado em 2007 para Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

Peter Carroll comparou a transferência de políticas nos momentos pré-acessão, acesso e pós-acessão, em três organismos: OCDE, União Europeia e OMC. Em relação à OCDE, o autor salienta que, ao longo da fase de pré-acessão,

quando o país possui intenção de entrar no organismo, porém a organização ainda não se manifestou formalmente, houve uma tendência de aumento da transferência de políticas da organização para os países não membros. A Coreia do Sul, por exemplo, na pré-acessão, já possuía um cronograma para a liberalização financeira e a abertura de mercado, além de incluir sua posição em relação aos códigos de liberalização da OCDE (Carroll, 2014, p. 285). Na etapa de acessão, ocorre o maior detalhamento nos critérios de adesão e aumento da assistência técnica por parte da organização. Além disso, nesse período, ocorrem negociações que podem levar a diferentes quantidades de políticas transferidas (Carroll, 2014).

Além dos mecanismos operacionalizados para a transferência de políticas durante os processos de acessão, existem outras práticas utilizadas pela OCDE para a difusão de instrumentos, como a construção de padrões globais em políticas públicas para diversos setores (Kudrle, 2014, p. 201) e a revisão por pares como um canal de transferência de políticas (Legrand e Vas, 2014, p. 231), que induz à “competição ideacional e à conformidade entre Estados-membros” (Legrand e Vas, 2014, p. 230, tradução nossa). A literatura sobre a OCDE foi contundente em argumentar seu papel como difusora de políticas públicas. A organização não limita suas ações aos países-membros, mas atua também junto aos não membros. Na próxima subseção, serão apresentados os estudos sobre movimentos sociais transnacionais.

3.3 Ação transnacional dos movimentos sociais

Os movimentos sociais e as OSCs não são os principais suspeitos nos estudos de políticas públicas. O campo tem como premissa a análise do Estado em ação, e os governos consistem nas entidades predominantemente observadas. São escassos os estudos que têm como foco o papel de OSCs. Já na sociologia há uma vasta literatura sobre a atuação dos movimentos sociais. Um nicho deste campo trata do tema da contenção transnacional (Della Porta e Tarrow, 2005; Givan, Roberts e Soule, 2010; Keck e Sikkink, 1998), dentro do qual alguns expoentes trouxeram para o debate a noção de “ação coletiva transnacional”, que está relacionada às “campanhas coordenadas por parte de redes de ativistas contra atores internacionais, outros Estados ou instituições” (Della Porta e Tarrow, 2005, p. 2).

Nesses estudos, a noção de internacionalização se refere aos movimentos sociais que procuram as organizações internacionais como recursos para ampliar as suas ações a nível local. O conceito de “padrão bumerangue” de Keck e Sikkink (1998) parte do pressuposto de que são os governos os principais garantidores dos direitos. Em situações em que há violação de direitos ou recusa de reconhecimento destes por parte dos governos, os canais de diálogo entre o Estado e a sociedade são bloqueados (Keck e Sikkink, 1998, p. 12). Nesses contextos, as organizações não governamentais (ONGs) nacionais podem

contornar o Estado, procurando diretamente aliados internacionais. A noção de bumerangue remete à metáfora do seu movimento, no sentido de que as organizações ou indivíduos de um país procuram apoio internacional, para fazer pressão no governo nacional. Esse padrão foi observado em campanhas para direitos de povos indígenas, bem como em questões ambientais na Amazônia ou na Índia (Keck e Sikkink, 1998, p. 12).

Na literatura sobre movimentos sociais, há um conjunto de estudos que se dedicam aos processos de difusão de ideias e estratégias de ação da sociedade civil (Givan, Roberts e Soule, 2010). Nesse nicho de pesquisa, argumenta-se que as contenções podem mudar de escala, de acordo com Tarrow e McAdam (2005). As mudanças de escala (*scale-shift*) são processos em que as contenções vão além das suas origens tipicamente localizadas, passando para locais transnacionais. De acordo com Sidney Tarrow, “a mudança de escala é um processo complexo que não apenas difunde a contenção no espaço ou entre os atores sociais, mas também cria instâncias para uma nova coordenação em um nível superior ou inferior ao seu início” (Tarrow, 2010, p. 214, tradução nossa).

A literatura sobre movimentos sociais transnacionais é muito pertinente para entender a ação das OSCs no processo de acesso do Brasil à OCDE. No entanto, assim como as demais literaturas, os escritos sobre movimentos sociais transnacionais não são suficientes, do ponto de vista analítico, para responder à pergunta de pesquisa deste artigo, sobretudo considerando a ausência de discussão com foco mais específico nas políticas públicas. Por essa razão, combinamos as diversas literaturas, de modo a organizar a análise desta pesquisa. Na próxima subseção, apresentaremos a relação entre as diversas literaturas.

3.4 Juntando os pontos: o processo transnacional das políticas públicas

O caso discutido neste artigo é sobre a mudança em escala das ações das OSCs brasileiras, do nacional ao transnacional, que utilizam uma estratégia bumerangue junto à OCDE, durante o processo de acesso do Brasil. As OSCs buscaram incitar o poder da OCDE com a difusão de ideias, normas e instrumentos de ação pública para influenciar as ações do governo em relação às políticas públicas em direitos humanos e meio ambiente, bem como à qualidade da democracia. Para analisar a atuação das OSCs, utilizamos a noção do processo transnacional das políticas públicas, que ajuda a combinar os elementos das distintas literaturas apresentadas nesta seção. O processo transnacional das políticas públicas (*transnational policy process*) pode ser definido como “o conjunto de interações transnacionais que ocorrem ao longo do tempo entre agentes, eventos, contextos na formulação de políticas públicas” (Silva e Porto de Oliveira, 2023). A análise do processo transnacional das políticas públicas pressupõe a observação de agentes governamentais e também de agentes não governamentais e internacionais. Além disso,

a investigação não se limita à consideração apenas de eventos domésticos em sua explicação. Os estudos com essa abordagem procuram identificar as conexões transnacionais entre os agentes, bem como os espaços em que atuam e as estratégias que mobilizam para alcançar seus interesses. Na próxima seção, será apresentado, brevemente, o histórico da relação entre o Brasil e a OCDE.

4 O BRASIL E A OCDE⁹

A OCDE foi criada com o objetivo de elevar o crescimento econômico e proporcionar a estabilidade financeira de membros e não membros, por meio do comércio internacional (Cozendey, 2019, p. 49). A organização ficou conhecida como “clube dos ricos”, ou seja, um espaço da articulação de países desenvolvidos. Este *status* se reforçou com a primeira onda de acessões, nos anos 1970, que contou com Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973). Outras três ondas de acessão ocorreram posteriormente; na segunda onda, entraram a República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996) e Eslováquia (2000), do Leste Europeu, e México (1994) e Coreia do Sul (1996).

A OCDE começou a deixar o *status* de “clube dos ricos” de lado e se preocupar em desenvolver programas de cooperação com não membros, dada a expressividade global que os países em desenvolvimento adquiriram naquele contexto. Já a terceira rodada de acessões ocorreu em 2007, com as candidaturas de Chile, Eslovênia, Estônia, Israel e Rússia. Os quatro primeiros se tornaram membros em 2010, enquanto o processo russo foi suspenso em 2014, em função da anexação da Crimeia (Cozendey, 2019, p. 51). Por fim, houve também o conjunto de pedidos de Letônia e Colômbia em 2013, que se tornaram membros em 2016 e 2020, respectivamente, e de Lituânia e Costa Rica, em 2015, membros em 2018 e 2021.

O pedido de acessão do Brasil à OCDE ocorreu em 2017, em uma rodada de pré-candidaturas que envolvia seis países: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. Entretanto, o país e a organização já possuíam cerca de três décadas de cooperação. Os diferentes governos brasileiros apresentaram, cada um, níveis e formas de engajamento distintos com a OCDE. Por essa razão, a relação entre o Brasil e a organização não pode ser vista como um processo linear.

Ao longo dos anos 1990, uma série de mudanças ocorreu na conjuntura brasileira, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), no contexto em que os princípios do Consenso de Washington influenciavam a América Latina, introduziu diversas reformas estatais, as quais ajudaram a aproximar o país da OCDE, de modo que, ao fim da década, o país havia se tornado membro de diversos comitês da OCDE

9. Esta seção foi baseada em pesquisa previamente publicada (Porto de Oliveira, 2023).

(Godinho, 2018, p. 190; Pinto, 2000, p. 101-102). A partir de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), que buscava construir uma ordem pós-liberal no Brasil, o país investiu em parcerias Sul-Sul. A OCDE não era uma prioridade na agenda de política externa (Sanchez, 2008, p. 20). Havia uma percepção de que entrar para o “clube dos ricos” acabaria com a representatividade do Brasil entre os países em desenvolvimento.¹⁰ Apesar disso, durante os dois governos de Lula, aconteceram eventos cruciais para a relação do Brasil com a OCDE, como a criação do Ponto Nacional de Contato, em 2003, e o convite para o Brasil se tornar um parceiro-chave (*key partner*) da organização (em conjunto com China, Índia, Indonésia e África do Sul), no contexto do Alargamento e Envolvimento Aprimorado.¹¹

Outros passos para aprofundar a relação entre o Brasil e a OCDE aconteceram durante o governo de Dilma Rousseff (PT). Em 2015, um acordo de cooperação entre o Brasil e a organização foi assinado, estabelecendo um programa de trabalho de dois anos (2016-2017) “projetado para apoiar o Brasil no avanço de sua agenda de reformas e na informação de suas políticas públicas” (OECD, 2018, p. 6, tradução nossa). O programa não apenas aumentou a participação brasileira nos órgãos da OCDE, como também incluiu a revisão de políticas brasileiras em diferentes áreas, com destaque para a área de inovação, que buscava se pautar na estratégia desenvolvida pela OCDE.¹² O governo de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) direcionou a política externa brasileira para as “parcerias tradicionais” (como Estados Unidos, Japão e Europa)¹³ e, em seu mandato, foi realizado o pedido oficial de acesso à OCDE em 2017.

O governo de Jair Bolsonaro (Partido Liberal – PL) iniciou em 2019, introduzindo no país um conjunto de medidas de cunho neoliberal. A acesso se tornou uma prioridade em sua agenda de política externa, uma vez que o governo esperava receber reconhecimento internacional como membro da organização, para atrair investimentos estrangeiros. Em janeiro de 2022, a pré-candidatura do país foi aceita e, em junho do mesmo ano, o roteiro de acesso do Brasil, com os termos e condições para a entrada do país, foi publicado (OECD, 2022). Em outubro de 2022, o memorando inicial, que dá abertura às análises técnicas, foi enviado pelo Brasil, de modo que começaram as avaliações sobre a harmonização

10. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58826796>. Acesso em: 7 fev. 2022.

11. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/oecd-council-resolution-on-enlargement-and-enhanced-engagement.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

12. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/launch-of-brazil-oecd-programme-of-work-2016-2017.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

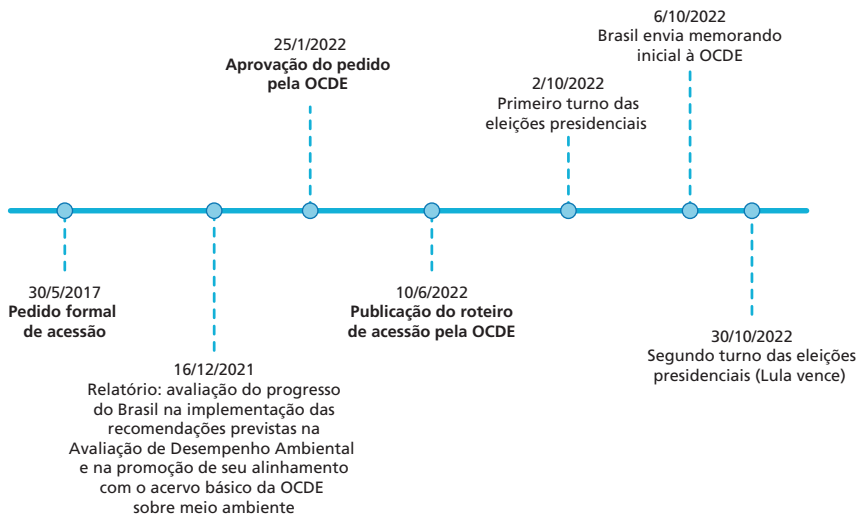
13. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/jose-serra/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>.

em relação aos padrões e às práticas da organização,¹⁴ processo no qual a OCDE pode requerer ajustes na legislação do país a fim de contemplar o seu *acquis*. A dedicação do governo em relação ao *acquis* se manteve e, até 2021, o Brasil havia aderido a cem instrumentos (Porto de Oliveira, 2023).

O processo de acessão é longo, complexo e varia de acordo com cada país candidato. A harmonização entre as políticas dos países candidatos à OCDE e a transferência do *acquis* são cruciais no processo de acessão, ainda que haja certa negociabilidade em determinados comitês quanto à aderência a partes dos instrumentos legais (Cozendey, 2019, p. 55). O caminho para a acessão possui diversos estágios de revisão por pares. No caso do Brasil, está prevista a avaliação de 26 comitês técnicos com foco em sete áreas políticas delimitadas pelo conselho: i) reforma estrutural; ii) comércio e investimento abertos; iii) crescimento inclusivo; iv) governança; v) ambiente, biodiversidade e alterações climáticas; vi) digitalização; e vii) infraestrutura (OECD, 2022, p. 4). O setor do meio ambiente, em particular, foi um dos pontos destacados como sensíveis no processo de acessão. Vera Thorstensen e Catherina Rebouças Mota apontaram que não basta que o país tenha aderência aos instrumentos no setor de meio ambiente, é preciso que haja eficácia e capacidade administrativa para atender às metas e aos padrões de sustentabilidade da OCDE (Thorstensen e Mota, 2021, p. 225).

FIGURA 1

Etapas do processo de acessão do Brasil à OCDE



Elaboração dos autores.

Obs.: Os destaques referem-se às primeiras etapas do processo de acessão do Brasil.

14. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/launch-of-brazil-oecd-programme-of-work-2016-2017.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

5 UMA COALIZÃO TRANSNACIONAL EM AÇÃO NA OCDE

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), houve um processo de desmantelamento das políticas públicas em um amplo número de setores (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023), incluindo as diversas instituições de participação social, como conselhos e conferências (Brasil, 2019a), e outros mecanismos de interação do governo com as OSCs.¹⁵ O bloqueio dos canais de diálogo entre o governo e a sociedade civil estimulou as OSCs a se engajarem em nível transnacional, de modo a se oporem às ações realizadas em políticas públicas durante a administração de Bolsonaro. Uma das estratégias adotadas pelas OSCs foi mirar em uma das principais prioridades da política externa e da economia internacional da agenda do governo Bolsonaro: a acessão à OCDE. Nos próximos parágrafos, serão apresentadas as diversas ações realizadas pelas OSCs.

5.1 As características das OSCs

Após o pedido brasileiro de acessão à OCDE, um grupo de OSCs passou a preparar um conjunto de ações visando à organização internacional, para promover suas causas e tentar influenciar o governo nacional. Essas organizações não estavam focadas em atacar a OCDE, mas sim em lutar contra diversas questões relacionadas à violação dos direitos humanos, direitos indígenas e do meio ambiente no Brasil. Para essa finalidade, a OCDE, considerando seu poder e sua atuação na difusão de políticas, foi utilizada como uma plataforma internacional, tendo em perspectiva uma estratégia bumerangue. Nesta subseção, serão apresentadas as quatro principais organizações identificadas pela pesquisa atuando no processo de acessão do Brasil à OCDE: Conectas, OECD Watch, FIDH e HRW.

A Conectas Direitos Humanos é uma ONG fundada em 2001, na cidade de São Paulo, cuja principal missão é promover os direitos humanos sob a perspectiva do Sul global. Sua estratégia de atuação consiste na proposta de soluções e denúncias de violações dos direitos humanos por meio de articulações, parcerias, litígios e atuação jurídica. A Conectas também participa de conselhos da sociedade civil, que visam ao monitoramento da situação dos direitos humanos no Brasil, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos.¹⁶ A Conectas foi, no Brasil, o principal foco de atuação e coordenação das ações das OSCs relacionadas ao processo de acessão do país à OCDE.

A OECD Watch, por seu turno, é uma rede internacional de ONGs que conta com mais de 130 membros em 55 países. A missão dessa organização é auxiliar a comunidade internacional de ONGs em relação à aplicação das

15. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/bolsonaro-buscou-minar-participacao-social-por-decretos-e-teve-freio-no-stf.shtml>. Acesso em: 24 jan. 2024.

16. Disponível em: <https://conectas.org/>.

Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais.¹⁷ Para realizar essa tarefa, a OECD Watch busca aprimorar a implementação e a efetividade das Diretrizes da OCDE, por meio da coordenação global de ONGs e de estratégias de *advocacy* junto à OCDE, governos-membros e outras instituições internacionais. A rede foi criada em 2003 e é hospedada por uma ONG holandesa, em Amsterdã, chamada Centre for Research on Multinational Corporations (Somo). A partir de 2019, a OECD Watch se envolveu com ONGs que buscavam entender se o processo de acessão à organização poderia ser uma ferramenta de influência utilizada para tratar de questões ambientais e de direitos humanos no Brasil.¹⁸

Duas outras OSCs internacionais também exerceram papel importante, ainda que menos intenso que as demais, no processo de acessão do Brasil à OCDE: a FIDH e a HRW. A FIDH é uma ONG internacional fundada em 1922, na França, que é composta por 188 ONGs focadas na defesa dos direitos humanos em 116 países. Sua atuação pode ser regional, nacional e internacional e visa ao monitoramento e ao fortalecimento dos direitos humanos.¹⁹ A HRW é uma ONG fundada em 1978, que conta hoje com cerca de quatrocentos membros, entre advogados, profissionais de direitos humanos e acadêmicos, que trabalham em diversos países. A missão desta organização é defender os direitos humanos. Existem diferentes formas de ação, como a publicação de relatórios e documentos sobre direitos humanos, bem como reuniões com governos e organizações internacionais para defender políticas destinadas a proteger os direitos humanos e reparar violações ocorridas no passado. A HRW possui escritório no Brasil.²⁰

Além dessas OSCs, outras organizações atuaram de forma pontual no processo, por meio da assinatura conjunta de cartas endereçadas à OCDE, denunciando políticas brasileiras ou assessorando com informações sobre temas como direitos humanos, indígenas ou meio ambiente. Na próxima subseção, serão apresentados os resultados da análise das ações da sociedade civil.

5.2 A identificação da OCDE como plataforma para a ação transnacional das OSCs

As ações das OSCs direcionadas ao governo brasileiro no âmbito da acessão do país à OCDE têm início a partir de um projeto piloto coordenado pela OECD Watch, envolvendo a Conectas e a FIDH. Tratava-se de um projeto sobre direitos humanos e meio ambiente.²¹ Considerando o processo de acessão do Brasil, seria

17. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/>.

18. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

19. Disponível em: <https://www.fidh.org/pt>.

20. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt>.

21. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

uma forma de experimentar ações das OSCs com potencial para serem replicadas para a acessão de outros países no futuro. De acordo com entrevista realizada para a pesquisa, o projeto envolveu outras OSCs, mas foi liderado pela OECD Watch.²² A Conectas foi o ponto de contato da OECD Watch com a organização parceira no Brasil. O financiamento para o projeto era proveniente de uma organização filantrópica, a Climate and Land Use Alliance.²³ Apesar de a OCDE não ser uma porta-voz de referência no campo do meio ambiente e dos direitos humanos, havia um entendimento da parte das OSCs de que a OCDE dispõe de diversos instrumentos como declarações, uma visão comum e resoluções em ambas as áreas.²⁴ Além disso, de acordo com uma de nossas entrevistas, a OECD Watch já havia feito uma ação em 2020, junto com outras ONGs, para o Comitê de Investimento da OCDE, durante uma *policy review*, apresentando lacunas de governança em diversos setores, como os direitos trabalhistas, humanos e indígenas.²⁵ Três organizações (OECD Watch, Conectas e FIDH) lideraram uma coalizão de OSCs brasileiras e internacionais, apelando a governos de países-membros da OCDE para que solicitassem a implementação de reformas e de medidas para a intensificação de políticas de direitos humanos e ambientais no país.²⁶

A OECD Watch tem uma posição estratégica em relação à OCDE, em função de sua presença na Europa e longa atuação com a organização. A atuação da OECD Watch é mais focada nos comitês de negócios da OCDE. A Conectas e a FIDH são membros da OECD Watch. No Brasil, a Conectas tem uma posição importante no campo da defesa dos direitos humanos, além de ser uma OSC de peso também na América Latina. A Conectas não tem tradição de atuar com a OCDE, sendo suas ações direcionadas ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). A Conectas possui *status* consultivo junto à ONU desde 2006, e, além disso, é observadora da Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas da ONU desde 2022. Uma de suas principais formas de atuação é o litígio, por meio do qual a Conectas realiza ações estratégicas nos âmbitos nacional e internacional, principalmente no Supremo Tribunal Federal e nos sistemas interamericano (Organização dos Estados Americanos – OEA) e universal (ONU) de direitos humanos.²⁷

22. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

23. Informação obtida por meio da entrevista 4 e confirmada nos documentos sobre lacunas de governança da OECD Watch, Conectas e FIDH, de 2022. Disponível em: https://www.conectas.org/?s=Lacunas+da+governan%C3%A7a&tema=tema&date1=&date2=&post_type=publicacao. Acesso em: 15 jan. 2023.

24. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

25. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

26. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/about-us/our-work/advocacy/advocacy-on-brazils-accession/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

27. Disponível em: <https://www.conectas.org/sobre-a-conectas/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

O acesso ao governo para apresentar, defender e reivindicar pautas relacionadas aos direitos humanos pelas OSCs havia se tornado mais difícil durante a gestão de Bolsonaro, de acordo com uma de nossas entrevistas.²⁸ A Conectas, então, identificou a OCDE como uma potencial plataforma para suas ações e realizou uma missão exploratória *in loco* para entender o funcionamento da organização.²⁹ A combinação entre fatores, como o projeto-piloto da OECD Watch, a obstrução do governo à participação da sociedade civil nas políticas públicas e a oportunidade de atuar junto à OCDE aberta pelo pedido de acessão do Brasil, pode ter estimulado o engajamento das OSCs.

A Conectas convocou, de acordo com uma de nossas entrevistas, um chamado geral para OSCs para discutir de que forma era possível atuar em relação à OCDE. Além disso, em 2021, foram realizados webinários temáticos, junto com a OCDE Watch, com o objetivo de identificar as áreas com maior possibilidade de intervenção e casos emblemáticos a serem apresentados.³⁰ No *site* da OECD Watch consta que “na primeira metade de 2021, a OECD Watch e seus parceiros abriram uma ampla consulta para especialistas da sociedade civil para avaliar resultados de pesquisas, estudos de caso e recomendações” (tradução nossa) a serem direcionados para a OCDE.³¹ A partir dessa iniciativa, foi publicada uma cartilha descrevendo o *modus operandi* do processo de acessão, com foco no caso brasileiro, bem como os caminhos e pontos de contato na OCDE para incidência das OSCs.³² Como o processo de acessão não é simples e tem variações a cada rodada de avaliações pela OCDE, a cartilha foi feita na tentativa de simplificar para as OSCs os canais e formas para atuar junto ao processo de acessão do Brasil, de modo a incidir nas políticas públicas do país. Na próxima subseção, serão apresentadas as estratégias de ação das OSCs analisadas nesta pesquisa.

5.3 As estratégias de ação transnacional das OSCs

Diversas estratégias foram mobilizadas para atuar junto à OCDE em relação aos direitos humanos e ao meio ambiente no Brasil. A pesquisa identificou as atividades das OSCs e desenvolveu uma tipologia com um conjunto de três principais estratégias de ação realizadas pelas organizações, sendo estas: políticas, informativas e de conhecimento (quadro 1). As ações políticas envolveram a

28. Entrevista 1, com representante da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo, em 17 de outubro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

29. Entrevista 1, com representante da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo, em 17 de outubro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

30. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/about-us/our-work/advocacy/advocacy-on-brazils-accession/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

31. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/about-us/our-work/advocacy/advocacy-on-brazils-accession/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

32. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/guia-da-sociedade-civil-para-incidencia-no-processo-de-acessao-a-ocde/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

escrita e o envio de cartas a públicos diversos, como diplomatas, membros de comitês técnicos e o secretário-geral da OCDE. Já as ações de cunho informativo consistiram na divulgação de notícias, colunas opinativas e *folders*, destinados a informar a opinião pública, em geral, e as OSCs, em particular, sobre o processo de acessão do Brasil e seus entraves. Por fim, as ações de conhecimento estão relacionadas a relatórios de políticas públicas (*policy papers*) e pesquisas sobre questões de direitos humanos e meio ambiente no Brasil.

QUADRO 1
Tipologia das ações

Tipo de ação	Definição	Documento
Político	São destinadas a representantes de países-membros da OCDE e autoridades políticas da organização, bem como a membros de comitês técnicos. Geralmente, visam a algum tipo de mobilização por parte da OCDE.	Cartas, pedidos, reivindicações etc.
Informativo	São destinadas a divulgar informações ou formar a opinião pública.	Notícias, colunas opinativas e cartilhas.
Conhecimento	São documentos com resultados de estudos.	Relatórios de políticas públicas (<i>policy papers</i>) e outros documentos de pesquisa.

Elaboração dos autores.

Essas ações aumentaram progressivamente, à medida que o processo de acessão brasileiro foi discutido na OCDE. As ações políticas e de conhecimento foram complementares, uma vez que os estudos serviram para apoiar as reivindicações das OSCs do Brasil perante a OCDE. As entrevistas e a análise de documentos revelam que houve uma estratégia geral para tentar convencer a OCDE a usar seu poder para pressionar o Brasil a adotar políticas públicas novas ou transformar as políticas públicas existentes. Isso pode ser sintetizado na declaração de Marian Ingrams, coordenadora do OECD Watch, quando afirmou que “a OCDE não pode tratar a adesão do Brasil apenas considerando os aspectos de comércio exterior e de investimentos, como já fez em casos anteriores” e insistiu que a OCDE deveria “usar o poderoso processo de adesão para exigir reformas significativas nos países candidatos para proteger as pessoas e o meio ambiente – e recusar a adesão se os candidatos, incluindo o Brasil, não corresponderem aos valores declarados da OCDE” (ONGs..., 2022). Nesta pesquisa, serão apresentadas apenas as ações políticas e de conhecimento. As OSCs realizaram campanhas informativas constantes ao longo do processo de acessão, por meio da organização de eventos, da divulgação de notas e da publicação de matérias na mídia brasileira e nos *sites* das organizações. No entanto, as ações informativas não serão discutidas, em função dos limites de espaço. Na próxima subseção, serão apresentadas as ações políticas.

5.4 Ações políticas

As ações políticas foram, em sua maioria, cartas dirigidas à OCDE e a autoridades internacionais, denunciando a omissão brasileira em temas ambientais ou de direitos humanos. A pesquisa identificou seis ações políticas (quadro 2), tendo sido a primeira delas registrada por nossa pesquisa no dia 27 de janeiro de 2021. Nessa fase, o processo de acessão do Brasil ainda estava pendente de aprovação e em análise pela OCDE.

QUADRO 2
Ações políticas

Número	Data	Título	Principais pedidos/conteúdo	OSC
1	27/1/2021	<i>Carta sobre a Amazônia e seus Defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)</i>	Documento encaminhado aos representantes permanentes da OCDE. A carta solicita aos Estados que analisem os impactos das políticas do governo Bolsonaro na Amazônia.	HRW
2	12/5/2021	<i>Organizações Alertam a OCDE sobre o Retrocesso Brasileiro nos Direitos Humanos e Salvaguardas Ambientais</i>	A carta aponta retrocessos nos direitos humanos e meio ambiente.	Assinada por 61 OSCs ¹
3	25/11/2021	<i>Carta aos Embaixadores da OCDE sobre a Crise Ambiental e de Direitos Humanos na Amazônia Brasileira</i>	O documento alerta sobre as altas taxas de desmatamento e a falta de compromisso por parte do governo para reduzi-las. Destaca a postura do governo em relação aos direitos dos povos indígenas e o enfraquecimento da aplicação de leis ambientais.	HRW
4	19/4/2022	<i>Carta ao Secretário-Geral, a Embaixadores e Delegados do Comitê de Política Ambiental</i>	A carta demanda que sejam examinadas as políticas do governo do presidente Jair Bolsonaro e seus impactos nos direitos humanos e no meio ambiente, particularmente na região da Amazônia brasileira.	HRW
5	20/4/2022	<i>Carta Conjunta sobre a Acessão do Brasil à OCDE</i>	O documento revela as preocupações das OSCs assinantes em relação à acessão do Brasil à OCDE. A carta também apresenta sugestões para a construção do roteiro de acessão para o Brasil.	HRW, Anistia Internacional, World Wide Fund for Nature (WWF) e Transparência Internacional
6	3/10/2022	<i>Carta à OCDE: insista para que o Brasil atenda aos altos padrões da OCDE em matéria de proteção ambiental, climática e indígena</i>	Por meio da carta, as OSCs insistem que os Estados-membros e a OCDE sejam exigentes com as mudanças e reformas políticas brasileiras descritas no roteiro de acessão.	Assinada por 44 OSCs ²

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/05/2021_05_10-Carta-para-OCDE-com-assinaturas1.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

² Disponível em: [https://www.climateadvisers.org/wp-content/uploads/2022/10/Carta-a-OCDE-Insista-para-que-o-Brasil-atenda-aos-altos-padroes-da-OCDE-em-mate%CC%81ria-de-protec%CC%A7a%CC%83o-ambiental-clima-e-indi%CC%81gena-2022.pdf](https://www.climateadvisers.org/wp-content/uploads/2022/10/Carta-a-OCDE-Insista-para-que-o-Brasil-atenda-aos-altos-padroes-da-OCDE-em-mat%C3%A9ria-de-prote%C3%A7%C3%A3o-ambiental-clima-e-ind%C3%9A1gena-2022.pdf). Acesso em: 23 jan. 2024.

O documento foi a *Carta sobre a Amazônia e seus Defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, que tinha como alvo uma discussão específica no Epoc, que preparava uma revisão do *status* brasileiro para uma reunião em fevereiro. A carta foi escrita em São Paulo e encaminhada aos representantes permanentes dos Estados-membros da OCDE. Nesse documento, assinado pelo diretor adjunto da HRW do Brasil e pelo diretor interino de meio ambiente e direitos humanos da HRW, foram denunciadas as políticas na Amazônia do governo Bolsonaro, com foco especial nos impactos nos direitos humanos e nas questões ambientais. O documento argumentava que o governo Bolsonaro agiu “ativa e abertamente” contra o mandato do Epoc. Em particular, a carta acusava o governo de ter “sabotado as agências de proteção e fiscalização ambiental do Brasil, acusado falsamente OSCs de crimes ambientais, afastando-as também da formulação de políticas, e procurado minar os direitos dos povos indígenas” (Carta..., 2021). Além disso, o documento ainda apresentou detalhes sobre os impactos das políticas durante o governo Bolsonaro para o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, insistindo no papel da floresta como um ecossistema vital para conter o aquecimento global.

Entre os temas detalhados na carta estavam: desmatamento; queimadas; agências ambientais enfraquecidas; impunidade na destruição ambiental; enfraquecimento da proteção em terras indígenas; impunidade para a violência contra defensores da floresta; corrupção ligada à destruição ambiental; e hostilidade com a sociedade civil. Com esses argumentos, as OSCs informaram que, se o Epoc melhorasse a situação ambiental do Brasil, enviaria uma mensagem desencorajadora aos defensores da Amazônia. As OSCs solicitaram aos membros da OCDE que enviassem sinais claros à administração Bolsonaro informando sobre a necessidade de realizar reformas radicais nos setores do ambiente e dos direitos humanos. Além disso, a carta pediu que os membros da OCDE não apoiassem a candidatura brasileira à acessão, a menos que as políticas fossem alteradas e melhoradas.

Posteriormente, em maio de 2021, outra carta foi entregue à OCDE, dessa vez ao secretário-geral, Mathias Cormann, sobre o retrocesso de Bolsonaro em direitos humanos e questões ambientais. Essa carta dizia respeito em particular a dois projetos de lei (PLs) nacionais (PLs nºs 191/2020 e 3.729/2004, na Câmara, sendo seu correspondente no Senado o PL nº 168/2018), que fragilizariam as regras ambientais e facilitariam, respectivamente, a aceleração de projetos de alto risco e a exploração de recursos naturais em terras indígenas. O argumento era semelhante ao anterior e afirmava que, ao ignorar esses fatos, e caso a ação brasileira fosse referendada pela OCDE, a organização enviaria uma mensagem errada aos ativistas que lutam pelo clima e meio ambiente. As organizações pressionaram pelo estabelecimento, no roteiro de acessão, de critérios rigorosos a serem implementados domesticamente. A carta foi um sinal de ação

coletiva e união das OSCs, por ter sido assinada por mais de sessenta organizações. Em novembro do mesmo ano, outra carta da HRW foi encaminhada aos embaixadores da OCDE, demonstrando a preocupação das OSCs com o processo de acessão do Brasil.³³ Naquele momento, a HRW parabenizou o relatório ambiental da OCDE publicado sobre o Brasil (OECD, 2021) e sugeriu diversas recomendações que permitiriam ao Brasil melhorar sua política ambiental. A carta incentivou os Estados-membros da OCDE a pressionar o governo para que tomasse medidas imediatas a fim de reverter a destruição ambiental da administração Bolsonaro.

Em 25 de janeiro de 2022, a OCDE anunciou que a candidatura brasileira à organização havia sido aprovada e que, nos meses seguintes, o roteiro para a acessão seria elaborado pelos diferentes comitês. Em 19 de abril de 2022, a HRW enviou novamente uma carta à OCDE informando que a administração Bolsonaro estava agindo contra a Declaração do Sexagésimo Aniversário da OCDE e a Declaração do Conselho Ministerial. A carta solicitava que as políticas ambientais do governo Bolsonaro fossem examinadas, apontando para a inconsistência em relação às prioridades de direitos humanos e ambientais da OCDE. Ademais, a carta apresentava recomendações para o roteiro de acessão, incluindo a necessidade de assegurar o cumprimento efetivo das leis ambientais, a responsabilização de crimes contra defensores do meio ambiente, a garantia de proteção aos povos indígenas e a diligência de direitos humanos e ambientais nas cadeias de produção das empresas. O documento reforçava ainda que a aprovação da acessão do Brasil prejudicaria a credibilidade da OCDE.³⁴

No dia seguinte (20 de abril), foi enviada outra carta assinada por diferentes OSCs: HRW, Anistia Internacional, WWF e Transparência Internacional. Nesse momento, foi feito um novo pedido para incluir a participação da sociedade civil no processo de acessão. É importante destacar que as OSCs não são incluídas diretamente no processo de acessão, que é restrito à OCDE e ao governo do país candidato. Os signatários da carta alegaram que a participação social seria fundamental na construção do roteiro para a acessão do Brasil, bem como para uma avaliação independente do Brasil no seguimento das melhores práticas e normas da OCDE. Por fim, essas organizações solicitaram uma reunião com o secretário-geral da OCDE.³⁵

As ações políticas foram encaminhadas sistematicamente à OCDE, estratégia que foi mobilizada não apenas para incidir nas políticas públicas no Brasil, por meio da pressão internacional à OCDE e aos países-membros da organização,

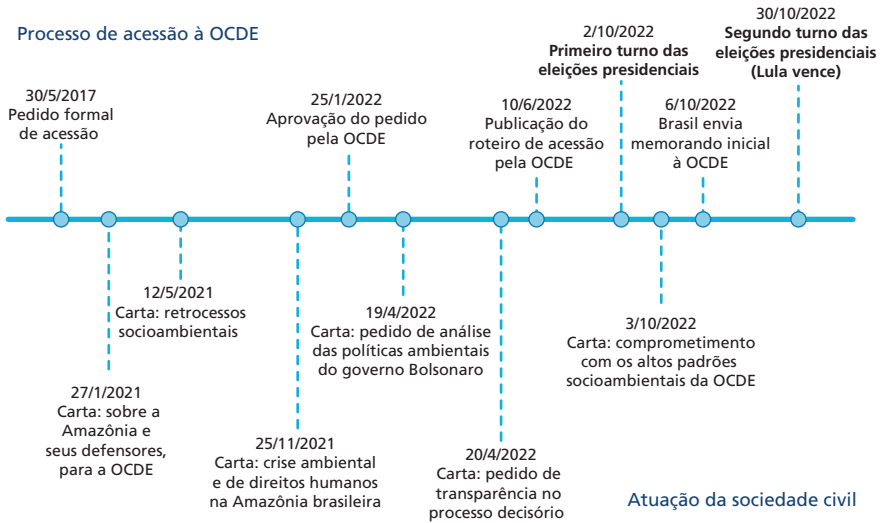
33. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2021/11/25/380515>. Acesso em: 13 jan. 2024.

34. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2022/04/19/letter-oecd-secretary-general-ambassadors-and-environmental-policy-committee>. Acesso em: 25 jan. 2024.

35. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2022/04/20/joint-letter-human-rights-watch-amnesty-international-wwf-and-transparency>. Acesso em: 13 jan. 2024.

mas também para ampliar o processo de discussão sobre a candidatura brasileira. Nesse caso, foi solicitada maior participação social no processo de acesso. As ações políticas foram complementadas por ações de conhecimento, que serão discutidas na próxima subseção.

FIGURA 2
Ações políticas



Elaboração dos autores.

5.5 Ações de conhecimento

A produção de conhecimento foi outra estratégia para apoiar as reivindicações das OSCs e mostrar, a partir de evidências, os efeitos das políticas do governo Bolsonaro em diferentes setores. Uma das primeiras ações nesse sentido foi a tradução pela Conectas do relatório *Evaluating Brazil's Progress in Implementing Environmental Performance Review Recommendations and Promoting its Alignment with OECD Core Acquis on the Environment*, publicado em 2021 pela OCDE, no qual a política ambiental no Brasil foi avaliada (documento 1 no quadro 3). O relatório, financiado pelo United Kingdom's Prosperity Fund, tinha por objetivo auxiliar o país a melhorar as políticas públicas conforme os instrumentos da OCDE. Nele, foram apontadas diversas áreas em que o Brasil precisava aprofundar ou revisar sua política para o meio ambiente (OECD, 2021).

Uma série de seis relatórios sobre políticas públicas (*policy papers*), sendo uma introdução e cinco documentos temáticos, foi produzida em conjunto pela OECD Watch e outras OSCs, em particular a Conectas e a FIDH, para mostrar que o Brasil não estava atendendo aos padrões da OCDE. Os relatórios

focaram as seguintes áreas: i) desmatamento e mudanças climáticas; ii) degradação ambiental; iii) ameaças aos povos indígenas no Brasil; iv) ameaças aos defensores ambientais e dos direitos humanos no Brasil; e v) direitos dos trabalhadores e proteção social (quadro 3). Os relatórios mencionam explicitamente o processo de acessão do Brasil e os diferentes princípios e normas da OCDE, que o país não estava cumprindo. A produção desses documentos políticos tinha por objetivo revelar lacunas jurídicas e políticas em cada tema específico e sugerir formas de intervenção à OCDE.

QUADRO 3
Ações de conhecimento

Número	Data	Título	OSC
1	16/12/2021	<i>Avaliação do Progresso do Brasil na Implementação das Recomendações Previstas na Avaliação de Desempenho Ambiental e na Promoção de Seu Alinhamento com o Acervo Básico da OCDE sobre Meio Ambiente</i>	Conectas
2	22/3/2022	<i>Lacunas de Governança Socioambiental no Brasil: utilizando o processo de acessão à OCDE para fortalecer os direitos humanos e a proteção ambiental</i>	OECD Watch, Conectas e FIDH
3	22/3/2022	<i>Desmatamento e Mudanças Climáticas no Brasil: lacunas de governança</i>	OECD Watch e Conectas
4	22/3/2022	<i>Degradação Ambiental no Brasil: lacunas legais e políticas</i>	OECD Watch e FIDH
5	22/3/2022	<i>Ameaças aos Direitos dos Povos Indígenas no Brasil: lacunas legais e políticas</i>	OECD Watch e Conectas
6	22/3/2022	<i>Ameaças aos Defensores Ambientais e dos Direitos Humanos no Brasil: lacunas legais e políticas</i>	OECD Watch, FIDH, Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (OBS) e Organização Mundial contra a Tortura (OMCT)
7	22/3/2022	<i>Direitos Trabalhistas e Proteção Social no Brasil: lacunas de governança</i>	OECD Watch e FIDH

Elaboração dos autores.

A denúncia da política brasileira pode ser ilustrada na introdução do relatório publicado em março de 2022, *Desmatamento e Mudanças Climáticas no Brasil: lacunas de governança*, quando é afirmado que

hoje, o Brasil está longe de alcançar um alinhamento com esses valores, padrões e obrigações. O histórico do país em relação à proteção ambiental, ao combate ao desmatamento e às mudanças climáticas, à salvaguarda de seu espaço cívico e à proteção dos direitos humanos dos trabalhadores, dos defensores do meio ambiente e direitos humanos, dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais, tornam o Brasil inapto à acessão (Aleixo e Junior, 2022, p. 5).

Outro elemento presente em todos os documentos de política foi uma seção apresentando diferentes instrumentos jurídicos da OCDE, na qual eram listados decisões,

recomendações e documentos da organização sobre o tema. No caso dos direitos indígenas, por exemplo, o relatório que trata do tema (documento 5 do quadro 3) argumentou que “doze instrumentos jurídicos da OCDE mencionam povos e comunidades indígenas”, que, em geral, “expressam a ideia de que a formulação de políticas públicas deve atender os interesses econômicos e respeitar os direitos das populações indígenas, como a autodeterminação e o CLPI [Consentimento Livre, Prévio e Informado]”³⁶ (Aleixo e Junior, 2022, p. 18). O documento argumentava, adicionalmente, que

em vista disso, durante qualquer processo para considerar o ingresso do Brasil na OCDE, a organização deve focar sua atenção na forma como o Brasil está lidando com os direitos dos povos indígenas. A OCDE deve assinalar a erosão gradual das políticas do país sobre povos indígenas e ponderar como isso implica na incapacidade do Brasil de satisfazer suas obrigações de direitos humanos à luz do direito internacional (Aleixo e Junior, 2022, p. 19).

Os relatórios também apresentavam recomendações para reformas no Brasil e para o processo de acesso à OCDE. Era uma lista de orientações, em geral, defendendo que o Brasil deveria adotar diferentes medidas (leis, regulamentos, estruturas organizacionais como ministérios etc.) para atender aos padrões da OCDE. O relatório sobre proteção social (documento 7 do quadro 3) defendia, por exemplo, que, “para se alinhar aos padrões da OCDE e ao desempenho dos demais estados membros, o Brasil deve adotar uma série de reformas imediatas” e apresentava uma “lista não exaustiva de algumas dessas medidas que Conectas Direitos Humanos, OCDE Watch e FIDH instam como prioritárias para o Brasil” (Nakaharada *et al.*, 2022, p. 26). No final do documento, as OSCs que assinaram o relatório solicitaram à OCDE e aos comitês relevantes ou aos Estados-membros diferentes pedidos. A título ilustrativo, no documento mencionado, foi solicitado aos Estados-membros da OCDE, por exemplo, que

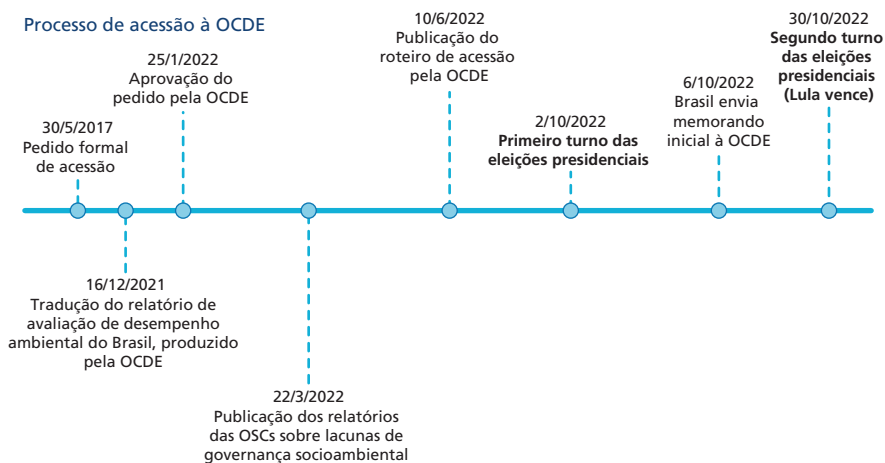
a OCDE defenda seus valores sobre o Estado de direito, direitos humanos e meio ambiente por meio da: garantia de que as revisões técnicas dos comitês relevantes da OCDE sejam transparentes e participativas; garantia de que os comitês relevantes da OCDE exijam que o Brasil adote as reformas que este documento recomenda durante seu processo de acesso; e conceda a adesão do Brasil somente se tiver implementado as reformas domésticas necessárias para atender aos valores e padrões da OCDE (Nakaharada *et al.*, 2022, p. 28).

As ações políticas e de conhecimento foram empreendidas com maior intensidade entre a aprovação do processo de acesso e a publicação do roteiro (figuras 1 e 2). Havia um padrão nas cartas e nos artigos, que apresentavam

36. O CLPI, previsto pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre povos indígenas e tribais, garante aos povos indígenas o direito de serem consultados previamente em relação a ações que impactem seus territórios e recursos (Brasil, 2019b).

primeiro os problemas do Brasil, expondo o fracasso no cumprimento dos padrões da OCDE. Em seguida, foram identificados os instrumentos relevantes da OCDE na área de interesse das ações. Por fim, foram apresentadas recomendações à OCDE para pressionar o Brasil a melhorar as políticas em cada setor. As organizações defendiam que a acessão brasileira não deveria ser aprovada pela OCDE, considerando as condições em que as políticas públicas do país se encontravam naquele momento. Argumentava-se que uma eventual aprovação comprometeria a imagem da OCDE, além de enviar uma mensagem desencorajadora aos ativistas sociais e ambientais que haviam defendido e atuado com políticas públicas nos diversos setores tratados pelas OSCs. Na próxima subseção, as ações serão discutidas ao longo do tempo.

FIGURA 3
Ações de conhecimento



Atuação da sociedade civil

Elaboração dos autores.

5.6 O processo transnacional das OSCs

Na figura 2, podemos observar o fluxo de ações das OSCs e localizá-las em diferentes momentos ao longo do processo de adesão. A primeira carta foi em janeiro de 2021, enquanto a terceira, em novembro, ou seja, antes da aprovação do pedido de acessão. A investigação identificou também que as OSCs seguiam cuidadosamente as diferentes etapas do governo e tentavam estabelecer contatos sistemáticos com a OCDE. Em março de 2022, foram publicados documentos de política e, em abril, foi enviada uma carta ao secretário-geral, aos embaixadores e delegados da OCDE. Esse movimento continuou nos meses seguintes. Nas eleições presidenciais, Lula esteve à frente de Bolsonaro no primeiro turno, mas ainda havia muita incerteza quanto ao resultado. É possível que o Brasil tenha

aproveitado esse momento político para enviar o memorando de acordo para iniciar o processo de acesso à OCDE, em 6 de outubro de 2022. No entanto, as OSCs não pararam as suas ações e enviaram uma carta à OCDE assim que o primeiro turno foi decidido (figura 2).

O impacto das OSCs no processo de acesso é difícil de ser medido. Não foram encontradas evidências suficientes para afirmar que exista relação direta, por exemplo, entre as ações das OSCs e o comportamento da OCDE. A pesquisa identificou que é possível que tenha sido criada uma dinâmica de relação entre OSCs, países da OCDE e membros dos comitês. Nessa relação, é possível que representantes de países e membros dos comitês tenham se nutrido das informações produzidas pelas OSCs. As informações podem ter sido utilizadas para fundamentar as posições de países e dos comitês em relação aos assuntos de seus interesses e de sua competência, sobretudo nas discussões sobre a elaboração do roteiro de acesso brasileiro. A OCDE é uma organização vasta e complexa, que conta com um amplo grupo de apoio, como os comitês técnicos e consultores, para a preparação de suas decisões. O roteiro de acesso é organizado por temas, e seu conteúdo é preparado a partir das avaliações dos comitês técnicos. A seção I do roteiro de acesso para o Brasil, que trata dos valores compartilhados, visão e prioridades, insiste em temas que fazem parte da declaração sobre a visão da OCDE, definida no sexagésimo aniversário da organização, a saber, a preservação da liberdade individual, a democracia, o Estado de direito e a defesa dos direitos humanos (OECD, 2022, p. 2). A OCDE insiste no roteiro em sua condição de comunidade de países que compartilham esses valores. Os países candidatos à acesso devem demonstrar mentalidade semelhante em relação aos referidos valores. O roteiro de acesso ainda define que esses valores, visão e prioridades serão um elemento central no processo de acesso e que serão levados em consideração na avaliação para decidir sobre o convite ao país candidato em integrar a OCDE (OECD, 2022, p. 2). Apesar de existirem menções sobre temas nos quais as OSCs atuaram ativamente perante a OCDE, no caso do roteiro de acesso brasileiro, qualquer afirmação sobre as relações de causa e efeito precisa ser investigada com maior profundidade.

Com a pesquisa, foi possível observar que, após o final do governo Bolsonaro, as ações das OSCs diminuíram, o que pode estar relacionado a pelo menos dois fatores. O primeiro diz respeito a uma mudança de projeto político no governo, que iniciou políticas de proteção dos direitos humanos e conservação da natureza, com a terceira gestão de Lula. O segundo, a um esfriamento do processo de acesso à OCDE, que deixou de ser uma prioridade em política externa do governo Lula. No início de 2003, após uma reunião com Mathias Cormann, secretário-geral da OCDE, o ministro da Fazenda Fernando Haddad afirmou que sua pasta possui um grupo de trabalhos para eventual entrada na OCDE e que

a decisão dos próximos passos cabia ao presidente brasileiro.³⁷ Em uma de suas poucas menções à OCDE, Lula afirmou que o Brasil possui interesse em entrar na organização, mas apresentou ressalvas quanto ao papel do país, dizendo que não poderia participar como um “país menor”.³⁸ O ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, por seu turno, afirmou que é preciso “conter expectativas exageradas quanto a prazos” e que o novo governo ainda está avaliando “as obrigações e vantagens decorrentes do ingresso como membro pleno da OCDE”.³⁹ Uma de nossas entrevistadas afirmou que a OCDE continua sendo uma plataforma de ação, mas que, neste momento, serve para se opor especialmente às propostas em curso no legislativo.⁴⁰

6 CONCLUSÃO

O processo de acessão brasileiro tem sido um caso particular em relação à participação das OSCs. Essas organizações se engajaram, pressionando, de maneira constante, a OCDE para usar mecanismos que cobrassem do Brasil a adoção ou a transformação de políticas públicas, principalmente nas áreas de meio ambiente e direitos humanos. Além de identificar as organizações envolvidas no processo de acessão, a pesquisa também procurou responder a perguntas relacionadas às motivações sobre o engajamento das OCSs e suas estratégias. Diferentes literaturas foram mobilizadas para responder às perguntas, como análise de política externa, políticas públicas e movimentos sociais transnacionais.

Este artigo apresentou evidências sobre a atuação constante da sociedade civil por um período de aproximadamente dois anos. Por meio do envio de cartas e de produção de conhecimento, as OSCs alertaram a OCDE sobre a situação das políticas públicas no Brasil. Essa mobilização contou com a participação de mais de sessenta entidades da sociedade civil, sendo as principais a Conectas, a OECD Watch, a HRW e a FIDH. É interessante pontuar que, além de alertas e denúncias, também foram feitas sugestões para a OCDE auxiliar o Brasil no processo de alinhamento com as suas diretrizes. O objetivo da pressão realizada por parte das OSCs à OCDE não era de impedir a acessão do país à organização nem de transmitir a mensagem que uma possível membresia não seria benéfica, mas de incentivar reformas políticas que garantissem o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, a transparência e a qualidade da democracia.

37. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/01/18/governo-avalia-termos-para-entrada-na-ocde-e-adia-comando-nos-brics-para-2025.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

38. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/30/lula-diz-que-brasil-tem-interesse-em-participar-da-ocde-mas-no-como-pas-menor.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

39. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/mauro-vieira-2023/perspectivas-e-desafios-da-diplomacia-do-novo-governo-brasileiro-revista-tcu-1o-semester-2023>. Acesso em: 22 jan. 2024.

40. Entrevista 1, com representante da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo, em 17 de outubro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

A pesquisa com foco nas ações das OSCs colocou em evidência as relações pouco exploradas entre ONGs, organizações internacionais, política externa e transferência de políticas públicas. O artigo ajuda a compreender a interação entre as OSCs e a OCDE, que é nos dias atuais uma das maiores plataformas de difusão internacional de políticas públicas. A discussão empírica mostra de que forma política externa e política pública estão intrinsecamente conectadas. Por um lado, a política externa trata da acessão do Brasil a uma organização internacional, a OCDE; por outro, esse processo de política externa não pode ser dissociado da adoção (transferência) do conjunto de políticas públicas que compõem o *acquis* da OCDE, que é uma condição para a acessão. O estudo da política externa como política pública é um campo promissor no Brasil. Assim como o caso da ação transnacional das OSCs junto à OCDE, há diversos exemplos que podem ser explorados no caso brasileiro. São necessárias mais pesquisas nesse sentido para testar empiricamente conceitos e teorias, bem como para explorar novas estratégias metodológicas, de modo a expandir as fronteiras do conhecimento no campo.

REFERÊNCIAS

- ALEIXO, A.; JUNIOR, M. **Desmatamento e mudanças climáticas no Brasil:** lacunas de governança. [s.l.]: OECD Watch; Conectas Direitos Humanos, 2022.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision:** explaining the cuban missile crisis. New York: Longman, 1999.
- ANTONIELLI, A. B. How do experts resist a development cooperation project? The case of the Mozambique-Brazil generic medicine factory. **Contexto Internacional**, v. 44, n. 1, 2022.
- BISSESSAR, A. M. **Policy transfer, new public management and globalization:** Mexico and the Caribbean. Boston: University Press of America, 2002.
- BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial**, 11 abr. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 24 jan. 2024.
- _____. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, 5 nov. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72. Acesso em: 24 jan. 2024.

CARROLL, P. Policy transfer and accession: a comparison of three international governmental organisations. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 280-296, 2014.

CARTA sobre a Amazônia e seus defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Human Rights Watch**, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2021/02/06/377798>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The OECD and “the rest”: analyzing the limits of policy transfer. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 249-265, 2014.

COZENDEY, C. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. *In: ARAÚJO, E. et al. Cadernos de política exterior*. Brasília: Funag, 2019.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. G. (Ed.). **Transnational protest and global activism**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2005.

DELPEUCH, T. Comprendre la circulation internationale des solutions d’action publique: panorama des policy transfer studies. **Critique Internationale**, v. 43, n. 2, p. 153, 2009.

DESIDERÁ, W. A. Por que o monitoramento e a avaliação da política externa não se consolidaram como uma agenda de pesquisa produtiva do campo da análise de política externa? Uma explicação geral de cunho teórico-metodológico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 33, p. 161-169, 2022.

DOLOWITZ, D.; HADJIISKY, M.; NORMAND, R. (Ed.). **Shaping policy agendas: the micro-politics of economic international organizations**. Northampton: Edward Elgar Pub, 2020.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, D. P.; PLUGARU, R.; SAURUGGER, S. The process of transfer: the micro-influences of power, time and learning. **Public Policy and Administration**, v. 35, 2019.

FARIA, C. A. P. de. **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021.

FOUILLEUX, È. À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? **Revue Française de Science Politique**, v. 59, n. 4, p. 757, 2009.

FRANCESCO, F. D.; GUASCHINO, E. Reframing knowledge: a comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 113-128, 15 May 2019.

FRANCESCO, F. D.; RADAELLI, C. M. (Ed.). **The Elgar Companion to the OECD**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

GERRING, J. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 14, 2004.

GIVAN, R. K.; ROBERTS, K. M.; SOULE, S. A. **The diffusion of social movements: actors, mechanisms, and political effects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GODINHO, R. de O. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**. Brasília: Funag, 2018.

GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S. e; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; Inct/PPED, 2023.

HADJIISKY, M.; PAL, L. A.; WALKER, C. **Public policy transfer: micro-dynamics and macro-effects**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. [s.l.]: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S. Realism and complex interdependence. *In*: _____. **Power and interdependence**. Boston: Longman, 2012. p. 19-31.

KUDRLE, R. T. The OECD and the international tax regime: persistence pays off. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 201-215, 2014.

LADI, S. **Globalisation, policy transfer and policy research institutes**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005.

LANDMAN, T. **Issues and methods in comparative politics: an introduction**. New York: Routledge, 2007.

LEÃO, A. P. F. **Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

LEGRAND, T.; VAS, C. Framing the policy analysis of OECD and Australian VET interaction: two heuristics of policy transfer. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 230-248, 2014.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

_____. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp/Fiocruz, 2018. p. 127-154.

MELLO, F. de C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020.

MELLO, F. de C.; FORTES, A. R. S.; MORAIS, G. de P. O processo de acessão do Brasil à OCDE ao final do governo Bolsonaro. **Revista Conjuntura Austral**, v. 14, n. 66, 2023.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILHORANCE, C. **New geographies of global policy-making**: South-South networks and rural development strategies. New York: Routledge, 2018.

MOLONEY, K. **Who matters at the World Bank?** Bureaucrats, policy change, and public sector governance. [s.l.]: Oxford University Press, 2022.

NAKAHARADA, C. *et al.* **Direitos trabalhistas e proteção social no Brasil**: lacunas de governança. [s.l.]: OECD Watch; Conectas Direitos Humanos, 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Active with Brazil**. Paris: OECD, 2018.

_____. **Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core *acquis* on the environment**. Paris: OECD, 2021.

_____. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil**. Paris: OECD, 2022.

ONGs defendem que Brasil respeite direitos humanos e ambientais para ingressar na OCDE. **Conectas Direitos Humanos**, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/ongs-defendem-que-brasil-respeite-direitos-humanos-e-ambientais-para-ingressar-na-ocde/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PAL, L. A. **Frontiers of governance**: the OECD and global public management reform. Basingstonke: Palgrave Macmillan, 2012.

PETERS, B. G. Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. **West European Politics**, v. 20, n. 4, p. 71-88, 1997.

PINTO, D. F. de S. **OCDE**: uma visão brasileira. Brasília: IRBr/Funag, 2000.

PORTO DE OLIVEIRA, O. A prelude to policy transfer research. *In: _____*. (Ed.). **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1-24.

_____. Brazil: cooperation, policy transfer and resistance. *In: FRANCESCO, F. de; RADAELLI, C. M. (Org.)*. **The Elgar Companion to the OECD**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 221-231. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781800886872.00029>.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; FARIA, C. A. P. Policy transfer, diffusion and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, p. 13-32, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; GONNET, C. O. Comparative transfer analysis: policy instruments, space and time. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 25, n. 4, p. 367-384, 2023.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RADAELLI, C. M. Europeanization, policy learning, and new modes of governance. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 10, n. 3, p. 239-254, 2008.

SABOURIN, E.; GRISA, C. (Ed.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018.

SANCHEZ, M. R. O Brasil e a OCDE: uma aproximação pelas bordas. **Textos Cindes**, n. 4, dez. 2008.

SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

SAURUGGER, S.; SUREL, Y. L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 13, n. 2, p. 179, 2006.

SILVA, M. M. de S. e; PORTO DE OLIVEIRA, O. Incorporating time into policy transfer studies: a comparative analysis of the transnational policy process of conditional cash transfers and participatory budgeting. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 25, n. 4, p. 418-438, 2023.

STONE, D. Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. **Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development**, v. 1, n. 3, p. 338-360, 2001.

STONE, D.; PAL, L. A.; PORTO DE OLIVEIRA, O. Private consultants and policy advisory organizations: a blind spot on policy transfer research. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, O. **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

TARROW, S. Dynamics of diffusion: mechanisms, institutions and scale-shift. *In*: GIVAN, R. K.; ROBERTS, K.; SOULE, S. A. (Ed.). **The diffusion of social movements: actors, mechanisms and political effects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

TARROW, S.; MCADAM, D. Scale shift in transnational contention. *In*: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (Ed.). **Transnational protest and global activism**. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2005. p. 121-150.

THORSTENSEN, V.; MOTA, R. C. O Brasil frente ao “modelo de sustentabilidade” da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 201-236, 2021.

WEYLAND, K. **Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

WOOD, A. Multiple temporalities of policy circulation: gradual, repetitive and delayed processes of BRT adoption in South African cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 3, p. 568-580, 2015.

APORTES DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE) AO TRATAMENTO CIENTÍFICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA (M&A/PE): PEQUENOS AVANÇOS ANTE ENORMES OBSTÁCULOS

Walter Antonio Desiderá Neto¹

No campo da análise de política externa (APE), pesquisas com foco avaliativo são notavelmente pouco representadas entre as diversas áreas temáticas. Essa condição marginal é evidente tanto na limitada quantidade de estudos publicados quanto na quase total ausência dessas ideias nos principais quadros teóricos e conceituais. Para contrariar essa tendência, este artigo exploratório busca identificar e examinar contribuições dentro do campo que visaram direta ou indiretamente fornecer um quadro conceitual, teórico e/ou metodológico para o monitoramento e a avaliação da política externa (M&A/PE). O propósito deste empreendimento é duplo: primeiro, delinear os principais desafios enfrentados por acadêmicos nesta área; e segundo, organizar os progressos mais significativos que eles alcançaram. Apesar da escassez de trabalhos disponíveis, compilar suas percepções é crucial. Esta síntese servirá como uma base para futuras pesquisas voltadas ao desenvolvimento de ferramentas que propiciem a execução dessas tarefas.

Palavras-chave: monitoramento e avaliação; análise de política externa; políticas públicas.

CONTRIBUTIONS FROM THE FIELD OF FOREIGN POLICY ANALYSIS (FPA) TO THE SCIENTIFIC TREATMENT OF FOREIGN POLICY MONITORING AND EVALUATION (M&E/FP): SMALL ADVANCES IN THE FACE OF HUGE OBSTACLES

In the field of foreign policy analysis (FPA), research with an evaluative focus is notably underrepresented among various thematic areas. This marginal status is visible both in the limited number of studies published and in their near-total absence from the discourse of leading theoretical and conceptual frameworks. To counter this trend, this exploratory paper seeks to identify and examine contributions within the field that have directly or indirectly aimed to provide a conceptual, theoretical, and/or methodological framework for monitoring and evaluation of foreign policy (M&E/FP). The purpose of this endeavor is twofold: firstly, to outline the primary challenges that scholars in this area face, and secondly, to organize the most significant progress they have achieved. Even though there is not much research in this area, it is important to combine their findings. This will provide a basis for further research that seeks to create tools that can help these analytical tasks be performed.

Keywords: monitoring and evaluation; foreign policy analysis; public policies.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). Orcid: 0000-0001-6060-164X. *E-mail:* walter.desidera@ipea.gov.br.

CONTRIBUCIONES DESDE EL CAMPO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR (APE) AL TRATAMIENTO CIENTÍFICO DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR (M&E/PE): PEQUEÑOS AVANCES FRENTE A ENORMES OBSTÁCULOS

En el campo del análisis de la política exterior (APE), la investigación con un enfoque evaluativo está notablemente mal representada entre las diversas áreas temáticas. Esta condición marginal se manifiesta tanto en el limitado número de estudios publicados como en la ausencia casi total de estas ideas en los principales marcos teóricos y conceptuales. Para contrarrestar esta tendencia, este artículo exploratorio busca identificar y examinar las contribuciones dentro del campo que han apuntado directa o indirectamente a proporcionar un marco conceptual, teórico y/o metodológico para el monitoreo y evaluación de la política exterior (M&E/PE). El propósito de esta investigación es doble: en primer lugar, esbozar los principales retos a los que se enfrentan los estudiosos de este campo y, en segundo lugar, organizar los avances más significativos que se han realizado. A pesar de la escasez de trabajos disponibles, es crucial recopilar sus reflexiones. Esta síntesis servirá de base para futuras investigaciones encaminadas a desarrollar herramientas que permitan llevar a cabo estas tareas.

Palabras clave: monitoreo y evaluación; análisis de política exterior; política pública.

JEL: F50; H83; H87.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art4>

Data de envio do artigo: 5/4/2024. Data de aceite: 16/4/2024.

1 INTRODUÇÃO

Entre as funções de monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A/PP), duas merecem ser destacadas pelo estimado serviço que potencialmente oferecem à sociedade. De um lado, essas atividades produzem um conhecimento científico destinado a garantir melhor desempenho às ações do setor público. De outro lado, elas divulgam informações que servem ao controle, à transparência e à prestação de contas – *accountability* – do governo para com a população. Em última análise, conduzem ao avanço do bem-estar do país e ao fomento da confiança dos cidadãos na democracia.

No que concerne ao acervo de pesquisas que tem se dedicado a essa agenda, a parcela dos trabalhos que tomaram a política externa como objeto se caracteriza como muito e desproporcionalmente baixa. Considerados os benefícios assinalados, o cenário é tão intrigante quanto indesejável. De maneira a investigar suas origens para instigar sua superação, dos fatores relacionados com a produção acadêmico-científica, o primeiro e mais intuitivo passo consiste em buscar explicações no campo da análise de política externa (APE). Embora tenha essa política pública como seu objeto de estudo por excelência, uma consulta geral à literatura especializada confirma como as pesquisas de perfil avaliativo têm relevância mínima entre os eixos temáticos da área. A importância marginal se verifica tanto

pela baixa quantidade de estudos publicados como pela quase absoluta omissão do tema nas reflexões das principais correntes teórico-conceituais.

Na intenção de estimular a reversão dessa tendência, o presente artigo, de perfil exploratório, tem como objetivo identificar e analisar os aportes do campo de APE que tenham se dedicado, de forma mais ou menos direta, a oferecer um tratamento conceitual, teórico e/ou metodológico ao monitoramento e à avaliação da política externa (M&A/PE). A empreitada está orientada pela finalidade de mapear, de um lado, os principais desafios encontrados pelos autores e, de outro, sistematizar os avanços mais robustos que foram capazes de obter. Embora os estudos sejam pouco numerosos, a sistematização de suas contribuições constitui uma tarefa imprescindível para dar direcionamento às pesquisas futuras.

O texto está dividido em quatro seções, contando com esta primeira, introdutória. A segunda seção, por sua vez, conta com uma apresentação prévia de conceitos e ideias fundamentais para a compreensão do tratamento científico geral dado ao M&A/PP. A terceira seção, por seu turno, contém a revisão da literatura na qual se traduz especificamente o propósito definido para este trabalho. A quarta seção abarca as reflexões finais, retomando e sistematizando as ideias apresentadas ao longo do texto que tenham, como traço comum, a utilidade de indicar caminhos para a realização de pesquisas avaliativas sobre a política externa.

2 O TRATAMENTO CIENTÍFICO DO M&A/PP: CONCEITOS E FERRAMENTAS NO DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA

Embora haja uma quantidade razoável de definições conceituais para as ideias de M&A/PP, Cohen e Franco (2008, p. 73-77) sublinham que,

[em qualquer *avaliação* de política pública], a constante é, por um lado, a pretensão de comparar um padrão almejado (imagem-objetivo em direção à qual se orienta uma ação) com a realidade (a medida potencial na qual esta vai ser modificada, ou o que realmente ocorreu como consequência da atividade empreendida) e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos. (...) Enquanto o acompanhamento ou *monitoramento* é uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação [das políticas públicas], a avaliação pode ser realizada tanto antes ou durante a implementação, como ao concluí-la, ou então algum tempo depois, para quando se prevê que o projeto provocou todo o seu impacto.

Colocado de outra forma, conforme defende Garcia (2015, p. 257), a avaliação é uma atividade em que “é julgado o valor de uma [intervenção pública governamental] (...) a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido (...), tendo como base (...) critérios de aceitabilidade pretendidos”. Por sua vez, o monitoramento é condição ou parte da avaliação, “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e

em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a eventual intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas” (Garcia, 2015, p. 259). Nesse sentido, o monitoramento pode produzir informações para o próprio processo de tomada de decisões e não tem fim em si mesmo.

Nessa direção, em um estudo avaliativo, a pergunta de pesquisa principal e o objetivo geral na qual se traduz correspondem, em última análise, à emissão de um juízo de valor cientificamente orientado. Ao avaliar, pretende-se examinar se as características de uma determinada realidade (os resultados observados) correspondem a uma ou outra categoria qualitativa (bom, regular ou ruim, por exemplo). Do ponto de vista metodológico, esse objetivo corresponde à realização de uma inferência descritiva. De todo modo, não há hipótese previamente estabelecida a ser comprovada.

Três grupos de elementos costumam estar presentes na base de praticamente qualquer estudo que tenha como meta avaliar (ou monitorar) cientificamente uma política pública: i) variáveis e indicadores; ii) critérios; e iii) parâmetros. A definição e a escolha de cada um deles, bem como a garantia da existência de uma interdependência lógica e coerente entre eles, são tarefas teórico-metodológicas fundamentais do M&A/PP. Tomados em conjunto, sugere-se denominá-los *ferramentas de avaliação*. Para esclarecer brevemente, cabe lembrar que as variáveis representam características da realidade que podem ser classificadas em mais de uma categoria, ao passo que os indicadores são os referentes empíricos que dimensionam ou qualificam o seu comportamento. A qualidade das variáveis e dos indicadores depende de sua relação com os atributos do fenômeno avaliado, de sua validação na comunidade científica e da disponibilidade e confiabilidade das fontes de dados. Os critérios são as métricas segundo as quais os juízos de valor são emitidos sobre o objeto avaliado. Eles devem ser adequados à avaliação empreendida e aceitos pela sociedade e pelo meio científico. Alguns exemplos de critérios são eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade e equidade. Os parâmetros, por fim, são os limites que separam as categorias qualitativas de avaliação, de acordo com cada critério adotado. Eles devem ser definidos com base em estudos comparativos e validados cientificamente. Sua função é prover objetividade e imparcialidade às conclusões.

Contando com ferramentas adequadas, o estudo tem maior potencial para corresponder às expectativas que justificam sua realização, das quais cabe destacar os seguintes pontos: i) atender às demandas práticas dos atores envolvidos; ii) produzir resultados em tempo hábil para que possíveis ações de melhoria sejam planejadas, analisadas e implementadas pela gestão; iii) respeitar valores éticos; e iv) demonstrar rigor científico, procedimental e metodológico, de forma a assegurar confiabilidade e legitimidade aos seus resultados (Garcia, 2015, p. 255).

Atento aos desafios envolvidos na elaboração e obtenção dessas ferramentas, Thoenig (2000) assevera que a busca por níveis elevados de robustez geralmente constitui um objetivo inatingível. Concretamente, essa dificuldade pode se tornar um obstáculo que, ao longo do tempo, conduza ao desestímulo da execução de tais tipos de estudos com regularidade. Nesse sentido, ele sustenta que as avaliações devem ser julgadas com mais flexibilidade. A capacidade para produzir algum conhecimento sobre os programas governamentais sobre os quais se debruçam, com informação útil aos atores envolvidos, especialmente os burocratas e os tomadores de decisão, merece ser examinada positivamente.

O autor chama atenção para a importância e o valor de algumas práticas que são mais frequentemente observadas em diferentes países, para as quais propõe a denominação de quase-avaliações. São esforços da própria administração pública focados na elaboração de variáveis e indicadores que informem, segundo os critérios adotados, o desempenho das atividades executadas para o enfrentamento dos problemas, porém sem a preocupação formal de avaliar os resultados segundo parâmetros de referência, tampouco comprovar a causalidade com as ações efetivamente tomadas. Na visão do especialista, essas práticas devem ser encorajadas, uma vez que, de uma forma geral, entregam resultados de maneira mais ágil e com utilidade prática mais visível aos gestores dos programas governamentais, além de alimentarem de forma progressiva uma cultura de avaliação no setor público. No fim das contas, essas práticas se enquadram mais como monitoramento do que como avaliação, razão adicional pela qual são bastante proveitosas para o aprimoramento das ações governamentais.

3 OS TRABALHOS DEDICADOS AO M&A/PE PRODUZIDOS NO CAMPO DE APE

Conforme argumentado em trabalho anterior (Desiderá, 2022), alguns fatores gerais de ordem teórico-metodológica podem ser responsáveis pela baixa atratividade das pesquisas avaliativas no campo da APE. Eles podem ser resumidos em duas motivações complementares. A primeira está relacionada com o próprio surgimento do campo. Os especialistas se concentraram em explicar como as estratégias de política externa são formuladas e como as decisões são tomadas, porque sua fundação, em grande parte, foi inspirada pela ideia de suprir e fazer um contraponto às teorias sistêmicas das relações internacionais, consideradas insuficientes para prever o comportamento de cada país. A segunda, se refere à complexidade do sistema internacional, no qual vários atores interagem simultaneamente em um ambiente anárquico. Essas características dificultam o estabelecimento de nexos causais robustos entre as iniciativas implementadas por cada um e os resultados obtidos. Logo, a capacidade de extrair aprendizados, aplicar aprimoramentos e fazer recomendações fica comprometida, levando à conclusão plausível de que não valeria a pena levar adiante tais esforços.

Por algumas décadas, essas características fundacionais da área e os obstáculos científicos envolvidos contribuíram para que não fosse despertado interesse dos especialistas na realização do M&A/PE. Em decorrência, não houve uma elaboração de procedimentos e ferramentas que, contando com aportes atentos às especificidades das iniciativas exteriores dos países, dessem suporte científico a essa empreitada. De todo modo, ainda que tenham sido (e de certa forma permaneçam) raros, pouco a pouco alguns pesquisadores se dispuseram a se debruçar sobre o tema.

A primeira obra que se propôs a enfrentar esse desafio de forma sistemática, tendo como objetivo geral mobilizar as contribuições da APE para a discussão do M&A/PE, consiste no livro organizado por Vasquez (1986). Conforme relatado pelo autor, sua discordância com a estratégia agressiva adotada pelo governo do presidente Ronald Reagan (1981-1989) na política externa americana, somada à sua convicção de que as alternativas escolhidas pelo governo eram as piores disponíveis, levaram-no a concluir que os esforços da APE desenvolvidos até então haviam falhado. Para ele, esse fracasso estava relacionado ao princípio básico de que as pesquisas científicas devem apresentar uma justificativa normativa perante a sociedade. Em outras palavras, o campo havia malgrado porque seus aportes não tinham a utilidade prática de informar claramente aos formuladores da política externa quais são as iniciativas mais eficientes e eficazes à sua disposição, ou pelo menos demonstrar quais delas não merecem ser adotadas em hipótese alguma. Com essa frustração mobilizada como argumentação, ele foi capaz de provocar alguns colegas da área a refletirem sobre o tema, os quais aceitaram debatê-lo em dois congressos acadêmicos. Os trabalhos preparados para esses eventos foram consolidados em formato de livro posteriormente nessa obra.

De todo modo, à exceção do organizador da compilação, os demais autores se dedicaram a efetuar inferências avaliativas mediante a realização de estudos de caso. Com isso, seus trabalhos tomaram um perfil analítico, conforme a tradição da área, limitando as chances de se extrair rotinas e ferramentas padronizadas para aplicação em outros casos e, mais importante, a partir dos quais se pudesse produzir resultados sistemáticos e comparáveis. Não obstante, no capítulo introdutório do livro, Vasquez (1986) chamou atenção para os problemas teóricos e metodológicos gerais que rodeiam a empreitada do M&A/PE. Cabe destacar que, na sua visão,

a tarefa mais premente da avaliação da política externa seria examinar se as consequências previstas [pelos formuladores das estratégias] de fato ocorreram. (...) De igual importância para a avaliação são pesquisas que distingam as consequências não intencionais e não previstas [das desejadas] (Vasquez, 1986, p. 9).

Com esse ponto de partida, ele sugeria um caminho para que, em primeiro lugar, os resultados fossem mapeados com rigor científico, para que, em seguida,

a existência de causalidade do comportamento da política externa sobre eles fosse de alguma forma testada, explicitada e pormenorizada. Posto de outra forma, sua preocupação inicial se referia à definição de variáveis e à produção de indicadores que dessem conta de medir os resultados de forma objetiva.

Como exemplo a ser seguido nessa direção, o autor indicou os trabalhos realizados pelos pesquisadores envolvidos no projeto denominado Pesquisa Comparativa sobre Eventos² das Nações (Comparative Research on the Events of Nations – Creon). Juntamente com outras iniciativas similares, essa investigação fez parte de um intenso esforço de construção de bases de dados – em sua maior parte quantitativos – que teve lugar nas décadas de 1960 e 1970. A partir da análise qualitativa de eventos específicos, os pesquisadores buscavam obter valores codificados e padronizados para um conjunto de variáveis. Sua meta era cobrir uma ampla gama de atividades e características, de forma a coletar dados sistemáticos de indicadores sobre o comportamento da política externa dos distintos atores, e ao longo do tempo. Os resultados haviam sido divulgados de maneira robusta alguns anos antes, no livro organizado por Callahan, Brady e Hermann (1982). Nessa obra coletiva da equipe, embora o objetivo geral fosse descrever a conduta internacional individual dos países, foi dedicado um capítulo para a discussão dos efeitos ou das consequências da política externa, contando com a proposição de definições e métodos para mensurá-los de alguma maneira.

Conforme relatam no livro, em suas reflexões iniciais, a equipe do projeto tinha considerado que três variáveis abstratas a respeito das propriedades dos resultados da política externa tinham potencial para o desenvolvimento operacional de dados: i) a geração de situações – definida como a natureza da situação imposta ao ator alvo pela atividade do país executor;³ ii) a amplitude de consequências externas – identificada como a probabilidade de que uma ação estimule a tomada de decisões em um amplo espectro de atores no sistema internacional; e iii) o *feedback* recebido – designado como a proporção de aceitações e de rejeições ao comportamento da política externa de um país. Devido a dificuldades conceituais, metodológicas e operacionais, somente para a última delas o grupo conseguiu levar à frente o desafio de produzir dados (Callahan, Brady e Hermann, 1982, p. 257-258).

Propostas por Hermann (1982), as medidas de *feedback* às iniciativas de política externa tinham como foco estudar parte das consequências efetivas e

2. Os dados de eventos vão além da simples descrição codificada de uma determinada iniciativa de política externa, buscando conter também informações sobre quais atores estavam envolvidos na interação e quando ela ocorreu, entre outros dados adicionais, a depender do esquema de codificação. As fontes utilizadas costumam ser notícias publicadas pelos meios de comunicação (Schrodt, 1995).

3. É comum na literatura de eventos de política externa considerar que, em cada evento, sempre há pelo menos uma diáde de atores: i) o ator A, aquele que executa uma ação; e ii) o ator B, aquele a quem a ação se destina direta ou indiretamente, ou seja, o ator que A pretendia influenciar (mudar seu comportamento ou impedir a mudança).

imediatas do comportamento de cada ator – em contraposição aos resultados potenciais e os pretendidos. A autora seguiu os seguintes procedimentos: para cada ação executada pelos países estudados no projeto Creon, ela examinou no comportamento das demais nações a presença de atitudes de aceitação e de rejeição – aferidas a partir de critérios bem definidos⁴ – ou a ausência de ambas. Com esses dados, para cada país foram calculadas algumas estatísticas, com periodicidade anual: as taxas de aceitação, de rejeição e de *feedback*⁵ relativas ao comportamento geral da política externa, além da taxa de aceitação relativa às rejeições e vice-versa. Mesmo que não sejam medidas específicas de êxito e fracasso, a autora defendia sua aplicabilidade a esforços avaliativos, porque

(...) o *feedback* fornece aos formuladores das estratégias algumas pistas referentes ao desempenho da política externa de seus governos – indícios sobre o que está obtendo sucesso e o que está fracassando. (...) Quando a resposta é positiva ou favorável [aceitação], eles tendem a considerar haver algum grau de êxito. (...) Quando a resposta for negativa [rejeição], eles costumam percebê-la com algum sentido de fracasso (Hermann, 1982, p. 260, tradução nossa).

De toda forma, ao passar para o passo seguinte, nomeadamente, verificar a existência de correlação ou causalidade entre essas medidas e alguns indicadores descritivos do comportamento da política externa desenvolvidos no mesmo projeto,⁶ os testes estatísticos não apresentaram resultados significativos e conclusivos. Apesar de se tratar de uma contribuição promissora, mesmo que seminal, a sensação de frustração com os enormes esforços realizados até ali era generalizada entre os pesquisadores, uma vez que este não era um caso isolado nem inédito em que os dados empíricos elaborados não foram capazes de produzir testes com resultados robustos que embasassem a construção de um corpo teórico em APE.

Em decorrência, conforme indicam Farias e Carmo (2021, p. 5),

com a evolução da disciplina, a análise de [dados de] eventos acabou sendo relegada para o segundo plano [até os anos 2010]. Dois fatores explicam essa marginalização. O primeiro foi o predomínio de teorias sistêmicas, começando com a obra de Waltz (1979). O segundo foi endógeno à própria área de análise de política externa. O trabalho de construção das bases de dados era extremamente subjetivo. A atividade de codificar cada evento exigia amplo conhecimento de outros países, e os autores engajados nessa atividade raramente eram familiarizados com esses contextos. (...) Partia-se da premissa de que a política externa é predominantemente pública, quando tanto os eventos como os próprios atores por trás deles podem ser desconhecidos por décadas em decorrência de sigilo da documentação.

4. No modelo, um exemplo de atitude de aceitação é a assinatura de acordos, enquanto a oposição formal a propostas em organizações internacionais é um exemplo de rejeição.

5. Soma de aceitação e rejeição, considerando que há casos de omissão (países que não se manifestam sobre a ação).

6. Por exemplo, uma maior probabilidade de ações conjuntas de dois ou mais atores serem aceitas do que rejeitadas.

A provocação de Vasquez (1986), nesse contexto, não foi capaz de induzir os especialistas a se envolverem com sua agenda de pesquisa para além daquele fôlego inicial. Passada uma década, as inquietações presentes na argumentação de Clark (1995) revelaram a existência de pesos adicionais para que os pesquisadores permanecessem afastados do M&A/PE. Designadamente, o autor propôs que, para que se efetuasse a avaliação da eficácia da política externa, pelo menos três estágios fundamentais estariam envolvidos: i) a definição dos padrões por meio dos quais os resultados são avaliados⁷ (observação empírica); ii) a determinação do impacto efetivo que as iniciativas dos países têm no mundo real (causalidade); e iii) por fim, a confrontação entre os resultados observados e os critérios de avaliação (escrutínio objetivo).

Estabelecido o raciocínio, Vasquez (1986) se dispôs em seu trabalho a se dedicar exclusivamente à primeira fase da etapa inicial, por considerar um passo imprescindível para que se pudesse avançar para a discussão das demais. O recorte proposto se justificava pelo argumento de que, quando os cidadãos comuns ou os especialistas entram em discussões calorosas sobre suas avaliações da política externa implementada por algum governo, muitas vezes eles não estão de acordo sequer sobre quais eram os objetivos daquela estratégia, um elemento básico para que se possa começar a debater se ela obteve êxito. Com efeito, colocado de forma concisa, o artigo de Clark (1995) revela que, pela complexidade intrínseca dos próprios objetivos da política externa, seu estudo busca efetuar dois esforços muito desafiadores do ponto de vista científico: a identificação e a caracterização.

Com relação à primeira tarefa, entre outras coisas, o autor aponta que com frequência não há uma obrigação jurídica nos regimes políticos de que os objetivos sejam formalmente divulgados pelos governos. Quando ela existe, ou mesmo quando um governo o faz voluntariamente, nada garante que aquilo que é divulgado em documentos oficiais ou expresso nos discursos de autoridades seja verdadeiro. Pode ser um blefe dentro de uma estratégia política não declarada e direcionada a confundir determinados atores com quem compete, por exemplo. Tampouco quando essa divulgação ocorre *a posteriori* a informação é totalmente confiável, pois pode estar enviesada, seja com o objetivo de influenciar positivamente sua avaliação, seja por estar contaminada por interesses políticos presentes.

No caso da segunda tarefa, os argumentos do autor giravam ao redor das dificuldades para a formulação e a escolha de critérios para descrever, classificar e hierarquizar os objetivos da política externa. Em suma, o trabalho de Clark (1995), com uma narrativa bastante sólida, chamou atenção para a existência de enormes desafios na etapa mais preliminar do M&A/PE: a definição do objeto de avaliação. Assim, o autor não apenas adicionava um desafio para sua realização,

7. O objeto de avaliação, as variáveis e seus indicadores, os critérios e os parâmetros.

mas também criava um impasse na agenda de investigação, dado que defendia que sem a superação desta etapa não fazia sentido consumir recursos em esforços para o enfrentamento das demais.

Apesar de não ter se dedicado a explorar essa questão, um pequeno e provocativo artigo de Baldwin (2000), autor influente nos debates teóricos em relações internacionais, caracterizou-se como uma das colaborações explicitamente dedicadas ao tema do M&A/PE que, desde então, rendeu mais resultados dentro do campo da APE. Nesse trabalho, ele propôs a discussão dos conceitos de sucesso e fracasso em política externa. A fundamentação à proposição do debate se dava pelo potencial em contribuir para a formação de um quadro analítico rigoroso e sistemático para avaliar as estratégias internacionais adotadas pelos governos, o qual fosse politicamente relevante para seu país e administrativamente útil à burocracia.

Definindo o sucesso, de forma genérica, como a situação em que os resultados políticos são favoráveis ao país, a colaboração de Baldwin (2000) se concentrou em discutir a multidimensionalidade do conceito. Para ele, ela decorre da existência de uma relação de critérios (eficácia, eficiência, entre outros) que devem ser respeitados necessária e simultaneamente para que determinado caso seja assim categorizado. Posto de outra forma, Baldwin (2000) enumera os requisitos para a identificação dessas experiências na realidade.⁸ Apesar de não trazer avanços substantivos para o tema, deve-se ressaltar que o principal mérito da publicação, do ponto de vista teórico, encontra-se na absorção de aportes do campo de análise de políticas públicas (APP) a uma discussão sobre política externa.

Passados alguns anos, o lançamento de alguns trabalhos demonstrou que o aceno do autor foi capaz de dar uma orientação conceitual ao debate e lançar uma agenda de pesquisa ligeiramente frutífera. A partir de então, em grande parte das publicações no campo da APE, o tema passou a ser trabalhado sob alcunhas que não fazem referência explícita à terminologia conceitual – monitoramento e avaliação – adotada e desenvolvida pela área da APP. Em vez disso, mesmo que de forma incipiente, aos poucos as discussões foram se organizando separadamente ao redor das próprias categorias avaliativas, consideradas como objetos de estudo: i) o sucesso em política externa, conforme sugerido pelo artigo de Baldwin (2000); e ii) sua antinomia, o fracasso em política externa, cujo apelo normativo despertou mais interesse e levou a uma produção ligeiramente maior no campo.

A primeira e mais famosa dessas publicações coube a Johnson e Tierney (2006), cuja obra foi agraciada com o respeitado Prêmio Anual de Melhor Livro,

8. Vale assinalar que um trabalho publicado anteriormente por Kratochwill (1981) trazia uma proposta semelhante, ainda que de maneira mais ensaística.

oferecido pela Associação de Estudos Internacionais (International Studies Association – ISA),⁹ em 2008. O problema de pesquisa que despertou as reflexões desse trabalho foi a perplexidade diante das profundas divergências que facilmente se encontram entre as avaliações realizadas pelos mais distintos observadores (especialistas, líderes políticos, cidadãos comuns, meios de comunicação, entre tantos outros) a respeito do mais básico resultado de um conflito internacional: quem venceu?

Partindo do estudo de um conjunto de cinco casos,¹⁰ os autores buscaram demonstrar como essas discrepâncias se verificam também, no debate público como um todo, na forma de um mesmo observador apreciar cada evento. Para eles, a mudança na forma de priorizar os fatores a serem levados em conta é empreendida sem que haja sequer a tentativa de oferecer justificativas lógicas, além de em muitos casos o próprio espectador não ser nem mesmo capaz de perceber a disparidade nos critérios adotados. Conforme sublinham, tais variações se fazem presentes também caso se comparem as narrativas dominantes sobre cada conflito, tanto na historiografia como em relação aos eventos correntes.

De maneira a descrever a natureza dessas incongruências, ademais de explicar os fatores que induzem à sua ocorrência, a obra conta com uma contribuição teórica que despertou bastante interesse. A sofisticação da tese resulta de sua multidisciplinaridade e da simplicidade da linguagem adotada. Usando a analogia ao mundo dos esportes como estratégia heurística, os autores propõem haver duas abordagens por intermédio das quais o vencedor de uma partida é determinado: pela contagem dos pontos (CdP) ou pela manipulação dos resultados (MdR). Na obra, cada uma delas é tratada teoricamente como um quadro referencial, designando os procedimentos tomados pelo observador para chegar ao julgamento final.

A CdP é caracterizada como um mecanismo no qual a objetividade e a imparcialidade são priorizadas. Nela, o julgamento do observador se baseia em uma métrica bem definida, em que são reunidos os indicadores de algumas variáveis, as quais são selecionadas de acordo com o critério de avaliação pretendido, a fim de que os resultados possam ser esmiuçados de maneira padronizada. Parâmetros previamente determinados, cuja função consiste em pontuar o conjunto de características definidoras das categorias vitória e derrota, são confrontados com as informações coletadas, levando à apuração do caso. Em princípio, esse primeiro

9. A ISA é a principal e mais ampla congregação de especialistas da disciplina de relações internacionais no mundo. Além disso, em parceria com a Universidade de Oxford, a ISA é responsável pela edição de um dos mais importantes periódicos do campo de APE, a revista *Foreign Policy Analysis*. Para mais informações, acessar a página da instituição na internet, disponível em: <https://www.isanet.org/>.

10. Especificamente, os seguintes: i) a Crise dos Mísseis de Cuba (1962); ii) a Ofensiva Tet (1968), no contexto da Guerra do Vietnã (1955-1975); iii) a Guerra do Yom Kippur (1973); iv) a intervenção americana na Somália (1992-1994); e v) a Guerra do Iraque (2003-2011), a qual ainda se encontrava em aberto na data de publicação. Todos eles contam com o envolvimento dos Estados Unidos, embora no terceiro caso, comparado aos demais, a participação tenha se dado de forma bem menos direta.

quadro referencial apresenta as características de um modelo satisfatoriamente representativo das abordagens que se encontram em conformidade com a literatura científica de M&A/PP: a utilização objetiva de ferramentas de avaliação.

Trazendo a ideia para o tema do livro, no caso da avaliação dos resultados de uma guerra ou crise internacional segundo esse quadro referencial, Johnson e Tierney (2006, p. 26) defendem que, na fase de produção do diagnóstico, dois elementos precisam ser levados em consideração: i) os ganhos (e as perdas) materiais aferidos; e ii) os objetivos conquistados (e os inatingidos). Para os autores, além de mapear as informações a respeito desses dois fatores, os dados encontrados devem ter seu valor ponderado de acordo com duas dimensões: i) a importância dada, pelo governo e pela sociedade, aos ganhos e aos objetivos; e ii) o grau de dificuldade envolvido na sua obtenção.

Para finalizar o escrutínio, a execução de uma tarefa preliminar, igualmente imprescindível, é assinalada: a definição da data de encerramento da guerra, que permite estabelecer a partir de quando se considera iniciada a conjuntura pós-conflito. A comparação sistemática das duas realidades, anterior e posterior, baseia a avaliação final. Embora um grau considerável de subjetividade esteja envolvido em todas as etapas desse processo (com destaque para os fatores de ponderação, ancorados em conceitos tão abstratos como importância e dificuldade), os autores sustentam que conclusões baseadas nesse quadro referencial “tendem a se aproximar [umas das outras], de maneira bastante previsível, por se tratar de exames racionais (...) de desempenho” (Johnson e Tierney, 2006, p. 32, tradução nossa). Baseados nessa justificativa, eles defendem que toda avaliação deveria ser realizada dessa forma. Isso se desdobra, ao longo da obra, em uma carga valorativa que conduz à ideia de que esse quadro é justo, correto e melhor.

Diferentemente, quando as percepções sobre os produtos da guerra não seguem esses procedimentos e não possuem sustentação em elementos materiais, os caminhos percorridos para a obtenção desse julgamento constituem o quadro referencial da MdR. Conforme pontuado por eles,

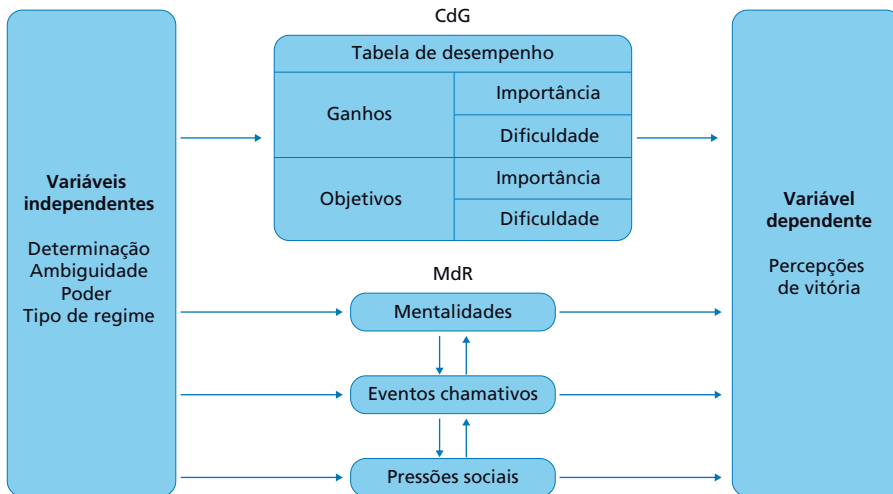
(...) os ganhos e as perdas de cada lado muitas vezes não explicam a percepção de vitória das pessoas, seja em guerras, crises ou outros eventos (...). De fato, ganhos e perdas materiais muitas vezes não explicam três fenômenos distintos: a percepção dominante de vitória e derrota; a diversidade nas percepções de vitória e derrota; e as mudanças nessas percepções ao longo do tempo. (...) [Propõe-se aqui] que as percepções de vitória e derrota não dependem apenas de contar os pontos, mas também são influenciadas por três tipos de fenômenos enraizados na natureza humana: [a diversidade de] mentalidades; [o peso de] eventos chamativos [na memória coletiva]; e [os efeitos de] pressões sociais [sobre os formadores de opinião, bem como o das narrativas dominantes sobre os observadores] (Johnson e Tierney, 2006, p. 38, tradução nossa).

Seja qual for o fator que tenha propiciado essas avaliações que denominam desviantes, a percepção está constituída por vieses de duas naturezas principais: informacional e/ou psicológica. A primeira está relacionada com as limitações que a quantidade e a qualidade dos dados acessados pelo observador lhe impõem. A segunda se refere à maneira pela qual as informações são absorvidas, selecionadas e interpretadas por cada pessoa: processos cognitivos e/ou afetivos, seu conhecimento acumulado, além das influências culturais. Nesse quadro referencial, a subjetividade e a parcialidade ganham terreno. O modelo racional se desvirtua porque os vieses são capazes de gerar confusões ao redor de elementos e procedimentos fundamentais para a aplicação adequada do quadro referencial da CdP. Entre outros pontos, os autores destacam “a ambiguidade do que constitui uma métrica apropriada; (...) a dificuldade de combinar (...) as informações relevantes; e a dificuldade de definir quando uma determinada guerra (...) terminou” (Johnson e Tierney, 2006, p. 42, tradução nossa).

É importante observar que, ao apresentar esse segundo modelo em diálogo com os elementos do primeiro, os autores estabelecem uma oposição normativa das características de cada um. Efetivamente, essa dualidade se traduz como a deturpação, no segundo, das alegadas qualidades do primeiro. Nesse contexto, como as ideias de avaliação e percepção não recebem tratamento conceitual apropriado na obra, elas acabam construindo no trabalho um jogo de palavras com carga valorativa, no qual a primeira é aplicada para a descrição do quadro da CdP, enquanto para a MdR se utiliza a segunda. Essa linguagem exemplifica uma das formas pelas quais se induz no trabalho a ideia de que o segundo modelo é pior, injusto e equivocado.

O último objetivo dos autores consiste em compreender as razões para que haja variação do quadro referencial adotado na avaliação predominante de cada guerra. Em conjunto com os aportes anteriores, a construção teórica da obra se completa com a sugestão de quatro variáveis causais para que, em algum caso, as percepções se ancorem em um modelo ou outro. A cada fator correspondem hipóteses mais ou menos bem definidas para o sentido e a intensidade da causalidade. Em ordem decrescente quanto ao efeito causal, conforme colocado por Johnson e Tierney (2006), as variáveis e os respectivos sentidos tomados pela causalidade são os seguintes: i) contundência dos resultados (quanto mais decisivos e evidentes, predomina o quadro CdP); ii) ambiguidade dos eventos (quanto maior a ambiguidade, predomina a MdR); iii) posição de poder dos envolvidos no conflito (predomina a MdR no sentido de considerar a derrota do mais forte); e iv) tipo de regime político (em democracias, predomina ligeiramente a CdP, enquanto em ditaduras predomina a MdR). A figura 1 contém uma representação esquemática do conjunto da tese na forma de uma cadeia causal.

FIGURA 1
Modelo explicativo da formação de percepções de vitória



Fonte: Johnson e Tierney (2006, p. 78).

Acima de tudo, deve-se ressaltar como o livro apresenta uma virtude indiscutível e muito importante: o papel que desempenhou no estímulo do debate científico sobre o tema. De todo modo, apesar da sua originalidade, bem como da complexidade elevada em que se estabelece a construção do argumento, uma série de limitações tornam muito reduzidas as possibilidades de que as ideias sejam traduzidas em ferramentas avaliativas operacionalizáveis. Sem uma profunda reformulação adaptativa de variados pontos, o construto teórico dificilmente pode se aplicar a áreas temáticas e/ou contextos de atuação da política externa distintos aos dos casos examinados, nos quais predominam questões de segurança. De um modo geral, as variáveis independentes, as hipóteses de pesquisa, o desenho da cadeia causal e a variável dependente apresentam uma quantidade razoável de problemas.

Do ponto de vista mais estrito da metodologia científica, parte das vulnerabilidades prejudica seriamente a validade da proposta teórica. Para se ater aos objetivos deste artigo, cabe chamar atenção para cinco delas: i) a imprecisão conceitual na definição de parte das variáveis, com destaque para a dependente, a respeito da qual não ficam claros até mesmo os valores que ela pode assumir; ii) o elevado grau de subjetividade no processo de atribuição de valores às variáveis, com destaque para as duas primeiras variáveis independentes e para os fatores de ponderação do próprio quadro referencial da CdP; iii) o descompasso na definição dos quadros referenciais, feita a partir de fatores com objetos referentes e níveis de análise completamente distintos; iv) a indefinição da função dos quadros referenciais

na cadeia causal,¹¹ até mesmo de sua relação com a variável dependente, tanto do ponto de vista do mecanismo como do efeito causal; e v) decorrente disso, a desconexão entre as próprias variáveis independentes com a dependente.

Em suma, embora o desenho da cadeia causal conduza à expectativa por conclusões com elevado grau de generalização, o aporte que efetivamente se permite extrair da obra é bem mais limitado. Devido à maneira com que a discussão se desenvolve, bem como ao sentido para o qual é conduzida, do ponto de vista da utilidade geral ao M&A/PE, essa contribuição é ainda mais marginal. Por sua vez, os quadros referenciais de avaliação propriamente ditos, com potencial de aplicabilidade mais direta e evidente em estudos avaliativos, apresentam severos problemas metodológicos. Apenas para um deles é apresentado um desenho lógico geral, contando com ferramentas de avaliação. Entretanto, sua descrição é insuficiente, com escassa clareza na exposição de elementos conceituais e procedimentais. Quanto ao modelo alternativo, os elementos descritos não conformam um quadro referencial, como pretendem os autores. Na verdade, são apresentados fatores que explicam as razões e os mecanismos pelos quais percepções que não se baseiam no outro modelo têm apelo considerável no debate público. Portanto, do ponto de vista prático, a replicação dos quadros para o exame de outros casos é extremamente reduzida. De forma paradoxal, pode-se afirmar que isso se deve precisamente ao elevado grau de subjetividade da proposição teórica, caracterizada pela imprecisão dos seus encadeamentos lógicos.

Fundamentada em uma quantidade robusta de exemplos históricos, a justificativa da pesquisa defendida pelos autores aponta os impactos que as percepções de vitória exercem sobre quatro pontos importantes: os líderes políticos, a sociedade e a democracia, a política externa corrente e a formulação das estratégias futuras. Ao mesmo tempo, conforme relatado, eles defendem que as pessoas deveriam basear suas avaliações em um quadro referencial racional baseado em evidências materiais, devido à sua tendência em conduzir a conclusões mais previsíveis e com menor grau de variabilidade. Para evitar entrar em discussões epistemológicas, mesmo assumindo que tal modelo plenamente objetivo fosse produzido, as virtudes que são apresentadas como motivação para que a sua adoção seja preferível não têm relação explícita, clara ou plausível com a superação dos problemas que são apontados na justificativa do trabalho. Em outras palavras, resulta que o papel das conclusões propriamente ditas de uma avaliação é desprezado pela tese. Sem que explicações sejam apresentadas, a premissa de que quanto maior o grau de objetividade do quadro referencial avaliativo, mais positivos serão os impactos de suas conclusões na realidade, implícita na base de todo o desenho de investigação e da argumentação desenvolvida, não pode ser aceita.

11. Não se sabe se são duas variáveis intervenientes, ou se constituem as duas posições possíveis (ou os extremos de um espectro) de uma só variável interveniente.

Mais do que isso, essa premissa é inadequada ao M&A/PE. Para a ciência, a defesa da objetividade empírica é legítima e tem motivações sólidas, trata-se de um dos próprios elementos fundamentais constituintes do método que a define. Contudo, na avaliação de políticas públicas, com destaque ainda maior no caso de conflitos armados externos, a incorporação de elementos subjetivos – a exemplo de valores, crenças ou preferências sociais de fundo moral e ético – é legítima, necessária e não pode ser sobreposta pela busca por objetividade. Tanto no seu desenho de investigação geral como no desenvolvimento específico das ferramentas de avaliação que serão adotadas, os valores e as preferências devem orientar o exame da adequação dos caminhos alternativos pelos quais se efetuará o escrutínio, posto que são eles que justificam a pesquisa avaliativa.

A condenação do uso de armas de destruição em massa contra civis, sob qualquer circunstância, está ancorada em valores éticos e princípios morais sólidos e legítimos. Contudo, isso não seria considerado em um quadro referencial baseado estritamente em evidências materiais. Numa sociedade na qual tais valores sejam predominantes na formação das preferências, um quadro referencial que os despreza de antemão – pretendendo convencer o público de que, mesmo usando bombas atômicas, um país seja considerado vitorioso – deve ser classificado como um modelo de manipulação dos resultados. Em contrapartida, mesmo no caso de tal sociedade apoiar e justificar tal atitude do ponto de vista ético e moral, é possível que sua adoção seja condenada com base em evidências materiais. A insegurança em nível existencial gerada pela criação e pelo uso dessas armas, principalmente a partir do momento em que se concretiza sua proliferação, acarreta custos materiais em defesa crescentes e imprevisíveis. Não é desprezível o risco de que, em algum momento, eles possam se tornar insustentáveis. Seria racionalmente legítimo que o volume indeterminado das perdas potenciais fosse predominantemente considerado um risco inaceitável em tal sociedade, recebendo importância máxima e prioritária na ponderação ante quaisquer ganhos materiais obtidos. Um quadro referencial em que esses elementos materiais fossem ponderados de outra forma – pretendendo convencer que, mesmo com os custos potenciais resultantes da insegurança sem precedentes e irreversível que foi gerada, um país seja considerado vitorioso – deve ser classificado como um modelo que leva à manipulação dos resultados. Ambos os exemplos apresentam plausibilidade suficiente para que a premissa de Johnson e Tierney (2006), considerando também seu caráter implícito e a fragilidade de suas sustentações, seja questionada e considerada equivocada. Numa visão ortodoxa, como é a valorizada pela própria premissa, todo o desenho de investigação se invalida – desde as perguntas de pesquisa até os resultados obtidos.

Walker e Malici (2011), sob uma abordagem estritamente racionalista, deram seguimento à agenda de investigação com a publicação de um livro cujos objetivos principais consistem em definir conceitualmente o que são erros em política externa e explicar por que eles ocorrem. Do ponto de vista normativo, cabe assinalar que a justificativa apresentada pelos autores para a escolha do tema foi muito similar à de Vasquez (1986): a inquietação diante de escolhas equivocadas e da obtenção de resultados desfavoráveis pela política externa americana. No caso deles, o episódio que catalisou essa angústia foi a invasão do Iraque que se sucedeu aos atentados de 11 de setembro de 2001, no bojo da Guerra Contra o Terror, cujas consequências para a potência hegemônica avaliavam negativamente. O foco da sua investigação se voltou ao caso exclusivo dos Estados Unidos.

No exame do seu aporte teórico-conceitual, cabe indicar que os autores iniciam sua proposta assinalando, em primeiro lugar, a diferença entre erro e fracasso (Walker e Malici, 2011, p. 7-13). Segundo eles, em política externa, erros seriam falhas procedimentais, de fonte cognitiva ou comportamental, ao passo que fracassos seriam falhas substantivas, detectadas somente a partir do exame dos resultados obtidos. Com relação aos primeiros, eles aperfeiçoaram sua definição a partir de uma tipologia baseada no cruzamento de dois eixos de variáveis dicotômicas: (fase do) processo de tomada de decisão (diagnóstico ou prescrição) e comportamento (omissão ou ação). As possíveis combinações resultaram em quatro tipos ideais de erros, conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Tipologia geral de erros em política externa

Processo de tomada de decisão	Comportamento	
	Omissão (pragmático)	Ação (dogmático)
Inteligência (diagnóstico)	Erro de detecção (<i>aquém</i>)	Erro de percepção (<i>além</i>)
Política externa (prescrição)	Erro de hesitação (<i>tarde</i>)	Erro de precipitação (<i>cedo</i>)

Fonte: Walker e Malici (2011, p. 11).

Quanto aos fracassos, os autores se concentraram apenas naqueles que são precedidos por erros. Igualmente, eles progrediram sua definição com base em uma tipologia baseada no cruzamento de duas variáveis. Nela, a variável erros – categorizada, então, de forma dicotômica, a partir da agregação em dois blocos dos quatro tipos ideais que propõem (omissão e ação) – é cruzada com a variável situação, a qual assume as posições ameaças (de perdas) e oportunidades (de ganhos). Igualmente, das combinações resultaram quatro tipos ideais de fracassos, conforme o quadro 2.

QUADRO 2

Tipos de situações e tipos de consequências em política externa

Situação	Erro	
	Omissão (aquém/tarde)	Ação (além/cedo)
Ameaças (de perdas)	Fracasso de dissuasão	Fracasso de alarme falso
	↑	↑
	Erro de detecção ou persuasão	Erro de percepção ou precipitação
Oportunidades (de ganhos)	↓	↓
	Fracasso de reafirmação	Fracasso de falsa esperança

Fonte: Walker e Malici (2011, p. 12).

Segundo argumentam esses autores, essas tipologias têm a função analítica de identificar os erros e os fracassos em política externa de forma sistemática, além de prover categorias que forneçam bases comunicativas para sua compreensão e seu exame dentro da comunidade científica. Contudo, conforme bem sublinham e reconhecem, da maneira como estão colocadas as tipologias, não está definido o elemento principal para a detecção dos dois fenômenos na realidade: o padrão moral para definição de certo e errado, ou seja, o parâmetro ou as ferramentas de avaliação que permitam, antes de tipificar erros e fracassos, identificar sua ocorrência. Concentrando-se nos erros, a solução proposta pelos autores baseia-se no modelo da escolha racional. Sinteticamente, depreende-se que um erro em política externa ocorreria quando, numa tomada de decisão, os custos não são minimizados e/ou os benefícios não são maximizados.

Para explicar os motivos que levam os erros a serem observados com considerável frequência, sustentada em uma revisão da literatura de APE, Walker e Malici (2011) assinalam faltar no campo um construto teórico único, ao redor do qual o julgamento normativo a respeito da racionalidade possa ser organizado. Dessa forma, propõem um foco em relações de poder associado a estilos de liderança.¹² Aplicando a teoria dos jogos, os autores tentam demonstrar empiricamente ao longo da obra que

a causa imediata de um erro é a percepção equivocada de um líder (...) das relações de poder [estabelecidas entre o país que ele representa e os outros] (...), a qual leva a cálculos errôneos dos custos e benefícios de cada instrumento de política externa mobilizado pelas estratégias alternativas, incorrendo em fracassos (Walker e Malici, 2011, p. 25, tradução nossa).

Sem deixar de reconhecer os méritos do esforço intelectual, do ponto de vista da sua aplicação em pesquisas avaliativas, duas lacunas devem ser destacadas. Em primeiro lugar, cabe apontar o fato de não se debruçarem sobre o ponto

12. Walker é um dos autores da ferramenta de exame de estilos de liderança denominada análise de códigos operacionais. Para aprofundamento, conferir Schafer e Walker (2006).

elencado por Clark (1995): a identificação do objetivo cujo desempenho será objeto de avaliação. Na obra de Johnson e Tierney (2006), a qual conta com exemplos numerosos e alguns estudos de caso, o objetivo de política externa que se coloca sob avaliação, sobretudo para a condução da argumentação, é bastante claro: vencer uma guerra. Com pretensões mais ambiciosas de generalização, o trabalho de Walker e Malici (2011) toma como premissa a validade do conceito de interesse nacional, do qual derivam as metas de política externa de um país. A partir delas, os autores alegam que seria possível determinar objetivamente quais situações ou estado de coisas constituem custos e quais se caracterizam como benefícios. Entretanto, cabe lembrar que a própria definição daquilo que entra em cada lado da balança é bastante subjetiva. Ela é dependente dos objetivos perpetrados por cada ator, bem como da sua lista de prioridades. Assim, o modelo da escolha racional não garante que, a depender da posição de quem observa, uma mesma estratégia tenha seus resultados avaliados em categorias distintas.

Em segundo lugar, na explicação sugerida pelos autores para a ocorrência dos fracassos em política externa, há uma contradição na argumentação que fragiliza o aporte. Na construção do modelo teórico-conceitual, é defendida a existência de uma relação causal direta dos fracassos com os erros, ou seja, uma presunção de efeito entre a ação individual de um país e o resultado. Contudo, nas reflexões gerais, chama-se atenção para a complexidade do sistema internacional: “os resultados finais, dependem, *entre outras coisas*, da capacidade dos atores envolvidos em uma interação estratégica de tomar novas decisões que cancelem os efeitos de erros cometidos anteriormente” (Walker e Malici, 2011, p. 296, tradução nossa). A contradição tem impactos contundentes sobre a validade do argumento, uma vez que conduz à indefinição do fator causal de um fracasso: um erro prévio, as outras coisas ou uma complexa combinação de ambos. Para além disso, tampouco há uma sugestão objetiva para identificar quando um resultado deve ser considerado o final. A diferença do lapso temporal escolhido por distintos avaliadores pode se caracterizar como fonte adicional de discrepâncias em resultados de estudos avaliativos baseados no quadro teórico que propõem.

Representando outro fruto importante dessa agenda de pesquisa, a revista *Journal of European Public Policy* publicou um número completo, contando com oito artigos, cujo desafio colocado aos autores consistia em propor formas de criar pontes entre os campos de APP e APE. Editado por Oppermann e Spencer (2016a),¹³ o tema eleito como referência para que fosse efetuado o intercâmbio dos aportes acumulados pelas duas áreas consistiu no estudo de

13. Posteriormente, essa coleção foi publicada na forma de livro, sob a organização também de Oppermann e Spencer (2018). Vale mencionar, ainda, que no mesmo ano os autores e um terceiro colega organizaram mais uma obra (Kruck, Oppermann e Spencer, 2018), esta, sobre erros e fracassos nas relações internacionais de um modo geral. Contando com a colaboração de mais quinze autores, são examinados vários casos adicionais, sob óticas muito similares à do outro livro.

iniciativas governamentais implementadas, que se caracterizaram como fiascos – com ênfase na política externa. No conjunto, os artigos abordam, entre outras questões: i) a maneira de definir, identificar, medir e explicar as causas e consequências do fracasso (e, em menor medida, do sucesso) das políticas públicas; ii) na visão pós-positivista, a identificação dos interesses, presentes no jogo político, que estão por trás da construção das narrativas que não apenas rotulam determinadas políticas como fiascos, mas também apontam (um ou poucos) culpados; e iii) os processos de aprendizagem resultantes da experiência de fiascos anteriores, isto é, como, após a fase da avaliação, o ciclo das políticas públicas é retomado nesses casos.

Para os objetivos deste artigo, merecem destaque os aportes de dois trabalhos constantes naquela revista. O primeiro deles, de autoria de McConnell (2016), tem como objetivo, conforme proposto no número da revista, utilizar uma abordagem da APP para entender a natureza e as causas dos fracassos¹⁴ em política externa. Conforme sua definição,

uma política pública fracassa, mesmo que seja bem-sucedida em alguns aspectos mínimos, se fundamentalmente não atingir os objetivos que os proponentes pretendiam alcançar, e a oposição a ela for grande e/ou o apoio for virtualmente inexistente (McConnell, 2016, p. 671, tradução nossa).

Ele considera que as atividades governamentais podem ser classificadas de acordo com três objetivos alternativos: i) orientar processos para produzir políticas públicas; ii) promulgar programas ou decisões que desejam colocar em prática; e iii) gerar impacto na política. A depender da categoria, o autor propõe que os fracassos também assumem formas distintas, podendo ser respectivamente caracterizados como: processuais, programáticos e políticos. Conforme apresentado no quadro 3, para cada tipo de malogro correspondem também critérios de sucesso e características específicas.

QUADRO 3
Formas de fracassos em políticas públicas

Tipo de fracasso	Critérios de sucesso	Características e sinais de fracasso
Processual: formulação e aprovação	Preservar objetivos e instrumentos de política.	Governo incapaz de produzir os objetivos e instrumentos de política desejados.
	Assegurar a legitimidade.	Processo político ilegítimo.
	Construir uma coalizão político-partidária sustentável.	Ausência de construção de uma coalizão político-partidária sustentável.
	Atrair apoio ao processo.	Oposição ao processo é virtualmente universal e/ou o suporte é virtualmente inexistente.

(Continua)

14. O autor rejeita o uso da palavra fiasco, devido a sua carga valorativa. Em contrapartida, os editores do número da revista, com metodologia pós-positivista, escolheram esse termo exatamente por conta do peso negativo, uma vez que seu trabalho objetiva estudar a construção das narrativas que logram rotular e qualificar no debate público uma política pública como um fiasco (Oppermann e Spencer, 2016b).

(Continuação)

Tipo de fracasso	Crítérios de sucesso	Características e sinais de fracasso
Programático: tomada de decisões e implementação	Implementação em linha com os objetivos.	Apesar de pequenos progressos em direção à implementação de acordo com o pretendido, o programa é afetado por falhas crônicas de implementação.
	Conquistar os resultados desejados.	Algumas pequenas consequências positivas são alcançadas conforme pretendido, mas são oprimidas pela falha em produzir resultados.
	Beneficiar os grupos-alvo.	Pequenos benefícios são acompanhados e ofuscados por danos ao próprio grupo que deveria se beneficiar.
	Satisfazer a critérios altamente estimados na área temática da política pública.	Alguns pequenos sucessos são observados, mas são contaminados pela incapacidade de atender a critérios altamente estimados na área temática da política pública.
	Atrair apoio ao programa.	A oposição aos objetivos do programa, seus valores e os meios de alcançá-los supera os pequenos níveis de apoio.
Político: impacto e repercussões	Colaborar com as perspectivas eleitorais (reputação).	Apesar dos pequenos sinais de benefício, a política pública provoca uma generalizada responsabilização eleitoral e de reputação.
	Facilitar o jogo político.	São observados sinais claros de que a agenda do governo e suas negociações políticas são forçadas a se direcionar a lutar para suprimir uma questão politicamente difícil.
	Promover a trajetória política desejada.	Toda a trajetória do governo corre o risco de ser comprometida.
	Prover benefícios políticos ao governo.	A oposição ao provimento de benefícios políticos ao governo supera os pequenos níveis de apoio.

Fonte: McConnell (2016, p. 673).

Passando para a explicação da sua ocorrência, o autor elenca alguns motivos que tornam muito desafiadora a tarefa de identificar as causas dos fracassos. Entre eles, vale destacar estes quatro: i) muito frequentemente, as explicações dos fracassos são multicausais; ii) existe uma dificuldade metodológica enorme em atribuir o peso de cada uma das múltiplas variáveis independentes sobre o efeito causal; iii) quase sempre, os fracassos são examinados em retrospectiva, fazendo com que a narrativa construída no debate público a respeito deles contamine a escolha das variáveis independentes a serem analisadas numa avaliação científica; e iv) considerado pelo autor o mais importante, atores políticos apoiadores e opositores do governo executor da política pública, mesmo diante das mesmas evidências, constroem seus discursos e fazem suas avaliações individuais com maior e menor grau de complacência com erros, respectivamente, quando o objeto é um programa implementado por seus correligionários ou por seus adversários (McConnell, 2016).

Para que esses problemas não sejam negligenciados ou ocultados, o especialista propõe um quadro referencial que busca exemplificar a maneira pela qual o enquadramento da descrição do fracasso e de sua causalidade é estruturado nas avaliações efetuadas no debate público. Como se pode observar no quadro 4, essas tipificações são resultantes do cruzamento entre três variáveis: i) as perguntas feitas

pelo avaliador ao explicar os fracassos; ii) o ator ao redor do qual está atribuída a parcela principal da culpa; e iii) a afinidade política do avaliador com o governo responsável pela política pública. Com essa proposta, o autor defende que reconhecer a influência das disputas políticas sobre os resultados de uma avaliação, bem como a existência de áreas cinzentas ao longo desse processo, é a chave para avançar na compreensão da própria maneira como as ferramentas de avaliação são construídas.

Apesar de o autor encerrar o texto sem trazer reflexões específicas sobre a aplicabilidade desses aportes ao caso da política externa, de fato suas colaborações são úteis ao M&A/PE. Em primeiro lugar, sua definição de fracasso em políticas públicas, ao incluir como critério, além do exame dos resultados, o coeficiente entre apoio e oposição das forças sociais e políticas ao programa, dialoga com o caso da política externa no sentido de rejeitar a possibilidade de se presumir teoricamente haver um interesse nacional comum em qualquer problema enfrentado por iniciativas da pasta internacional. Em segundo lugar, a especificação das formas pelas quais os fracassos se expressam conformam um quadro analítico de referência muito útil para que, no desenvolvimento de ferramentas de avaliação, analistas se atentem à possibilidade de que, em um caso ou outro, sua aplicabilidade não seja possível de se transportar automaticamente, desenvolvendo estratégias para adaptá-las. Por último, uma vez que as impressões sobre a política externa sofrem grande influência das narrativas colocadas no debate público sobre alguns poucos episódios que são destacados nos meios de comunicação, o quadro referencial para a identificação da forma de enquadramento das causas dos fracassos é muito útil para a construção de ferramentas objetivas de avaliação. Nesse processo, ao efetuarem essa classificação de forma explícita na metodologia, explicando as estratégias adotadas para que, ao mesmo tempo, as ferramentas não sejam contaminadas pelas paixões dos discursos de apoiadores ou de opositores, nem deixem de contemplar os principais argumentos de cada lado, os pesquisadores conferem mais transparência ao seu estudo. Mais do que isso, permitem ao público, seja o geral ou o especializado, apreciar o grau de imparcialidade embutido nas ferramentas construídas.

QUADRO 4
Enquadramentos diferenciados sobre as causas e as consequências de fracassos de políticas públicas

Perguntas realizadas	Ator a quem se atribui a principal parcela de culpa					
	Indivíduo		Instituição ou processo		Sociedade	
	Afinidade do avaliador com o avaliado		Afinidade do avaliador com o avaliado		Afinidade do avaliador com o avaliado	
	Opositor	Apoiador	Opositor	Apoiador	Opositor	Apoiador
O que causou o fracasso?	Interesse individual imprudente, cultivo deliberado do fracasso, negligência, incompetência, julgamento.	Falha no bom senso, erro genuíno, má sorte.	Interesse institucional próprio, arrogância institucional, pontos cegos importantes, capacidade fraca para uma boa tomada de decisão.	Pequena fraqueza em instituições e processos que são sólidos.	Os valores essenciais e/ou os interesses da elite produziram vieses na formulação e fracassos inevitáveis.	A sociedade talvez tenha se distanciado um pouco dos valores e das questões fundamentais.
Os tomadores de decisão deveriam ter previsto e prevenido o fracasso?	Sim, absolutamente, mas eles ignoraram de forma patológica ou foram incapazes de ver os riscos.	Idealmente sim, mas eles enfrentaram circunstâncias difíceis; eles também podem ter tido azar.	Sim, absolutamente, mas a instituição e/ou um processo disfuncional ignorou ou não foi capaz de ver os riscos.	Idealmente sim, mas pequenas deficiências nos processos e procedimentos limitaram a capacidade de prever e prevenir.	Sim, em teoria, mas preconceitos sistemáticos produziram uma cegueira para a possibilidade de fracasso ou mesmo uma preparação para prever (substituída por um preparo para tolerar).	Idealmente sim, mas na prática não se pode prever e prevenir todas as falhas.
Como se pode aprender a partir do fracasso?	Removendo indivíduos ruins do cargo e substituindo-os por outros que sejam mais competentes.	Fazer o possível para treinar melhor os formuladores de políticas, mas não se deve ser muito duro com eles.	Desmontagem drástica ou auditoria da instituição e/ou do processo.	Refinamento ligeiro da política institucional dos procedimentos e/ou dos processos.	As causas do fracasso estão profundamente arraigadas em valores centrais disfuncionais e nos sistemas de poder. A aprendizagem só pode acontecer quando houver uma mudança de paradigma.	Reflexão e talvez refinamento dos valores e das prioridades essenciais e de como são postos em prática, sendo desaconselhado desafiá-los fundamentalmente.

Fonte: McConnell (2016, p. 678).

O segundo artigo que merece destaque no número publicado pela revista é de autoria de Meyer (2016).¹⁵ Aperfeiçoando o trabalho de Walker e Malici (2011), examinado anteriormente, o autor propõe um maior detalhamento dos fracassos em política externa decorrentes dos erros caracterizados como reações que se revelaram estar além ou aquém do necessário. Conforme argumenta Meyer (2016), na tipologia de erros original dos autores em questão, resultam dois tipos ideais adicionais nos quais a variável de diferenciação implícita é a adequação temporal (*timeliness*) do momento da reação (tarde ou cedo, respectivamente, erro de hesitação e erro de precipitação). Em outros termos, trata-se de uma qualidade da resposta dos gestores da pasta internacional aos estímulos externos que não está explicitada pelos autores originais, tampouco tem suas categorias separadas na outra tipologia que eles propõem, isto é, a de consequências de erros.

De forma a corrigir essa imprecisão, delimitar uma tipologia genuinamente de fracassos em política externa e expandir a quantidade de situações contempladas, Meyer (2016) sugere uma reestruturação geral da proposta. Como justificativa, ele defende que a terminologia utilizada originalmente e o grau de detalhamento em que é considerada restringem a aplicabilidade da proposta a casos de defesa e segurança. De fato, sob uma análise menos rigorosa, pelo menos um esforço de adaptação é exigido para que sua adoção dialogue com outras áreas temáticas de atuação de um país. Assim, ele recomenda que, como ponto de partida, os fracassos relacionados com a perda de oportunidades e os associados ao enfrentamento de ameaças devam ser tratados separadamente, resultando em duas tipologias distintas. No trabalho, o pesquisador se dedica exclusivamente ao segundo caso.

Na sua reestruturação, o eixo dos tipos de erros é mantido, mas com alterações. O primeiro ajuste se constitui na formulação de uma dimensão, chamada avaliação da ameaça (gestão de risco), em substituição à categoria denominada originalmente omissão. Ele propõe ainda uma matização dessa dimensão, a qual está baseada na adequação, de um lado, no exame da possibilidade de concretização da ameaça (probabilidade) e, de outro lado, na apreciação da natureza e da severidade das suas possíveis consequências (gravidade). O segundo ajuste, por sua vez, consiste na conversão da categoria oposta, que recebia o nome de ação, em uma dimensão batizada de proporcionalidade da resposta (análise de custo-benefício). Nela, duas nuances são levadas em conta para sua caracterização: a escala (quantidade adequada de recursos mobilizados) e o escopo (limitação do alcance dos efeitos à resolução do problema). Quanto ao eixo situação, que perdeu sua razão de ser com o foco apenas nas situações de ameaça, sua eliminação ensejou ao autor

15. Apesar de não ser pormenorizado neste texto, vale apontar que o artigo de Brummer (2016) também representa uma tentativa de avançar na construção das ideias propostas por Walker e Malici (2011). O autor aplica distintas ferramentas para definir o estilo de liderança de uma amostra de primeiros-ministros britânicos, para então, com esses dados, testar a correlação de cada estilo de liderança com a ocorrência de fracassos em política externa.

singularizar e explicitar a variável *timeliness*, com sua categorização permanecendo a mesma (cedo ou tarde).

O resultado dessa reestruturação pode ser visualizado no quadro 5. Coerente com uma de suas críticas, no lugar de fornecer um rótulo para cada tipo ideal resultante das combinações, ele prefere deixar a terminologia em aberto, apenas indicando exemplos de casos reais pertencentes a domínios temáticos distintos das relações internacionais. Uma vantagem direta dessa estratégia é demonstrar na tabela como um mesmo caso de fracasso pode estar associado a mais de uma característica nas colunas, nas quais se destacam os matizes referentes aos erros. Colocado de outra forma, a grande diferença resultante, em comparação com o quadro de Walker e Malici (2011), está na demonstração de que um fracasso pode derivar, ao mesmo tempo, de problemas na fase de diagnóstico e de prescrição. Além disso, nessa nova versão exclusiva dos casos de situações que representam ameaças, a adequação temporal da resposta (cedo ou tarde) não fica restrita a ter havido erros em uma ou outra fase específica, permitindo constatar respostas tardias, por exemplo, devido a problemas de prescrição no que tange ao escopo ou à escala da ação escolhida como resposta.

QUADRO 5

Tipologia de fracassos em política externa quanto à reação a ameaças transfronteiriças (com casos de exemplo)

Erros	Subdimensões dos erros	Eficiência da reação	
		Aquém do necessário	Além do necessário
		<i>Timeliness</i>	
		Atrasado	Precipitado
Avaliação da ameaça	Probabilidade	Subestimada	Superestimada
		Ataques de 11/9 (2001)	Nuvens de poeira da Islândia (2010)
		Guerra da Crimeia (2014)	
	Severidade	Subestimada	Superestimada
		Crise financeira internacional dos <i>subprimes</i> (2008)	Gripe suína (2009)
		Ataques de 11/9 (2001)	
Proporcionalidade da resposta	Escopo	Insuficiente	Extrapolado
		Crise financeira internacional dos <i>subprimes</i> (2008)	Nuvens de poeira da Islândia (2010)
			Guerra do Iraque (2003)
	Escala	Insuficiente	Extrapolada
		Guerra da Crimeia (2014)	Guerra do Iraque (2003)
			Gripe suína (2009)

Fonte: Meyer (2016, p. 673).
Elaboração do autor.

Essas reflexões não apenas corrigem algumas partes um pouco confusas daquelas tipologias, mas também conduzem a uma conceituação mais refinada para esse conjunto determinado de fracassos em política externa, quais sejam, os que decorrem da maneira de lidar com ameaças externas de toda sorte. Na conceituação do autor, esses fracassos se definem como

falhas em mobilizar os recursos cognitivos e materiais disponíveis para a formulação de políticas que sejam sensíveis ao momento oportuno de agir e/ou proporcionais à gravidade, à probabilidade de ocorrência e/ou à natureza de uma ameaça transfronteiriça (Meyer, 2016, p. 740, tradução nossa).

Publicada no periódico *Review of International Studies*, não poderia deixar de ser mencionada neste levantamento uma publicação recente de Cormac *et al.* (2022), a qual contém uma contribuição construtiva no que diz respeito ao diálogo teórico entre algumas dessas abordagens que se dedicaram ao M&A/PE. O mérito do trabalho reside no esforço de sintetizar, confrontar e integrar aportes cujos procedimentos se baseiam em epistemologias distintas – positivismo e pós-positivismo. Como a análise realizada até aqui evidenciou de maneira superficial, a comunicação entre estudos dessas tradições tem sido bastante incipiente. Para além dessa virtude do trabalho dos especialistas, é inegável reconhecer como a escolha do seu objeto de pesquisa também se configura como um elemento que gera muita curiosidade a respeito do desenho de investigação trilhado pelos autores, sobretudo no que concerne à coleta de dados. A descrição do trabalho e de sua proposta teórica esclarecerá tais apontamentos.

No artigo, os autores têm como objetivo construir uma ferramenta de análise que desempenhe a função de definir parâmetros de sucesso para avaliar um grupo de iniciativas específicas de política externa que, por definição, não têm dados divulgados: as ações do serviço secreto.¹⁶ Na ideia de propor uma definição consensual para essas atividades, como requisitos básicos para sua identificação, os autores indicam que duas características são comumente utilizadas na literatura especializada: i) são ações que têm o objetivo de influenciar eventos fora do território nacional; e ii) cujo patrocinador não está aparente nem é conhecido publicamente. Ainda que proponham uma tipologia geral para fornecer alguns exemplos concretos,¹⁷ os autores reconhecem que o elevado grau de abstração na delimitação desse objeto incorre na impossibilidade de que todas as suas formas de expressão sejam mapeadas. O acesso limitado a informações, fruto do caráter sigiloso das atividades, dificulta sua própria observação empírica (Cormac *et al.*, 2022, p. 112).

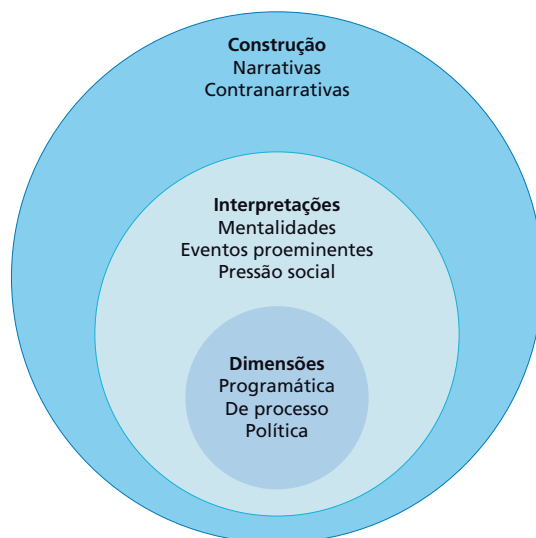
16. O termo utilizado pelo autor, em inglês, é *covert action*.

17. Em um esforço de classificação com fins didáticos, três tipos são sugeridos: "propaganda; ação política, como canalizar dinheiro para um partido político ou fomentar protestos; e ação paramilitar, desde o treinamento de grupos insurgentes até [a autoria propriamente dita de] assassinatos" (Cormac *et al.*, 2022, p. 112, tradução nossa).

A exposição dessas especificidades fundamenta a tese defendida pelos autores, no contexto de uma discussão das formas alternativas de conceber e desenvolver um modelo de avaliação de desempenho quanto à eficácia de tais atividades. Retomando as ideias contidas na obra de Johnson e Tierney (2006), Cormac *et al.* (2022) argumentam que a aplicação do quadro referencial da CdP, definido pela mensuração objetiva de ações e resultados, não é sequer possível no caso do seu objeto de estudo. A partir da apresentação de alguns exemplos, os autores evidenciam como, apesar disso, as ações secretas, bem como sua avaliação em termos de sucesso e fracasso, não deixam de estar presentes no debate público. Consequentemente, tal panorama demonstra como as percepções, se não forem mais importantes, “são tão importantes quanto os resultados e os impactos reais (...), [porque uma ação secreta de sucesso] é aquela que foi assim rotulada pelos observadores mais proeminentes – e cujo rótulo emplacou [no debate público]” (Cormac *et al.*, 2022, p. 112, tradução nossa).

Em um esforço ecumênico de integração das visões, é proposto um quadro analítico, representado esquematicamente na forma de três círculos concêntricos (figura 2), no qual os elementos constitutivos da construção social do sucesso são definidos e têm seus papéis explicitados teoricamente. Este modelo de avaliação, portanto, está baseado em uma abordagem intersubjetiva, cujo foco se direciona ao exame a respeito de como uma iniciativa chega a ser vista como exitosa.

FIGURA 2
A construção social do sucesso



Em tal modelo, chama-se atenção à maneira pela qual, nesse processo, alguns atores proeminentes

interpretam os eventos, e como aspectos cognitivos e culturais moldam a compreensão dos resultados na política internacional. A competição entre narrativas e contranarrativas eventualmente conduz a alguma forma de consenso – a narrativa dominante – na qual a interpretação dos eventos como um sucesso ou um fracasso se torna um fato social. (...) Narrativas dominantes, mais do que realidades materiais, determinam até que ponto as ações secretas são construídas como exitosas por um certo período. Uma ação secreta é bem-sucedida quando observadores proeminentes julgam que uma operação atingiu os objetivos que os proponentes se propuseram a alcançar; quando esses julgamentos emplacam [no debate público]; e quando são mínimas as críticas contrárias à forma como isso foi conquistado e às consequências políticas que acarretaram (Cormac *et al.*, 2022, p. 118, tradução nossa).

No exame dessa contribuição teórica, para os objetivos deste capítulo, devem ser destacados quatro aspectos. Dois são positivos: i) trata-se de um aporte que, de certa forma, supera a polarização presente no debate entre as epistemologias positivista e pós-positivista, uma vez que encontra pontos de convergência para uma sistematização lógica das ideias em um mesmo construto teórico; e ii) que, ao mesmo tempo, dialoga com a literatura, reunindo os principais pontos positivos de alguns trabalhos – com destaque para as propostas de Johnson e Tierney (2006) e de McConnell (2016) – ao redor de um modelo que pode ser aproveitado por desenhos de investigação avaliativos.

O outro par de aspectos, como é de se esperar, é negativo: i) da forma como está colocado, o modelo assume haver e depende da existência (e da identificação) de uma narrativa dominante, reduzindo sua utilidade para os objetivos aqui colocados, uma vez que as rotinas gerais de M&A/PE fariam parte do processo de construção social do sucesso, tendo o papel de delimitar a compreensão sobre o comportamento dos resultados (localizadas no círculo intermediário), em certas situações precedendo e/ou concorrendo para a formação da interpretação que estará embutida na narrativa dominante; e ii) além disso, mesmo havendo uma visão dominante, a disputa de narrativas também pode ser considerada uma premissa do modelo, sendo forçoso reconhecer que, em muitos casos, para os quais não é criada polêmica e/ou não é dada tanta atenção a ponto de que a maneira de perceber o desempenho se torne objeto de questionamentos, a aplicação do modelo se revela inviável e/ou inócua.

No conjunto, de qualquer maneira, a análise desse aporte deve ser apreciada como uma colaboração valiosa. Os elementos constitutivos do modelo podem eventualmente ser utilizados, na comparação entre propostas construídas como rotinas gerais para o M&A/PE, como forma de organizar as características e, com isso, sistematizar critérios para que sejam enumeradas e ponderadas as vantagens

e as fragilidades de cada um. A abrangência dos elementos, com a transparência que carregam, tornam o modelo um bom balizador para a seleção das rotinas que se apresentem como as mais adequadas, conforme cada contexto avaliado.

Para fechar este levantamento, deve ser destacada uma última obra de fôlego que derivou dessa agenda de pesquisa. Trata-se do trabalho de Friedman (2019), livro no qual o autor se debruçou sobre o lado mais preditivo que envolve o reconhecimento antecipado das situações de ameaça e de oportunidade que têm impacto sobre o desempenho da estratégia exterior de um país. Na pesquisa, o autor tem como objetivo mostrar a maneira pela qual, com muita frequência, os burocratas responsáveis pela política externa tentam evitar o desafio envolvido em efetuar raciocínios probabilísticos a respeito de eventos do ambiente global. Adicionalmente, ele busca demonstrar como apreciações sobre as incertezas da política internacional são muito mais valiosas do que convencionalmente se costuma considerar. Como justificativa para a realização desse estudo, o autor defende que “é impossível avaliar as opções de política externa sem apreciar a incerteza de alguma forma” (Friedman, 2019, p. 5, tradução nossa).

Reconhecendo a enorme dificuldade de que essa tarefa seja executada com precisão matemática, ele argumenta que a teoria subjetiva da probabilidade se configura como uma saída útil para que os analistas de política externa¹⁸ deixem de se esquivar diante desse obstáculo. Nessa abordagem, os exames probabilísticos devem se basear nas convicções pessoais do próprio analista, de acordo com sua experiência e o conhecimento acumulado sobre o tema. Mesmo que o rigor científico desse procedimento seja incomparável ao da metodologia estatística, o autor reforça que fazer esses exames de maneira explícita sempre será melhor do que a omissão. Ao serem realizados e apresentados, ao menos algum alerta concreto é dado aos tomadores de decisão sobre os riscos envolvidos por cada alternativa de ação disponível, dando embasamento para a escolha de quantos, como, quando e quais recursos serão alocados pela pasta, tendo em vista as impressões dos analistas.

Do ponto de vista avaliativo, caso fosse adotada pelos formuladores da política externa, a proposta de Friedman (2019) ofereceria elementos mais palpáveis com os quais se poderiam elaborar alguns parâmetros para apreciar as estratégias executadas. O risco aos quais os tomadores de decisão se dispuseram a correr quando da escolha das alternativas de ação é uma informação sugestiva até mesmo dos graus de prioridade diferenciados dados pelo governo aos seus

18. Com esse termo ele se refere a qualquer pessoa que busque informar os debates de política externa, tanto dentro como fora do governo.

objetivos exteriores.¹⁹ Em última análise, explicitar essa apreciação proveria mais transparência para com os cidadãos a respeito das escolhas realizadas em política externa pela administração pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo com este fio condutor, é interessante notar que, ao chamar atenção para as análises de impressão de probabilidades, Friedman (2019) se refere implicitamente a duas questões distintas, ensejando dois tipos de exames probabilísticos. Em alguns momentos, o autor faz alusão ao exame das chances de que determinados eventos externos, que tenham impacto doméstico (positivo ou negativo), ocorram na política internacional. Em outras passagens, de maneira distinta, ele se remete às apreciações prévias quanto à possibilidade de êxito que envolve a adoção de cada alternativa disponível em um determinado caso.

Considerados todos os desafios científicos envolvidos na realização do M&A/PE que foram discutidos neste artigo, repassando alguns dos aportes que foram elencados, é interessante notar como essa distinção contribui para que se perceba como a tipologia de erros e fracassos em política externa de Walker e Malici (2011), inclusive na versão aprimorada proposta por Meyer (2016), tem maior aplicabilidade na realização de avaliações de programas (formulação) e processos (implementação). Os exames probabilísticos implicitamente exigidos nesses modelos são essencialmente do primeiro tipo: dizem respeito, de um lado, à precisão do diagnóstico efetuado sobre a conjuntura e, de outro, ao planejamento realizado para obter uma execução eficiente da estratégia adotada. Assim, as construções teóricas propostas por esses autores ajudam a detectar e tipificar os erros quanto a *quando e como/quanto* os instrumentos são empregados, ou ainda quanto a se algo deveria ter sido feito ou não.

Deve-se reconhecer, de todo modo, que eles pouco colaboram com a tarefa de sugerir aos tomadores de decisão *qual* ferramenta de ação se caracteriza como a mais adequada. Essa informação depende de exames probabilísticos do segundo tipo, ou seja, a chance de êxito. A escolha do tipo de instrumento de política externa mais indicado se configura como uma apreciação fundamental nas avaliações de desempenho. É importante que esse raciocínio seja colocado ao levar em consideração que a adoção de uma ferramenta menos eficaz e/ou eficiente em comparação com as demais alternativas disponíveis,²⁰ mesmo que aplicada no

19. Considere-se, por exemplo, que os responsáveis pela política externa tenham avaliado que uma ameaça potencial aos interesses do seu país tinha uma probabilidade baixa de se concretizar. Ainda assim, eles decidiram tomar uma medida enérgica para evitá-la, de modo a garantir que determinado objetivo fosse atingido. Esse contexto revelaria, em princípio, uma alta prioridade dessa questão no conjunto da estratégia do país.

20. Num exemplo extremo: escolher uma intervenção militar, com os custos de toda sorte que pode envolver, no lugar de investir em negociações diplomáticas, em uma situação em que os resultados seriam os mesmos.

momento oportuno e em escopo e escala devidamente proporcionais ao objetivo a ser alcançado, pode ainda caracterizar-se inadequada. Mesmo que tenha resultados satisfatórios, ainda assim tal alternativa teria um desempenho inferior ao da opção ótima.

Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, é fundamental observar que um caminho alternativo e/ou complementar para a realização do M&A/PE consiste em tomar como objeto de avaliação, para além da conquista dos objetivos, a adequação do instrumento empregado em uma estratégia de inserção internacional. Com efeito, o desempenho isolado de alguns itens à disposição no cardápio da pasta internacional tem sido um caminho trilhado com maior ou menor efervescência em agendas de pesquisa paralelas ao campo de APE, comumente em caráter multidisciplinar.

Em trabalho anterior (Desiderá e Schmitz, 2023), buscou-se esmiuçar alguns aportes resultantes das pesquisas avaliativas com recortes desse perfil. Os instrumentos selecionados foram as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. Embora fosse legítimo imaginar que, em um esforço de construção de rotinas gerais para o M&A/PE, essa variedade pudesse representar um empecilho, a discussão desenvolvida evidenciou como, ao contrário, a diversidade se revelou uma importante fonte da riqueza de suas contribuições à empreitada. Ao elaborar desenhos de investigação para apreciar o desempenho de cada um deles, os autores dedicados a essas agendas se deparam com algumas das mesmas dificuldades discutidas ao longo deste artigo. Não obstante, é importante ressaltar que a cada instrumento correspondem desafios maiores ou menores com uma ou outra questão devido a especificidades próprias.

Por exemplo, em geral os objetivos de política externa que motivam a adoção de sanções econômicas são bastante claros e amplamente divulgados. Em contrapartida, o mesmo não pode ser dito a respeito das operações de paz, nas quais os interesses das nações envolvidas diretamente nas intervenções geralmente estão ocultos. Ao mesmo tempo, é mais simples definir o momento final para o exame de seus resultados (a retirada das tropas, por exemplo) em comparação com as sanções econômicas – as quais podem ter evidentemente fracassado enquanto os executores se negam a aceitar a derrota e as mantêm em implemento. Do ponto de vista teórico-metodológico, particularidades como essas apresentam a riqueza de oferecer ideias criativas a serem cotejadas de um lado a outro, gerando uma dinâmica construtiva para superar os distintos entraves que acometem o M&A/PE de um modo geral.

Antes de encerrar este trabalho, deve ser mencionada uma questão importante para que se faça justiça aos esforços de uma parte considerável dos especialistas do campo da APE. É impossível ignorar que, em muitos trabalhos, sobretudo em

estudos de caso sobre o comportamento da política externa de governos específicos, os autores acabam desenvolvendo argumentações que podem ser consideradas como avaliações, mesmo que em um sentido amplo. Entretanto, pela natureza de seus desenhos de investigação, com alguma frequência essas pesquisas não estão preocupadas com a produção de análises cujos dados sejam comparáveis com outros casos, dificultando sua colaboração sistemática com a superação de parte das dificuldades de fundo teórico aqui elencadas.

De certo modo, quanto aos requisitos esperados de uma avaliação no campo de APP (a adoção de ferramentas com os três componentes bem estruturados), na grande maioria deles o exame de resultados realizado é distinto. De maneira alguma isso significa que suas contribuições sejam inválidas cientificamente nem irrelevantes ao M&A/PE. Ao contrário, são fontes de informações muito ricas em detalhes que os pesquisadores dedicados a essa tarefa podem e devem consultar ao construir ferramentas de avaliação gerais consistentes com essa tradição de pesquisa diferente. Efetivamente, as inferências produzidas por estudos de caso, por exemplo, são parâmetros valiosos para apontar quais caminhos trilhar no momento da elaboração e definição do desenho de investigação e das ferramentas de avaliação.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. **Annual Review of Political Science**, v. 3, n. 1, p. 167-82, 2000.
- BRUMMER, K. “Fiasco prime ministers”: leaders’ beliefs and personality traits as possible causes for policy fiascos. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 5, p. 702-717, 2016.
- CALLAHAN, P.; BRADY, L. P.; HERMANN, M. G. (Ed.). **Describing foreign policy behavior**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982.
- CLARK, J. F. Evaluating the efficacy of foreign policy: an essay on the complexity of foreign policy goals. **Southeastern Political Review**, v. 24, n. 4, dez. 1995.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CORMAC, R. *et al.* What constitutes successful covert action? Evaluating unacknowledged interventionism in foreign affairs. **Review of International Studies**, v. 48, n. 1, p. 1-18, 2022.
- DESIDERÁ, W. Por que o monitoramento e a avaliação da política externa não se consolidaram como uma agenda de pesquisa produtiva do campo da análise de política externa? Uma explicação geral de cunho teórico-metodológico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 33, p. 161-169, maio/ago. 2022.

DESIDERÁ, W.; SCHMITZ, G. O. Como efetuar o monitoramento e a avaliação da política externa? As contribuições oferecidas por estudos focados no desempenho de instrumentos de política externa alternativos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 36, p. 9-25, maio/ago. 2023.

FARIAS, R. S.; CARMO, G. F. Atores, eventos e redes da política externa brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 40, 2021.

FRIEDMAN, J. A. **War and chance**: assessing uncertainty in international politics. Oxford: Oxford University Press, 2019.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 235-96.

HERMANN, M. G. Feedback: acceptance and rejection. *In*: CALLAHAN, P.; BRADY, L. P.; HERMANN, M. G. (Ed.). **Describing foreign policy behavior**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. cap. 12.

JOHNSON, D.; TIERNEY, D. **Failing to win**: perceptions of victory and defeat in international politics. Boston: Harvard University Press, 2006.

KRATOCHWILL, F. Alternative criteria for evaluating foreign policy. **International Interactions**, v. 8, n. 1-2, p. 105-122, 1981.

KRUCK, A.; OPPERMANN, K.; SPENCER, A. **Political mistakes and policy failures in international relations**. Cham: Springer International Publishing, 2018.

MCCONNELL, A. A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 5, p. 667-684, 2016.

MEYER, C. O. Over and under-reaction to transboundary threats: two sides of a misprinted coin? **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 5, p. 735-752, 2016.

OPPERMANN, K.; SPENCER, A. Studying fiascos: bringing public and foreign policy together. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 5, p. 643-652, 2016a.

_____. Telling stories of failure: narrative constructions of foreign policy fiascos. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 5, p. 685-701, 2016b.

_____. **Fiascos in public policy and foreign policy**. London: Routledge, 2018.

SCHAFER, M.; WALKER, S. G. **Beliefs and leadership in world politics**: methods and applications of operational code analysis. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

SCHRODT, P. A. Event data in foreign policy analysis. *In*: NEACK, L.; HEY, J. H. K.; HANEY, P. J. (Ed.). **Foreign policy analysis**: continuity and change in its second generation. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. cap. 9.

THOENIG, J. C. Evaluation as usable knowledge for public management reforms. **Evaluation**, v. 6, n. 2, p. 217-229, Apr. 2000.

VASQUEZ, J. A. (Ed.). **Evaluating US foreign policy**. New York: Praeger Publishers, 1986.

WALKER, S. G.; MALICI, A. **U.S. presidents and foreign policy mistakes**. Stanford: Stanford Security Series, 2011.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. New York: Mcgraw-Hill, 1979.

SEGURANÇA NACIONAL E A REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: COMO AVALIAR SEU PASSADO, PRESENTE E OS DESAFIOS FUTUROS?¹

Michelle Ratton Sanchez Badin²

Odara Gonzaga de Andrade³

Este artigo analisa a articulação da expressão “segurança nacional” e de seu conteúdo nas duas mais recentes constituições federais da República Federativa do Brasil. O objetivo é sistematizar e explicar como as alterações no processo de democratização, com a Constituição Federal de 1988, impactam ou podem dialogar com a tendência internacional de securitização das políticas públicas. Para tanto, será apresentada uma análise textual, com análises de contexto e subtexto de alguns artigos dos textos constitucionais e, assim, o artigo está dividido em quatro partes. A introdução expõe a motivação da pesquisa com algumas referências sobre a tendência de securitização das políticas interna e externa em alguns países, nas últimas décadas, bem como a metodologia aplicada na pesquisa. Na seção 2, será feita uma sistematização do recurso à noção de segurança nacional nos textos constitucionais dos períodos históricos de 1967/1969 e de 1988, a partir de um mapeamento descritivo da linguagem de segurança nacional. Na seção 3, a fim de aportar o contexto e explorar o subtexto destas normativas, serão apresentados alguns documentos legais complementares e o diálogo com a literatura especializada, evidenciando as estruturas jurídicas, os debates constituintes sobre o papel do Estado e a necessidade de estipular mecanismos para garantir a segurança pública e a democracia. Na seção 4, são apresentadas algumas considerações finais que endereçam novas questões para o avanço da pesquisa sobre os desafios futuros para avaliação da política externa no Brasil diante da tendência de securitização das políticas públicas.

Palavras-chave: segurança nacional; política externa; política pública; Constituição Federal; Brasil; securitização.

1. Agradecemos os comentários dos integrantes de dois *workshops* em que tivemos a oportunidade de discutir a pesquisa para este artigo. Primeiramente, aos integrantes do *workshop* *Varieties of Constitutionalism beyond the State*, do projeto binacional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em junho de 2023, em especial ao diálogo comparado com Helmut Aust e ao estímulo de Michael Reigner para retomar esta agenda sobre política externa e sua regulação constitucional. Em segundo lugar, o privilégio do debate com especialistas brasileiros em política externa no *workshop* *Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise de Política Externa como Política Pública*, realizado em novembro de 2023, pelo Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi/Unifesp), do qual destacamos especialmente as observações de Walter Desiderá que nos ajudaram a reestruturar as questões centrais deste artigo. Também agradecemos os diálogos sobre segurança nacional com João Roriz e Octavio Amorim Neto e o apoio de pesquisa de Mayra Contin. Quaisquer erros e lacunas neste artigo permanecem responsabilidades exclusivamente das autoras.

2. Professora associada na graduação e no programa de mestrado e doutorado acadêmico em direito e desenvolvimento da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo e coordenadora do Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento na mesma instituição. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4364-8926>. E-mail: michelle.sanchez@fgv.br.

3. Pesquisadora no Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento da FGV de São Paulo; doutoranda em direitos humanos pela Universidade de São Paulo (USP) com apoio da Capes e mestra em direito pela mesma universidade; e bacharela em direito pela Universidade Federal de Lavras. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9015-668X>. E-mail: odaragonzaga@usp.br.

NATIONAL SECURITY AND THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF FOREIGN POLICY IN BRAZIL: HOW TO EVALUATE ITS PAST, PRESENT AND FUTURE CHALLENGES?

This paper examines the articulation of the term “national security” and its content within the two most recent federal constitutions of the Federative Republic of Brazil. The aim is to systematize and explain how changes in the democratization process, particularly with the 1988 Federal Constitution, impact or can interact with the international trend of securitization of public policies. To this end, a textual analysis will be presented, with context and subtext analyses of some of the articles from the constitutional texts, and thus, the article is divided into four parts. The introduction outlines the motivation of the research, with some references to the trend of securitization of domestic and foreign policies in some countries over the last few decades, as well as the methodology applied in the research. In section 2, a systematization of the recourse to the notion of national security in the constitutional texts from the historical periods of 1967/1969 and 1988 will be made, based on a descriptive mapping of the national security language. Section 3 aims to provide context and explore the subtext of these regulations, presenting some complementary legal documents and dialogues with specialized literature, highlighting the legal structures, the constituent debates about the role of the State, and the need to stipulate mechanisms to ensure public security and democracy. Section 4 presents some concluding remarks that address new questions for advancing research on the future challenges of evaluating Brazil’s foreign policy in the face of the trend of securitization of public policies.

Keywords: national security; foreign policy; public policy; Federal Constitution; Brazil; securitization.

SEGURIDAD NACIONAL Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EXTERNA EN BRASIL: ¿CÓMO EVALUAR SU PASADO, PRESENTE Y LOS DESAFÍOS FUTUROS?

Este artículo examina la articulación de la expresión “seguridad nacional” y su contenido en las dos constituciones federales más recientes de la República Federativa de Brasil. El objetivo es sistematizar y explicar cómo los cambios en el proceso de democratización, con la Constitución Federal de 1988, impactan o pueden dialogar con la tendencia internacional de securización de las políticas públicas. Para ello, se presentará un análisis textual, con análisis de contexto y subtexto de algunos de los artículos de los textos constitucionales, y así, el artículo está dividido en cuatro partes. La introducción expone la motivación de la investigación, con algunas referencias sobre la tendencia de securización de las políticas interna y externa en algunos países, en las últimas décadas, así como la metodología aplicada en la investigación. En la sección 2, se realizará una sistematización del recurso a la noción de seguridad nacional en los textos constitucionales de los períodos históricos de 1967/1969 y de 1988, a partir de un mapeo descriptivo del lenguaje de seguridad nacional. En la sección 3, con el fin de aportar el contexto y explorar el subtexto de estas normativas, se presentarán algunos documentos legales complementarios y el diálogo con la literatura especializada, evidenciando las estructuras jurídicas, los debates constituyentes sobre el papel del Estado y la necesidad de estipular mecanismos para garantizar la seguridad pública y la democracia. En la sección 4, se presentan algunas consideraciones finales que plantean nuevas preguntas para el avance de la investigación sobre los desafíos futuros para la evaluación de la política exterior en Brasil ante la tendencia de securización de las políticas públicas.

Palabras clave: seguridad nacional; política exterior; política pública; Constitución Federal; Brasil; securización.

JEL: K33.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art5>

Data de envio do artigo: 19/1/2024. Data de aceite: 5/6/2024.

1 INTRODUÇÃO

Toda agenda de pesquisa tem sua origem em uma trajetória em que identificamos problemas ou perplexidades quanto a um assunto ou fenômeno da vida real que nos cerca. Na política pública este processo de identificação do problema é também um ponto de partida muito importante: como identificar bem este problema, o mais premente, o central para aquela situação, o adequado para aquela política etc. A questão sobre a avaliação de uma política pública, incluindo a política externa, requer a retomada de como este primeiro passo de identificação do problema foi formulado. O que nos traz para essa agenda de pesquisa é a inquietação sobre a tendência de (re)securitização da agenda de políticas públicas,⁴ sejam elas exclusivamente domésticas ou com um caráter ou impacto externo, e quais são as formas de controle possíveis do processo democrático, para acompanhar e avaliar políticas implementadas num caráter de urgência e excepcionalidade, como são as medidas de segurança em geral.⁵

No processo de securitização, o espaço de articulação central dos estados tem sido o recurso à noção de segurança nacional. Nesse sentido, muitos estados passaram, recentemente, a revisar suas políticas estratégicas de segurança nacional. Para citar alguns exemplos, temos os Estados Unidos, a Inglaterra, o Japão, a

4. Uma referência de destaque para o conceito de securitização é a produção da Escola de Copenhague de Estudos em Segurança, por exemplo as obras de Ole Wæver e Barry Buzan. Basicamente, essa concepção aponta que a securitização compreende o processo de enquadrar qualquer questão como uma ameaça existencial – ao Estado ou uma comunidade – e de justificar medidas extraordinárias em resposta (Buzan e Hansen, 2012, p. 323-324). Interessante complementar com o mapeamento de Heath (2021, p. 51), que vai além, e sistematiza quatro abordagens principais sobre securitização e que cada qual reconhece um espectro de agentes que podem reivindicar a noção de segurança e ter sua autoridade reconhecida no contexto das regras jurídicas existentes: i) a realista que associa segurança à sobrevivência do Estado e ao uso da força; ii) uma visão ampliada, que aparece após a Guerra Fria, incluindo todas as formas de ameaça à existência humana; iii) uma visão discursiva, em que se insere a perspectiva da Escola de Copenhague; e iv) uma visão pluralista que esgarça não apenas a compreensão de como a ideia de segurança é construída, tal como na visão discursiva, mas também compreende que este processo passar por múltiplos atores e não necessariamente tem o Estado como referência. Sem a pretensão de uma revisão bibliográfica ou mesmo um enquadramento teórico para o artigo, a apresentação destas produções teóricas objetiva contextualizar o estado da arte do debate, escapando a uma visão estadocêntrica, mas com sérios impactos a como Estado tem reagido às mudanças e instabilidades políticas, econômicas, sociais e naturais no momento contemporâneo.

5. Creditamos aqui a importância do projeto desenvolvido no âmbito da Chamada Pública nº 0078/2000 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre instrumentos de avaliação de investimento externo, para atentar quanto à relevância da fundamentação de políticas de restrição ao investimento externo em segurança nacional, em muitas economias centrais nos últimos anos. Conferir, entre outros, Badin *et al.* (2022).

Alemanha, a China, a África do Sul, a Austrália e a Índia⁶ revisando políticas de segurança nacional, com importantes impactos para suas políticas públicas, incluindo a externa. A segurança nacional é um conceito associado ao Estado e à sua sobrevivência. Como se dão, contudo, as ameaças ao Estado neste momento da história? Como o Estado pode reagir a tais ameaças? Quais são os parâmetros para tal? É possível avaliar uma política de urgência e que requeira medidas excepcionais? Em caso positivo, quais os momentos e critérios para tal avaliação? Este artigo não consegue alcançar essas respostas, mas pretende aportar elementos para compreender como o Estado brasileiro estrutura a noção de segurança, para orientar suas políticas.

Para tanto, inspiradas em produção anterior de mapeamento das regras constitucionais que estruturam conceitos, processos e competências para a política externa (Badin *et al.*, 2006), este artigo se propõe a resgatar a articulação do conceito de segurança nacional na Constituição Federal (CF) brasileira e suas eventuais reformulações, com vistas a compreender o arcabouço regulatório e institucional que possa orientar potenciais processos de formulação, decisão, implementação e avaliação de políticas de securitização do país, incluindo a política externa.

O Brasil teve sete constituições ao longo de sua história, desde a independência; seis delas durante o período republicano.⁷ A expressão segurança nacional aparece pela primeira vez no texto constitucional de 1934, com a criação do Conselho Superior de Segurança Nacional⁸ e a definição de situações sobre segurança nacional; em 1937, são reproduzidas tais previsões, exceto que o conselho muda o seu nome para Conselho de Segurança Nacional (CSN).⁹ Ocorre que em 1937 já havia sido criado o Tribunal de Segurança Nacional, como órgão da Justiça Militar, que seria responsável pelo julgamento dos crimes cometidos contra a

6. No caso dos Estados Unidos tem-se o documento *National Security Strategy*, em que o Poder Executivo comunica ao Congresso Nacional seus interesse e ameaças no contexto externo, desde 1986 este documento necessita ser enviado anualmente e está disponível em: <https://nssarchive.us/>. Com base neste documento, políticas públicas específicas são implementadas. A Inglaterra, por sua vez, tem publicado uma *National Security Strategy* desde 2008, em conjunto com a *National Security Capability Review*. Este documento delinea as ameaças e desafios de segurança enfrentados pelo Reino Unido, assim como as estratégias e capacidades necessárias para mitigá-los. A estratégia é revisada periodicamente para refletir as mudanças no cenário global e nas prioridades de segurança nacional.

7. São elas: i) Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824; ii) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891; iii) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934; iv) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937; v) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946; vi) Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967; e vii) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

8. Mais informações disponíveis nos arts. 159 a 166 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

9. Mais informações disponíveis nos arts. 161 a 165 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

estrutura das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos.¹⁰ Na Constituição de 1946, tais previsões são mantidas, com alguns ajustes.¹¹ Contudo, o tema da segurança nacional aparece mais consolidado e sistematizado na Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 (mencionada adiante como CF de 1967) e, em especial, na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969 (mencionada a seguir como EC de 1969). Por isso a opção de focar o contraste entre estes últimos documentos constitucionais de 1967 e 1969 com Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (mencionada adiante como CF de 1988).

A análise do material será feita em dois passos. Primeiramente, uma análise textual, com a identificação do léxico segurança nacional no corpo dos textos constitucionais e a localização do aspecto conceitual apresentado a partir do texto e das autoridades e competências associadas às políticas de segurança nacional. Também se objetiva localizar outros léxicos associados à ideia de segurança nacional ou utilizados como alternativos a esta ideia. Após o registro desta dimensão textual, serão apresentadas algumas referências adicionais que ajudam com o contexto e subtexto dos textos constitucionais,¹² em especial para melhor dimensionar as previsões vigentes da CF de 1988. Nestes exercícios, valemo-nos da análise de conteúdo, para identificar, no texto, as comunicações manifestas mas também as entrelinhas e com recurso a um mapeamento sistemático e também quantitativo.¹³

Assim, o artigo está dividido em quatro partes. Esta introdução, que expõe a motivação da pesquisa, com algumas referências sobre a tendência de securitização das políticas interna e externa em alguns países, nas últimas décadas, bem como a metodologia aplicada na pesquisa. A seção 2, que apresenta uma sistematização dos textos constitucionais dos períodos históricos de 1967/1969 e de 1988 e presença do conceito de segurança nacional. Na seção 3, busca-se ampliar a análise de conteúdo, explorando o contexto e o subtexto destas normativas, com a descrição de alguns documentos legais complementares e o diálogo com a literatura especializada. Na seção 4, são apresentadas algumas considerações finais que endereçam novas questões para o avanço da pesquisa sobre os desafios futuros para avaliação da política externa no Brasil diante da tendência de securitização das políticas públicas.

10. Conforme art. 173 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. O Tribunal de Segurança Nacional foi criado pela Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936.

11. Mais informações disponíveis nos arts. 28, 106, 179 e 180 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

12. A compreensão de texto, contexto e subtexto é central para a estruturação deste artigo e tem inspiração nos trabalhos de Frerichs (2012) e Perry-Kessarís (2013). Frerichs (2012, p. 9) basicamente identifica o texto como as regras escritas, o subtexto a moral que orienta o texto e o contexto se refere ao contexto social do texto legal.

13. Sobre a análise de conteúdo, conferir Bardin (2011, p. 52), que define que a análise de conteúdo pretende identificar a "mensagem" do texto, de forma que permite inferir sobre uma outra realidade que não apenas a daquela mensagem. Sobre o papel da sistematização e o quantitativo, conferir Berelson (1984).

2 SEGURANÇA NACIONAL NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: OS CONTRASTES ENTRE AS CFs DE 1967/1969¹⁴ E A DE 1988

2.1 Elementos para análise textual

O objetivo desta seção é apresentar a análise textual das CFs de 1967, com suas reformas em 1969, e de 1988. A partir da análise comparativa entre tais documentos, focando especificamente no termo segurança nacional, objetivamos traçar como esteve e está regulada uma noção de segurança e em que medida isso se coordena com políticas exclusivamente domésticas ou externas.

Uma primeira busca da palavra-chave segurança nacional nestes documentos chama a atenção sobre a disparidade da sua frequência: enquanto a expressão aparece 18 vezes na CF de 1967 e 23 vezes na EC de 1969, ela é invocada apenas uma única vez na Constituição de 1988. Dado que os textos constitucionais têm estruturas muito similares em seus capítulos e assuntos regulados, isso levanta a questão sobre a terminologia que passou a orientar regras similares na CF de 1988. E, então, notamos que esses textos agregaram outras terminologias como a de “segurança pública” e adensaram a referência a outras expressões, como “interesse público”, “interesse nacional” em comparação com o texto constitucional de 1967/1969.

Foram identificados, no total, onze artigos da CF de 1967 que aplicaram a terminologia segurança nacional; enquanto a EC de 1969 registra dezesseis artigos. Os artigos da CF de 1967/1969 que aplicam a terminologia dizem respeito: à competência da união, à competência de estados e municípios, ao processo legislativo, dispositivos específicos sobre a segurança nacional, Forças Armadas, tribunais e juízes militares, competência para decretar o estado de sítio e a ordem econômica e social. Na CF de 1988, os dispositivos relativos a estes mesmos temas passaram por alterações ou foram excluídos. No caso em que sofreram alterações, o que se observou é que houve uma mudança de linguagem, basicamente substituindo a justificativa ou concepção de segurança nacional pelas referências à defesa nacional, ao interesse nacional e à ordem pública.¹⁵

14. A barra em 1967/1969 refere-se às duas versões da Constituição brasileira que foram promulgadas e emendadas durante o regime militar. Constituição de 1967: promulgada em 24 de janeiro de 1967, esta Constituição foi elaborada durante o regime militar instaurado após o golpe de 1964. Ela consolidou o regime autoritário, estabelecendo mecanismos de controle sobre os poderes Legislativo e Judiciário e ampliando os poderes do Executivo; EC nº 1, de 1969: também conhecida como Constituição de 1969, esta emenda foi uma revisão substancial da Constituição de 1967. Promulgada em 17 de outubro de 1969, durante o governo da junta militar que assumiu após o afastamento do presidente Costa e Silva, a emenda reforçou ainda mais o poder do regime militar, instituindo novas medidas de controle e repressão.

15. Para mais detalhes, a tabela comparativa entre os textos constitucionais está disponível para consulta diretamente com as autoras nos *e-mails* referidos na primeira página deste artigo. O acesso à íntegra dos textos constitucionais está disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>.

Nas subseções a seguir, fazemos uma análise da dimensão conceitual, para localizar o uso da expressão segurança nacional no texto da CF de 1967 e sua EC em 1969, na sequência uma análise das autoridades responsáveis pelas competências associadas à segurança nacional daqueles textos constitucionais e, por fim, um contraste com a revisão dos artigos com competências similares na CF de 1988.

2.2 Dimensão conceitual: em que normas segurança nacional é mencionada?

Na CF de 1967, o primeiro dispositivo em que a expressão segurança nacional é invocada versa sobre a competência da União (art. 8º). No mesmo inciso em que há a previsão de que compete à União organizar as Forças Armadas, tem-se a sua competência para planejar e garantir a segurança nacional (art. 8º, inciso IV). Na EC de 1969, este inciso é subdividido em dois: “IV – organizar as Forças Armadas; V – planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais” (Brasil, 1969). A mudança parece sutil, mas a associação de promoção do desenvolvimento à segurança nacional como parte de uma mesma competência da União – como se observa pelo uso do plural “desenvolvimento e segurança nacionais” – tem fundamento no contexto da reforma constitucional e na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), apresentados em mais detalhe na seção 3 a seguir.

Ainda no art. 8º da CF de 1967 também contava como competência da União organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover a apuração de infrações penais contra, entre outros, a segurança nacional (inciso VII, c). Os crimes contra a segurança nacional estavam definidos na Lei de Segurança Nacional.¹⁶ Não houve alteração deste dispositivo na EC de 1969, mas em 1988 essa forma de dispor sobre a competência da União sobre a polícia federal mudou e o inciso sobre garantir a segurança nacional tem como equivalente assegurar a “defesa nacional”.

A segunda questão que aparece associada à segurança nacional na CF de 1967 é a previsão de municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 83, inciso V, da CF de 1967 e art. 81 da EC de 1969). Nestes casos, a Constituição previu que os governadores, com prévia autorização do presidente da República, nomeariam os prefeitos destes municípios (art. 16, § 1º, b). Não houve alteração na EC de 1969, exceto pela numeração do artigo, que passou a ser o art. 15. Essa previsão tem uma relação próxima com o conceito de defesa nacional e proteção do território e suas fronteiras, como analisado na seção 3.

16. Nota-se que, no momento da promulgação da CF de 1967, estava em vigor o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967 e, quando da EC de 1969 já estava em vigor outra Lei de Segurança Nacional que era o Decreto-Lei nº 898, promulgado em 29 de setembro de 1969.

Um terceiro ponto está na forma de considerar o mandato no Poder Legislativo, a partir da reforma de 1969. Uma alteração trazida pela EC de 1969 foi a complementação do que antes na CF de 1967 era o art. 34 e então com a emenda passou a ser o art. 32, prevendo a aplicação da Lei de Segurança Nacional para os deputados e senadores no exercício de suas funções.¹⁷ A CF de 1988, em seu art. 53, destoa desta revisão ao restringir que deputados e senadores são invioláveis em suas opiniões, palavras e votos, com processos devidamente previstos no caso de investigação, e com a EC nº 35, de 2001, ainda se adicionou que a inviolabilidade está coberta nos âmbitos cível e penal.

A CF de 1967, assim como o texto da EC de 1969, previam a possibilidade de o presidente da República legislar por meio de decretos, nos casos considerados de urgência ou de interesse público, no tocante a algumas matérias, incluindo casos de segurança nacional (art. 58 CF de 1967 e art. 55 da EC de 1969). A Constituição de 1988 exclui a figura dos decretos e indica a possibilidade apenas de medidas provisórias, para casos que indica como de relevância e urgência (art. 62). A EC nº 32 de 2001 à Constituição de 1988 delimitou, extensamente, os casos em que o presidente da República pode editar medidas provisórias.

Um ponto marcante na CF de 1967 – mas que também esteve presente nas CFs de 1935 e 1937 – é um capítulo sobre a segurança nacional. É, em 1967, que aparece pela primeira vez a regra de que “toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei” (art. 89 da CF de 1967 e art. 83 da EC de 1969). E os demais artigos desta seção são relativos ao CSN, sua estrutura e competências (arts. 90 e 91 da CF de 1967 e 1987, arts. 88 e 89 da EC de 1969).¹⁸ Este era um conselho composto pelo presidente da República, seu vice e todos os ministros de Estado, com responsabilidade sobre assuntos que interessassem à segurança nacional e dar assentimento prévio para atividades de infraestruturação e exploração econômica nas áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional. Aqui se observa novamente uma preocupação com as faixas de fronteira, mas também um certo nacionalismo, pela previsão no parágrafo único do art. 91 da CF de 1967 e art. 89 da EC de 1969, que seriam asseguradas nestas áreas a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. Por fim, outro assunto em que o CSN deveria ser ouvido era no caso de o presidente decretar o estado de sítio (art. 152 da CF de 1967 e art. 163 da EC de 1969). Na EC de 1969 ainda se previu como competência do CSN assistir o presidente da

17. Naquele momento, a Lei de Segurança Nacional vigente era o Decreto-Lei nº 898, promulgado em 29 de setembro de 1969.

18. Não foi a primeira vez em que uma Constituição brasileira teve uma seção destinada a regular a segurança nacional. Isso não esteve presente na CF de 1946, mas esteve, de forma inédita, na Constituição de 1934 e na de 1937. Íntegra dos textos disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

República na avaliação da conveniência de se decretar o fim da vigência dos atos institucionais ou de seus dispositivos (art. 182).

Na CF de 1988, o capítulo sobre segurança nacional foi extinto. E, entre os órgãos na estrutura do Poder Executivo, com funções correlatas estão o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (CDN) (arts. 89 e 91 da CF de 1988). O Conselho da República é basicamente composto por representantes da cúpula do governo, incluindo da Câmara e do Senado, e seus cidadãos brasileiros. O CDN também tem a liderança do Poder Executivo e do Legislativo, juntamente com alguns ministros de estado, indicados no texto constitucional. A EC nº 12, de 1999, revisou o que era o inciso V do art. 91, sobre composição do CDN, e ao invés de ministros militares registrou o ministro do Estado da Defesa, e inclui ainda a representação dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.¹⁹

Em contraponto à CF de 1967 e à EC de 1969, na CF de 1988, ao presidente da República cabe apenas decretar o estado de defesa para preservar ou restabelecer a ordem (art. 136), desde que ouvido o Conselho da República e por tempo limitado a trinta dias. O estado de sítio na nova Constituição apenas pode ser decretado pelo Congresso Nacional e, no caso, devem ser consultados pelo presidente da República os conselhos da República e de Defesa Nacional (arts. 137 a 139).

Outros dispositivos que fazem referência ao conceito de segurança nacional, na CF de 1967 e sua EC de 1969, são relativos às Forças Armadas e ao tribunal militar. O art. 91 da EC de 1969 deu destaque ao papel das Forças Armadas como “essenciais à execução da política de segurança nacional”, com inclusão desta complementação, ao texto anterior do art. 92 da CF de 1967. No parágrafo destes artigos havia a indicação de que ao presidente da República caberia a direção da guerra e a escolha dos comandantes-chefes. Na CF de 1988, em artigo equivalente sobre as Forças Armadas (art. 142) não há referência ao conceito de segurança nacional e no caput há a indicação de que estas forças são organizadas com base na hierarquia e disciplina sob a autoridade suprema do presidente da República. Em 1998 e em 2014, foram feitas emendas a este artigo da CF de 1988, com o objetivo de regular situações de conflito sobre militares ocupando cargos políticos ou civis no governo (conforme as ECs nºs 18 e 77).

A CF de 1967 e a EC de 1969 também previam o serviço militar ou outros encargos necessários à segurança nacional como obrigatório para todos os brasileiros (arts. 93 da CF de 1967 e art. 92 da EC de 1969). A CF de 1988 deixou apenas a referência ao serviço militar como obrigatório (art. 143).

19. Esta alteração está relacionada à criação, pela Lei Complementar nº 199/1999, do Ministério da Defesa, em substituição aos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que foram transformados em comandos do Ministério da Defesa.

A Justiça Militar, nos termos da CF de 1967, também seria competente, para além de julgar os crimes militares, julgar também os crimes contra a segurança nacional previstos em lei,²⁰ inclusive aqueles praticados por civis (art. 122). A EC de 1969 manteve esta redação.²¹ Essa redação reproduzia o que havia sido previsto na CF de 1946 (art. 108, § 1º), a partir do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Anteriormente, esta previsão constava do texto original da CF de 1946 (art. 108, § 1º) e das CFs de 1937 (art. 111) e de 1934 (art. 84) com a indicação de que o foro especial da justiça militar seria estendido aos civis, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país ou contra as instituições militares. Na CF de 1988 a competência da justiça militar está restrita aos crimes militares previstos em lei.

Por fim, o último conteúdo que as constituições fazem referência ao conceito de segurança nacional está no contexto da regulação da ordem econômica. Na CF de 1967 (art. 157, § 8º) e na EC de 1969 (art. 163) foi previsto com a mesma redação que estaria facultada a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei, “quando indispensável por motivos de segurança nacional”. Na CF de 1988, essa previsão muda, para o reforço a uma maior liberdade econômica; mas havia a previsão no art. 171 de discriminação entre a empresa de capital nacional e aquela com participação de capital estrangeiro, ainda que constituída no Brasil. A discriminação em benefício da empresa de capital nacional poderia incluir, até mesmo, proteção e benefícios especiais se as atividades fossem consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país (art. 171, §1º, I). O art. 171 da CF de 1988 foi posteriormente revogado pela EC de 1995. Dois outros artigos sobre a ordem econômica ainda se mantiveram: o art. 172 sobre a indicação de que a lei deve disciplinar os investimentos de capital estrangeiro com base no interesse nacional e o art. 173 que indica que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só deve ocorrer em casos imperativos à segurança nacional – e aqui está a única referência a este conceito na CF de 1988 – ou a relevante interesse coletivo.

2.3 Dimensão do processo decisório: a quem a norma constitucional confere autoridade nas políticas de segurança nacional?

A partir da descrição anterior das normas constitucionais que fazem referência explícita à segurança nacional, podemos identificar as estruturas e posições no estado com competências e autoridade em políticas de segurança nacional. Basicamente, na CF de 1967, assim como no texto consolidado com a EC de 1969, observa-se uma absoluta centralidade na União em políticas relacionadas à segurança nacional (arts. 8º e 157) e a figura do presidente da República

20. Os crimes eram previstos na Lei de Segurança Nacional, que na época era o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967.

21. A Lei de Segurança Nacional vigente no momento da EC de 1969 já era o Decreto-Lei nº 898, promulgado em 29 de setembro de 1969.

(arts. 15, 58, 83, 90, 152) como central. Paradoxalmente, a indicação no art. 89 da CF de 1967 e art. 86 da EC de 1969 de que toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional poderia sugerir a importância de participação na política de segurança nacional, mas os demais artigos do texto constitucional indicam outros espaços para a formulação desta política. Resta, assim, a compreensão de que a responsabilidade daquelas pessoas era na execução ou implementação da política.

O CSN, por exemplo, é indicado com um órgão de assessoria e que na CF de 1967 tem um papel associado à formulação da política de segurança nacional. E, na EC de 1969, ao CSN são explicitamente atribuídas as funções de formação e execução da política de segurança nacional. Seu funcionamento estaria definido em lei,²² para fins de compreensão dos atos, autoridades e procedimentos sobre a seu papel quanto à política de segurança nacional como um todo.

Observa-se, ainda, que a partir da EC de 1969, os militares ganharam maior protagonismo com o papel das Forças Armadas para a execução da política de segurança nacional (art. 91). A mudança da redação de 1967 para 1969 exclui a referência à relação hierárquica das Forças Armadas, sob a autoridade suprema do presidente da República, o que potencialmente daria maior liberdade a este grupo na execução da política. Do ponto de vista de controle das políticas públicas, seria prudente avaliar como foram julgados os casos sobre a implementação destas políticas em nome da segurança nacional.

A competência da justiça militar com competência nos casos contra a segurança nacional, considerados neste caso os crimes cometidos tanto quanto a ordem interna quanto externa, vigorou desde o Ato Institucional nº 2/1965 até a CF de 1988, com casos relevantes julgados no período e que permitem observar uma das formas de implementação da política de segurança nacional. Por fim, vale notar que a revisão do então art. 34 pela EC de 1969 submeteu os representantes eleitos no Poder Legislativo, em nível federal, ao controle pela política de segurança nacional e ao tribunal militar, conforme as leis de segurança nacional vigentes no período.²³

A CF de 1988, por sua vez, tem apenas um dispositivo com referência explícita a questões de segurança nacional (art. 173). De acordo com o previsto, a regulação desta política pública na ordem econômica deve ser definida por lei e, portanto, com a atuação do Congresso Nacional e o devido processo legislativo (arts. 61 a 69 da CF de 1988).²⁴

22. Por exemplo, Decreto-Lei nº 348, de 4 de janeiro de 1968, e Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970.

23. Foram vigentes durante este período as seguintes leis de segurança nacional: Decreto-Lei nº 898/1969, Lei nº 6.620/1978 e Lei nº 7.170/1983.

24. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

2.4 Observações da comparação entre os textos constitucionais

A comparação apresentada anteriormente é apenas um exercício para considerarmos a adoção do conceito de segurança nacional nos textos constitucionais, para orientar políticas públicas no Brasil. Considerar como a CF de 1967/1969, que foi a Constituição que na história do país mais se valeu deste conceito, pode ajudar a compreender como políticas sob a orientação de segurança nacional foram formuladas, suas decisões e implementadas no Brasil, quiçá, avaliadas. Ainda, a evidência de que a CF de 1988 afastou este conceito da redação do texto de muitos de seus dispositivos revisados nos leva a questionar como seria a implementação de políticas com fundamento na segurança nacional no Brasil.

Temos, então, um contraste entre estes dois textos constitucionais na localização da segurança nacional como eixo para as políticas públicas nacionais. Notamos que a CF de 1967 e sua EC de 1969 têm uma abordagem abrangente sobre a segurança nacional, que resgatou aspectos de períodos anteriores, em especial dos anos do governo Getúlio Vargas e as suas CFs de 1934 e 1937, mas que também passou a ampliar as referências a segurança nacional como orientadora e justificadora de políticas públicas.

A CF de 1967 e a EC de 1969 avançam a um ponto totalizante da política de segurança nacional ao indicar que toda e qualquer pessoa natural ou jurídica como responsável pela segurança nacional. Nos dispositivos analisados, observamos a associação da política de segurança nacional a aspectos políticos, militares, econômicos e territoriais. A noção de segurança nacional estava fortemente atrelada à ideia de manutenção da “ordem pública” e da preservação do Estado. Também foi possível notar, quantitativa e qualitativamente, que a inovação ao conceito de segurança nacional foi se tornando mais presente da CF de 1967 para a EC de 1969 e que o seu conteúdo foi ganhando novos contornos, com a integração do conceito de desenvolvimento e a presença dos militares em espaços centrais de execução e decisão. A revisão de alguns artigos sobre competência indica, até mesmo, um prejuízo na relação entre os três Poderes, na medida em que o Poder Executivo centralizava os processos de formulação, decisão, implementação da política de segurança nacional e tornava o Legislativo objeto destas políticas e afastava a justiça comum da análise de situações sobre segurança nacional.

Em contrapartida, a CF de 1988 apresenta uma mudança substancial tanto na linguagem quanto nos conceitos adotados. A terminologia segurança nacional foi substituída por expressões mais específicas como “defesa nacional” e “interesse público da União”. As políticas que eram de segurança nacional foram então levadas para outros espaços e critérios para o desenvolvimento da política pública. Contudo, a pergunta sobre como se daria o processo de políticas públicas com fundamento na segurança nacional no Brasil, atualmente no Brasil não cessa

no texto constitucional. Este é apenas um ponto de partida e localização para o debate. A seguir, a análise de contexto e subtexto sobre estes textos constitucionais podem favorecer a compreensão da dinâmica política para novas políticas de segurança nacional, no Brasil de hoje.

3 ELEMENTOS DE CONTEXTO E SUBTEXTO SOBRE SEGURANÇA NACIONAL E AS CONSTITUIÇÕES

3.1 O resgate histórico da Doutrina de Segurança Nacional na CF de 1967/1969

O objetivo de apresentar contexto e subtexto tem por objetivo trazer elementos que favoreçam a compreensão dos textos previamente apresentados. No caso da CF de 1967 e sua EC de 1969, considerando a relevância do conceito segurança nacional em seus textos, parece-nos relevante trazer à tona o contexto cultural que subsidiou este conceito e sua regulação. Daremos então ênfase ao papel das ideias desenvolvidas no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG) e da sua DSN.

De acordo com Meirelles (2002), um jurista brasileiro que foi secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo nos anos 1960, em aula inaugural na ESG em 1972, o conceito de segurança nacional teria uma conceituação legal e uma conceituação doutrinária.²⁵ A sua conceituação legal estaria na CF e na Lei de Segurança Nacional. Em termos doutrinários, o autor fazia referência a “estudos da Escola Superior de Guerra, através de seus dirigentes e do seu corpo permanente de professores. O inegável é que essa doutrina é uma formulação das Forças Armadas, consideradas pela Constituição da República essenciais à execução da polícia (*sic*) de segurança nacional (...)” (Lopes, 2002, p. 6).

A ESG foi criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, como resultado de um grupo de trabalho composto por “militares brasileiros liderado pelo general Cordeiro de Farias e auxiliado por três militares estadunidenses – chefiados pelo coronel Harvey e atuantes no Brasil até 1960”, que teriam elaborado “as diretrizes para a criação de um instituto de altos estudos voltados para o binômio segurança e desenvolvimento e atuante nas áreas de ensino e pesquisa” (Mansan, 2017, p. 831). De acordo com outro historiador, padre Joseph Comblin (1978, p. 155), “desde os primeiros anos, a Escola Superior de Guerra possui todos os seus conceitos fundamentais. Ela esquematizou a doutrina americana: objetivos nacionais, poder nacional, segurança nacional, conceito estratégico nacional”. Esses registros indicam, primeiro, como a DSN foi importante para as políticas de segurança nacional; em segundo lugar, a influência da doutrina dos Estados

25. Poder de polícia e segurança nacional, por Hely Lopes Meirelles. Conferência proferida na ESG, em 24 de maio de 1972. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/802/790/1610>.

Unidos para sua formulação e disseminação. Mas, também, é reconhecido que a DSN passou a assumir componentes locais, de uma elite intelectual militar brasileira (Comblin, 1978, p. 145-146), que associou componentes da geopolítica do momento que se estruturava em torno da bipolaridade dos blocos capitalista e socialista, da expansão do capitalismo e da circulação internacional de capital, da necessidade de proteção da integridade de seu território. Por isso, algumas obras de militares que consolidaram elementos da DSN, como José Alfredo Amaral Gurgel e o próprio Golbery, reconhecido como um dos principais teóricos da DSN, registravam integridade territorial, integridade nacional, democracia e progresso como objetivos nacionais da DSN.²⁶

A positivação legal de segurança nacional nas constituições estava diretamente associada à concepção da DSN, seus conceitos de segurança na nação e as capacidades do Estado. De acordo com Comblin, a natureza indefinida da segurança nacional torna-a eficaz, uma vez que a identificação do inimigo pode partir de qualquer lugar, tornando a capacidade de intervir do Estado quase que “onipresente”. De maneira geral, portanto,

a DSN trabalha com quatro conceitos principais, os objetivos nacionais, que se dividem em permanente e atuais (os primeiros são objetivos políticos que resultam da interpretação dos interesses e aspirações nacionais; os segundos são derivados da análise da conjuntura dos aspectos refratários à realização dos objetivos nacionais permanentes); o poder nacional (é o instrumento que a política se utiliza para alcançar os objetivos nacionais); a estratégia nacional (é a forma de preparar e aplicar o poder nacional para alcançar ou manter os objetivos fixados pela política nacional); e a segurança nacional (é a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todos os movimentos, segmentos ou grupos oponentes) (Borges Filho, 1986, p. 77).

Comblin (1978, p. 226) sintetiza o potencial do conceito de segurança nacional com estas chaves, na medida em que ele: “unifica e reduz a um mesmo critério todas as formas de ameaça”. Nesse sentido, a DSN apoiou um conjunto de estratégias voltadas ao combate da “guerra não convencional ou revolucionária”, identificando como inimigo entidades internas, como sindicatos e instituições educacionais e partindo, cada vez, mais, para uma implementação por meio de repressão violenta e imposição de uma ordem que favorecia as elites, marginalizando grande parte da população, e colocando-se como um instrumento de controle (Martins, 2008, p. 25). Comblin (1978, p. 160-161) indica a edição ao Ato Institucional nº 5/1969 como o marco em que a “linha-dura” dos militares venceu com sua ortodoxia no “seio das Forças Armadas e dos Estado”, colocando a “Doutrina de Segurança Nacional como norma desta ortodoxia”. A EC de 1969 vem nesta esteira, e as alterações na redação da CF de 1967

26. Conferir Gurgel (1975, p. 75) e Couto e Silva (1967, p. 159).

ganham um pouco mais de sentido com este contexto, permitindo inferir os seus subtextos.

Vale notar ainda que, na mesma aula inaugural anteriormente mencionada, Lopes (1972, p. 8) ainda enuncia os meios de efetivação da segurança nacional. Entre estes estão o que denomina os órgãos da segurança nacional, como alguns indicados no texto constitucional (seção 2.3), e os seguintes: o Serviço Nacional de Informações (Lei nº 4.341/1964 e Decreto nº 55.194/1964); as divisões de segurança e informações dos ministérios (Decreto-Lei nº 200/1967), a Comissão Geral de Investigações (decretos-leis nºs 359/1968 e 446/1969) e os órgãos policiais civis e militares. Essa enumeração indica o enraizamento das políticas de segurança nacional por órgãos espalhados na estrutura do Poder Executivo.

No mesmo sentido, também como meios de efetivação da segurança nacional (Meirelles, 1972, p. 8) indica as normas de segurança nacional. Neste caso, a sua lista cobre uma série de temas, sem, contudo, pretender exaurir a relação – o que demonstra, ainda, que em adição aos dispositivos constitucionais uma série de outras leis infraconstitucionais mobilizavam as políticas de segurança nacional. Entre a legislação mencionada, encontravam-se: Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 898/1969); Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967); Lei de Banimento (Ato Institucional nº 13/1969); lei que proibia o exercício do magistério pelos sancionados em atos institucionais (Ato Complementar nº 75/1969); Lei de Expulsão de Estrangeiros (Decreto-Lei nº 941/1969); leis de sequestro e confisco de bens (Decreto-Lei nº 3.240/1941; Lei nº 3.164/1957 e Decreto-Lei nº 502/1969); Lei de Contrabando de Aeronaves (Decreto-Lei nº 975/1969); Lei contra a Subversão nas Escolas (Decreto-Lei nº 477/1969); Lei contra Entorpecentes (Lei nº 5.726/1971), normas para salvaguarda de assuntos sigilosos (Decreto nº 60.417/1967) e outras mais. Aqui, se observa que a DSN se colocava como algo uno, contudo a sua política não o era; ela se coloca como um grande princípio orientador e que retira, como aponta Comblin (1978, p. 56-57), as fronteiras entre violência e não violência, política externa e interna, violência preventiva e violência repressiva. Em suas palavras:

Enfim, a segurança nacional não comporta nenhum limite. A defesa nacional é limitada pelas agressões do exterior. Quando pode-se achar que se atingiu um nível de segurança suficiente? O desejo de segurança tende a ser, em si, ilimitado. Tende espontaneamente para o absoluto. Ora, a segurança absoluta é extremamente ambígua. Não pode ser considerada como um valor. Como dizia Kissinger: a segurança absoluta tem um preço, que é a insegurança absoluta dos outros. E essa cria, em retorno, uma total insegurança, como observou Eisenhower. É necessário, portanto, que a segurança encontre um outro princípio – na política – seus limites e sua justa medida. Ora, a Doutrina de Segurança Nacional tem um ponto de partida absoluto: não tem nada para controlar a tendência à segurança absoluta (Comblin, 1978, p. 57).

3.2 Dessecuritizando a CF de 1988? O debate da constituinte

No caso da CF de 1988, o que observamos é que houve um processo de revisão do texto constitucional, de forma que as normas com fundamento em segurança nacional ou que lidassem com competências associadas a políticas de segurança nacional fossem excluídas ou reestruturadas, com base em outros parâmetros. O processo de redemocratização vem, então, associado a um programa de dessecuritização das políticas nacionais, como forma de afastar a influência da DSN. Por isso, como ponto escolhido para analisar o contexto das normas da CF de 1988 escolhemos o debate na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988.

Os debates na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988 foram estruturados em oito comissões temáticas e 24 subcomissões temáticas, sendo uma delas a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança alocada à IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Essa subcomissão foi responsável pela redação do capítulo I “da defesa do estado, da sociedade e de sua segurança” e suas seções: do estado de defesa; do estado de sítio; da segurança nacional; das Forças Armadas; da segurança pública. Daí o seu foco aqui.

O deputado Ricardo Fiuza (Brasil, 1987), do antigo PFL/PE,²⁷ foi o responsável pela Relatoria da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, tendo, de acordo com seu anteprojeto realizado “(...) treze (13) sessões ordinárias ou extraordinárias. Durante essas sessões, além de outras atividades relacionadas com os seus trabalhos de âmbito interno, os Constituintes participaram de palestras, conferências e debates, totalizando mais de quarenta e duas horas de atendimento, distribuídas em oito audiências públicas (...)” com entidades e personalidades relevantes ao debate.²⁸ O que impressiona nessa composição de personalidades é o grande volume de membros da polícia, direcionando-nos ao entendimento sobre as competências debatidas por esta comissão.

27. A sigla PFL/PE refere-se ao Partido da Frente Liberal de Pernambuco, que foi um partido político brasileiro fundado em 1985. Em 2007, o PFL passou por uma reestruturação e mudou seu nome para Democratas (DEM).

28. De acordo com a lista de personalidades, constavam professores da ESG: Ubiratan Borges de Macedo, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Pedro de Oliveira Figueiredo e Paulo Cesar Guimarães; Núcleo de Estudo Estratégico da Unicamp/SP: professor Geraldo Lesbat Cavagnari Filho; presidente da Ordem de Advogados do Brasil, dr. Márcio Thomaz Bastos; presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil, dr. Cyro Vidal; policiais militares: coronel Jose Braga Júnior, comandante-geral da Polícia Militar de Minas Gerais, tenente-coronel Waltervan Luiz Vieira, comandante-geral da Polícia Militar de Goiás, coronel Mário Nazareno Lopes Rocha, da Polícia Militar do Pará; tenente-coronel Sílvio Ferreira, da Brigada-Militar do Rio Grande do Sul; e coronel Paulo Jose Martins dos Santos, do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. CSN: coronel Luiz Antonio Rodrigues Mendes Ribeiro e dra. Maria Jovita Wolney Valente. Personalidades: general do Exército Euler Bentes Monteiro e general de brigada Oswaldo Pereira Gomes; Estado-Maior das Forças Armadas: general de brigada Roberto Pacífico Barbosa; general de brigada Oswaldo Pereira Gomes; contra-almirante Sérgio Tasso Vasquez de Aquino e major-brigadeiro Sidney Obino Azambuj. Polícia federal: dr. Romeu Tuma, diretor-geral; dr. Vicente Cheleatti, presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal e dr. Wilson Alfredo Perpetuo, presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal.

No mesmo relatório, há a “síntese numérica das sugestões” realizada pela subcomissão e nela encontramos de modo resumido as discussões em torno das questões sobre segurança nacional, bem como as concepções de Estado e suas capacidades. De acordo com o relatório, o Estado é compreendido como “(...) uma instituição especial ao qual se reserva o monopólio da força (...)” (Brasil, 1987, p. 22). Os integrantes desta subcomissão estruturaram como ponto de partida do debate o que denominaram de um direito constitucional das crises, que define “(...) o que seja estado de necessidade pública (conceituação) para que se defenda Estado (finalidade), porque devem existir medidas emergenciais (justificativas) quando deflagradas (oportunidade) e como atuam (procedimento)” (*idem, ibidem*). O estado de necessidade pública, assim, se caracterizaria por uma ameaça efetiva ou potencial à instituição estatal. “A gravidade dessa ameaça instaura uma crise” (*idem, ibidem*). Os propósitos seriam então delimitar os institutos operacionalizados para a implementação das políticas nestes momentos de crise:

Nesta perspectiva, nosso tradicional direito constitucional positivo das crises tem consistido no emprego de meios de execução, extraordinários e transitórios, sob a denominação de estado de sítio, estado de emergência e medidas de emergência, com o objetivo de atender a situações de perigo caracterizadas, com o conteúdo, forma e Sistema de controle definidos na própria Constituição (Brasil, 1987, p. 23).

Como estado de sítio, definem, portanto, sua existência somente atrelada ao estado de defesa, isso porque “a existência exclusiva do Estado de Sítio é perigosa em dois sentidos, preliminarmente pela omissão, que deixaria espaço para a evolução da situação anormal e secundariamente pela precipitação da medida, sem que a gravidade da situação exija ou justifique tal providência” (Brasil, 1987, p. 24). O estado de defesa advindiria de uma agressão coletiva e complexa à ordem pública.

Determinaram, então, ao Poder Executivo a responsabilidade de deflagrar tais medidas emergenciais “(...) atuando segundo regras procedimentais precisa; enquanto os demais órgãos, dotados de poderes estatais de controle, procederão harmonicamente quanto aos fins da autodefesa, mas executando suas competências de supervisão política e jurídica de emprego dos meios” (Brasil, 1987, p. 23). E, ainda, determinaram que a atuação conforme a Constituição é aquela que tem procedimentos definidos. Os procedimentos deveriam ao menos partir de três princípios: gradualismo, que se dirige ao legislador constitucional; proporcionalidade, que se dirige ao executor constitucional; e corresponsabilidade de todos envolvidos (Brasil, 1987, p. 24). Essa estruturação permite observar as limitações de prazo, a divisão de competências e a criação de novas estruturas para a implementação das políticas de emergência em um Estado democrático de direito.

Além disso, pontuaram expressamente que o conceito de segurança nacional disposto na Lei de Segurança Nacional da ditadura civil militar era deturpado, vez que havia se transformado em um conceito ideológico:

Inegavelmente, o conceito de segurança nacional foi deturpado nas últimas décadas. A legislação autoritária denominada Lei de Segurança Nacional, baseou-se na inversão conceitual, onde, de atividade-meio do Estado, para a garantia da liberdade da sociedade em buscar a concretização de seus objetivos passou a ser considerada como atividade finalística do Estado (Brasil, 1987, p. 25).

De acordo com a subcomissão, as revisões ao longo da história haviam conferido ao CSN poderes excessivos para uma entidade que deveria se limitar a aconselhar o presidente da República em questões de segurança nacional. A partir de uma análise detalhada e crítica das funções, do isolamento e da superabundância de poderes do CSN, a subcomissão recomendou a reformulação da sua estrutura, de forma a assegurar uma participação mais ampla e diversificada no conselho e que pudesse responder de maneira eficaz aos principais anseios da sociedade. Recomendou-se, ainda, que deveria caber ao Poder Legislativo, enquanto representante autêntico da vontade do povo, definir suas atribuições e normatizar aspectos como sua organização e funcionamento, “sendo este momento crucial para garantir a realização plena da democracia que almejamos” (Brasil, 1987, p. 26).

Outro ponto interessante e recorrente nos debates constituintes e sintetizado neste relatório da subcomissão é a necessidade de as instituições preservarem a democracia como prerrogativa à manutenção do estado de direito:

Há que se fazer uma distinção bem nítida entre democracias cristalizadas e aquelas em processo de desenvolvimento. Nos países de tradição democrática as divergências existentes dizem respeito, basicamente, às políticas governamentais, posto que não se questiona em nenhum momento, a validade do regime. Todavia, em se tratando de países em desenvolvimento as divergências e antagonismos transcendem a simples oposição ao governo, e, não raras vezes, se dirige, de forma contestatória ao regime instituído.

Diante desse quadro, não pode a democracia permanecer tímida, acovardada, inerte e desarmada. Ao contrário, como regime constituído tem o direito e o dever de preservar a sua própria existência contra as mais variadas formas de agressão.

Gerar estabilidade é função própria das instituições políticas. Por estabilidade, entende-se a continuidade do esforço do governo, no sentido de lograr objetivos desejados pela Nação.

A ordem jurídica para estabelecer os valores da defesa do Estado, não precisa negar nem cercear a liberdade individual (...) (Brasil, 1987, p. 24).

Aos constituintes, o Estado democrático tem o dever de prover a segurança individual e coletiva, não sendo conflitantes com os princípios de liberdades: “(...) segurança e liberdade não se excluem nem se antagonizam: compatibilizam-se no direito. A segurança torna-se o meio em que viceja a liberdade. Uma necessita da outra; sem liberdade não há segurança – há opressão; sem segurança não há liberdade – há anarquia (...)” (Brasil, 1987, p. 24). Entre as prerrogativas do Estado, está a necessidade da proteção da segurança pública, sendo esta que garantiria a liberdade em sociedades democráticas. O que se percebe é que a política de segurança é colocada como uma política de Estado em que governos são transitórios e quando autoritários devem ser enfrentados pelos mecanismos de autodefesa estatais:

Portanto, tal como deve ser exclusivamente entendida, a Segurança Nacional envolve valores que não se restringem à defesa da integridade do território e a soberania nacional, mas, de forma relevante, a paz social, a garantia das instituições democráticas e os valores éticos e materiais da Nação (Brasil, 1987, p. 25).

E, em resposta aos clamores da comunidade e da sociedade como um todo, a subcomissão também entendeu necessário que a nova CF incorporasse um título específico dedicado à segurança pública. Isso afastando uma noção muito ampla de segurança e voltando a firmar diferenças entre segurança interna e externa. O projeto proposto introduziria uma nova seção sobre segurança pública, que não só definisse o conceito, mas também estabelecesse as competências de diversos órgãos como a polícia federal, forças policiais, corpos de bombeiros, polícia Judiciária e guardas municipais, alterando a lógica constitucional anterior. O relatório se encerra expressando que o projeto proposto cria um sistema de segurança pública que respeita a autonomia dos estados e municípios, definindo claramente as competências das diferentes instituições envolvidas, evitando conflitos e ambiguidades. O aspecto mais significativo é que ele coloca o interesse público como principal beneficiário.

Este é, portanto, o quadro geral dos debates que ensejaram os capítulos e artigos da CF de 1988 sobre os temas da segurança nacional e segurança pública e que registraram a necessidade de abordagens multidimensionais para a segurança nacional e pública no Brasil. Este esforço representou um avanço significativo na legislação brasileira, buscando harmonizar a segurança pública com os valores democráticos e a ordem jurídica, e destacando o papel crucial do Estado e das instituições federais nesse contexto. No entanto, observa-se que a assimilação do papel do Estado e os conceitos de Nação e soberania se mantiveram muito próximos dos conceitos propagados pela DSN, talvez isso tenha ocorrido porque esta doutrina compartilha de uma interpretação de direito internacional clássico sobre as instituições, em que se diferenciam políticas de governo e política de Estado, sendo o Estado o ente soberano capaz de praticar a autodefesa de suas

próprias instituições. Além disso, observa-se que o compromisso democrático só pôde ser firmado a partir da mediação de conflito entre interesses das Forças Armadas e da população civil que postulava pela constituinte, não por acaso sendo forte a presença de membros da academia de polícias nos debates da subcomissão.

O movimento de dessecuritização das normas constitucionais não se limitou ao processo constituinte, foi um movimento que acompanhou o processo de democratização no Brasil. Isso pode ser observado a partir da revisão das normas constitucionais em alguns dos excertos registrados no apêndice, a partir de ECs após a promulgação da CF, em 5 de outubro de 1988. O processo de dessecuritização compreendeu, assim, a revisão das regras com componentes da DSN, mas também com o esforço de distanciamento dos militares da ativa na política governamental e com a revogação de leis infraconstitucionais – como ilustrado pelas campanhas para revogação da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983, revogada pela Lei nº 14.197/2001).

Ainda que se tenha em conta um processo de dessecuritização no Brasil focado em rever muitos dos traumas e vícios do governo militar, o Brasil não se isolou de um processo de ressecuritização que tem acompanhado a política mundialmente. Concretamente, esses processos estão sendo associados a um conjunto de fatores muito variados a que o Estado tem reagido como medida de emergência, para autoproteção e em caráter excepcional, voltando a articular o conceito de segurança nacional. Podemos citar entre os fatores, desde ataques de grupos paramilitares (como foi o 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos), a crises econômicas, à revolução tecnológica, à emergência da China enquanto potência, às crises climáticas, às crises sanitárias, entre outros. No caso do Brasil, assim como Hely Lopes Meirelles elencou os meios de efetivação da política de segurança nacional nas décadas de 1969-1970, aqui, elencamos alguns marcos legais no Brasil que se alinham com os processos de ressecuritização nestas primeiras décadas do século XXI, conforme mencionado adiante.

- 1) Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo): sancionada durante o governo Temer, esta lei definiu o crime de terrorismo no Brasil, estabelecendo penalidades e medidas para prevenção e combate a atos terroristas. Houve controvérsias sobre a amplitude da definição de terrorismo e as possíveis implicações para os direitos civis e a liberdade de expressão.
- 2) Decreto nº 9.662/2019 (Estrutura Regimental do Gabinete de Segurança Institucional): no início do governo Bolsonaro, este decreto ampliou as competências do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), fortalecendo o papel da inteligência e segurança nacional na formulação de políticas.

- 3) Lei nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública – SUSP): também sancionada no governo Temer, esta lei criou o SUSP, visando integrar as ações de segurança pública em todo o território nacional. Embora voltada para a integração e cooperação, a lei também reflete um foco renovado nas questões de segurança.
- 4) Decreto nº 9.785/2019 (Regulamentação da Posse e do Comércio de Armas de Fogo): este decreto, assinado por Bolsonaro, flexibilizou as regras para a posse e o comércio de armas de fogo no Brasil, uma medida que gerou debates sobre segurança pública e violência.
- 5) Decreto nº 10.046/2019 (Governança do Cadastro Base do Cidadão e do Compartilhamento de Dados): sob o governo Bolsonaro, este decreto regulamentou o Cadastro Base do Cidadão, estabelecendo diretrizes para o compartilhamento de dados entre órgãos públicos. Este decreto levantou questões sobre privacidade e vigilância estatal.
- 6) Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (art. 142 da CF de 1988, Lei Complementar nº 97/1999 e Decreto nº 3.897/2001): durante os últimos governos, foram autorizadas diversas operações de garantia da lei e da ordem, mobilizando as Forças Armadas em situações de crise de segurança pública, o que indica uma abordagem mais militarizada para questões de segurança interna.

Estes exemplos demonstram uma abordagem de ressecuritização mais assertiva e centralizada, refletindo tendências globais, associadas ao iliberalismo político e econômico e a práticas de governo de extrema direita. Eles representam um desvio da abordagem mais equilibrada e descentralizada de segurança prevista na CF de 1988, sinalizando uma reorientação no panorama de segurança e política no Brasil. Desse modo, apesar do processo de dessecuritização promovido a partir da CF de 1988, parece que há uma conflitante tendência contemporânea de ressecuritização sendo absorvida por normas infraconstitucionais ou mesmo por atos administrativos no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da securitização no Brasil, especialmente ao analisar as CFs de 1967 e 1988, revela como o desenvolvimento da política externa de um Estado também se vale do tratamento do conceito de segurança. Nesse sentido, como primeira hipótese evidenciamos como o tratamento deste conceito faz parte, também, de como se estrutura a política de um Estado. Isso porque a segurança enquanto nacional não envolve só uma prerrogativa de Estado decorrente da capacidade soberana de defesa e integridade de territórios, mas um conceito mobilizado na proteção das instituições estatais.

Este estudo busca entender como a securitização, inicialmente um conceito monolítico e fortemente associado à segurança nacional, tem sido transformado e fragmentado, dando lugar a uma abordagem mais diversificada. A análise comparativa da CF democrática de 1988 e da CF autoritária de 1967 procura trazer um quadro preliminar sobre como os textos evocam esta noção de segurança nacional e como isso foi revisado no processo da democratização.

Observamos que, na CF de 1967 e sua EC em 1969, em um contexto de regime militar, a segurança nacional era vista como um pilar fundamental, justificando a centralização do poder e a adoção de medidas de controle social e político sob a prerrogativa de proteger o Estado contra ameaças internas e externas. O conceito de segurança era abrangente e monolítico, englobando diversas esferas da vida nacional, incluindo política, economia e sociedade. Esta abordagem refletia uma visão de mundo em que a segurança do Estado prevalecia sobre as liberdades individuais e o perigo era frequentemente identificado como interno, justificando medidas repressivas e um forte aparato de segurança. Destacamos, então, como observação final, que abrangência do conceito e seu enfoque no “inimigo interno” diferencia, sensivelmente, a mobilização do conceito daquele dos Estados Unidos que inspirou a tradição nacional naquele momento.

Com a redemocratização e a promulgação da CF de 1988, observa-se uma tendência de dessecuritização, caracterizada por uma abertura a uma abordagem mais equilibrada e democrática da segurança. A nova Constituição reorganiza o debate sobre a segurança, transferindo a noção de perigo interno, anteriormente sob a égide da segurança nacional, para a esfera da segurança pública, agora sob a responsabilidade do Ministério da Justiça.

Além disso, a CF de 1988 fragmenta o conceito anteriormente monolítico de segurança, distribuindo responsabilidades e competências entre diferentes esferas e instituições, ao mesmo tempo que o reduz. Isso reflete uma compreensão mais complexa e matizada da segurança, reconhecendo a interdependência entre segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

No entanto, apesar dessa tendência de dessecuritização em nível constitucional, observa-se no contexto brasileiro contemporâneo um renovado interesse pelo tema da segurança. Esse movimento recente pode ser identificado em algumas políticas e declarações públicas que enfatizam a segurança como um vetor de políticas públicas. A securitização, nesse contexto, vai além da proteção física e territorial, abordando também questões econômicas, sociais e ambientais, associadas a um imaginário de alerta, emergência e quizá excepcionalidades ao devido processo.

Essa mudança no discurso e na prática política sugere uma complexa interação entre a política interna e externa do Brasil, em que conceitos de

segurança são cada vez mais utilizados para justificar políticas e ações que podem ter implicações significativas tanto dentro quanto fora do país.

Este interesse iminente pela securitização, no contexto brasileiro, apresenta um reconhecido potencial de mudança nos vetores, procedimentos e agentes das políticas interna e externa do Brasil contemporâneo. A mudança, porém, trazida em nome de riscos globais pode ainda carregar consigo riscos de ressuscitar não apenas letras mortas da legislação nacional como outros fantasmas de um passado traumático recente e, ainda, favorecer associações e apropriações por movimentos reacionários e liberais que ganham protagonismo na política global.

REFERÊNCIAS

BADIN, Michelle Rattton Sanchez *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 27, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gKCFznzSZC7kjhJndL8YSmJ/?format=pdf&lang=pt>.

BADIN, Michelle Rattton Sanchez *et al.* **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. p. 1-52. (Texto para Discussão, n. 2736). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11086/1/td_2736.pdf.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERELSON, Bernard. **Content analysis in communication research**. New York: Hafner, 1984.

BORGES FILHO, Nilson. Segurança nacional e Constituição. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 7, n. 12, p. 72-82, 1986. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16633>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, 19 out. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

_____. Congresso Nacional. Emenda Constitucional de nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 1969.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e das Instituições. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. **Anteprojeto relatório** – volume 132. Relator: Deputado Constituinte Ricardo Fiuza. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. IV – Comissão da Organização eleitoral, partidária e garantias das instituições – volume 135. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-135.pdf>.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**. 8. ed. Rio de Janeiro: ESG, 2009. p. 350.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

COMBLIN, José. **A ideologia da segurança nacional**: doutrina de Estado e legitimação do poder. Petrópolis: Vozes, 1978.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

FRERICHS, Sabine. **Studying law, economy, and society**: a short history of socio-legal thinking. Helsinki: University of Helsinki, 15 Mar. 2012. (Helsinki Legal Studies Research Paper, n. 19). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2022891>.

GURGEL, José Alfredo Amaral. **Segurança e democracia**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

HEATH, J. Benton. Making sense of security. **American Journal of International Law**, v. 116, n. 2, p. 51, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/ajil.2021.63>.

MANSAN, Jaime. A Escola Superior de Guerra e a formação de intelectuais no campo da educação superior no Brasil (1964-1988). **Revista Brasileira de Educação**, 2017, v. 22, n. 70, p. 826-850.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 139 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008. p. 16-26.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 24 de maio de 1972. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 4, n. 40, set. 2002. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/802/790/1610>.

PERRY-KESSARIS, Amanda. What does it mean to take a socio-legal approach to international economic law? In: _____. **Socio-legal approaches to international economic law**: text, context, subtext. [s.l.]: Routledge: 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2085007>.

POSSIBILIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Marcelo Passini Mariano¹
Haroldo Ramanzini Junior²

Observam-se, nas últimas décadas, avanços significativos na dimensão substantiva e no aspecto metodológico das pesquisas desenvolvidas no campo de análise de política externa e de política externa brasileira. Entretanto, ainda subsistem lacunas, do ponto de vista da elaboração de instrumentos, tipologias e análises mais diretamente focadas nas dimensões de implementação, monitoramento e avaliação da política externa. Desse modo, o objetivo do texto é examinar as possibilidades de monitoramento e avaliação da política externa brasileira. Para isso, incorporam-se as contribuições dos modelos mais gerais de monitoramento e avaliação de políticas públicas, particularmente a metodologia do modelo lógico, ao mesmo tempo que se consideram as complexidades e desafios específicos que caracterizam a implementação da política externa. Em que pesem a identificação de limitações e a consequente necessidade de adaptação dos modelos normalmente utilizados para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, faz-se necessário avançar no debate e no aprimoramento das ferramentas de monitoramento e avaliação da política externa, considerando a crescente interconexão entre questões internas e externas e a necessidade de definir indicadores apropriados de desempenho.

Palavras-chave: análise de política externa; política externa brasileira; monitoramento e avaliação; políticas públicas; implementação.

POSSIBILITIES FOR MONITORING AND EVALUATION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY

In recent decades, important achievements have been observed in the substantive and in the methodological aspects of research in the field of foreign policy analysis and Brazilian foreign policy. However, gaps still remain, from the point of view of building instruments, typologies and analyzes more directly focused on the dimensions of implementation, monitoring and evaluation of foreign policy. Therefore, the objective of the paper is to examine the possibilities for monitoring and evaluation of Brazilian foreign policy. Thus, we have incorporated in the analysis general models for monitoring and evaluation of public policies, particularly the logic model framework, while also considering the complexities and specific challenges that characterize foreign policy implementation. Despite the identification of limitations and the consequent need for adaptations to the frameworks normally used for monitoring and evaluation of public policies, it is necessary to move forward the debate and the instruments of foreign policy monitoring and evaluation tools,

1. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (FCHS/Unesp) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da associação entre a Unesp, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coordenador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (Lantri) e do Laboratório de Relações Internacionais da FCHS, ambos da Unesp, e doutor em sociologia pela mesma universidade. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1159-2537>. E-mail: marcelopmariano@gmail.com.

2. Professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB); editor-chefe da *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI); professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7105-6237>. E-mail: hramanzinijunior@gmail.com.

considering the growing interconnection between internal and external issues and the need to define appropriate performance indicators.

Keywords: foreign policy analysis; Brazilian foreign policy; monitoring and evaluation; public policies; implementation.

POSIBILIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

En las últimas décadas, se han observado logros importantes en los aspectos sustantivos y metodológicos de la investigación en el campo del análisis de política exterior y de la política exterior brasileña. Sin embargo, aún persisten brechas desde el punto de vista de la construcción de instrumentos, tipologías y análisis más directamente enfocados en las dimensiones de implementación, monitoreo y evaluación de la política exterior. Por lo tanto, el objetivo del artículo es examinar las posibilidades de monitoreo y evaluación de la política exterior brasileña. Así, hemos incorporado en el análisis modelos generales de monitoreo y evaluación de políticas públicas, particularmente el marco del modelo lógico, considerando también las complejidades y desafíos específicos que caracterizan la implementación de la política exterior. A pesar de la identificación de limitaciones y la consecuente necesidad de adaptaciones a los marcos normalmente utilizados para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, es necesario avanzar en el debate y en los instrumentos de monitoreo y evaluación de la política exterior, considerando la creciente interconexión entre cuestiones internas y externas y la necesidad de definir indicadores de desempeño apropiados.

Palabras clave: análisis de política exterior; política exterior brasileña; monitoreo y evaluación; políticas públicas; implementación.

JEL: F59.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art6>

Data de envío do artigo: 26/1/2024. Data de aceite: 16/5/2024.

1 INTRODUÇÃO

O processo de planejamento de política externa encontra-se intrinsecamente influenciado por fatores estruturais complexos, que impõem desafios significativos aos formuladores de políticas. Entre estes, destaca-se a anarquia que permeia o sistema internacional, caracterizado pela ausência de uma autoridade centralizada e superior aos Estados. Essa lacuna de poder centralizado propicia um cenário de elevada incerteza, comprometendo substancialmente a capacidade de previsão e eficácia do planejamento em política externa. Neste contexto, sua formulação, realizada no âmbito das dinâmicas entre Estados soberanos e diversos atores globais, é diretamente impactada pela inexistência de um sistema político internacional plenamente funcional, resultando em dificuldades substanciais para o monitoramento e a avaliação das ações externas.

A tomada de decisões no campo das relações exteriores muitas vezes envolve a gestão de elementos imponderáveis e restrições de tempo, desafiando a aplicabilidade

de métodos convencionais de planejamento. Além disso, características específicas de cada Estado, abarcando capacidades econômicas, políticas, sociais e culturais, definem os limites e possibilidades do planejamento (Bloomfield, 1978). No Brasil, fatores como extensão territorial, população, localização geográfica, estrutura político-institucional, desigualdade social e capacidade de poder moldam diretamente tanto a condução quanto o planejamento das ações externas.

O planejamento da política externa brasileira, mesmo com o suporte de um corpo diplomático altamente qualificado, enfrenta desafios notáveis pelo fato de o Brasil não ser um país desenvolvido e pelas instabilidades políticas e econômicas historicamente recorrentes.

Por um lado, por ser um país em desenvolvimento, isso implica limitações significativas, não apenas em termos orçamentários, mas também na capacidade de influência e exercício de poder nas esferas regionais e globais. Neste contexto, o Brasil é desafiado a equilibrar suas urgentes necessidades internas, como combate à pobreza e desenvolvimento da infraestrutura, com objetivos no cenário internacional. Com frequência, as prioridades domésticas acabam prevalecendo, restringindo os recursos e a atenção destinados à política externa. Essa realidade molda as possibilidades de ação e escolha do Estado nacional no nível internacional, influenciando diretamente a abordagem e implementação de suas estratégias.

Por outro lado, as instabilidades domésticas que o Brasil e os países vizinhos enfrentam representam desafios significativos ao planejamento e execução da política externa brasileira. Essa realidade, marcada por frequentes mudanças políticas e econômicas, por exemplo, impacta diretamente os esforços de cooperação e integração regional, elementos importantes da política externa do país. Iniciativas relevantes como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e projetos nas áreas de comércio, meio ambiente e infraestrutura são especialmente suscetíveis a essas instabilidades. Apesar de o Brasil manter uma presença internacional considerável, com participação ativa em fóruns globais e estabelecimento de parcerias estratégicas, as dificuldades no cenário regional podem comprometer suas intenções. As consequências das instabilidades regionais podem restringir as aspirações do Brasil em sua projeção extrarregional, limitando a extensão de sua influência e poder no âmbito global.

Assim, as relações exteriores possuem características específicas, como a gestão de incertezas e a dinâmica de influências em um cenário global sem autoridade centralizada. Estas peculiaridades indicam a necessidade de uma abordagem especializada em seu monitoramento e avaliação (Desiderá, 2022). Com efeito, é possível que as ferramentas e métodos desenvolvidos para o monitoramento e avaliação de outras políticas públicas possam ser adaptados para atender às particularidades da política externa, que necessitam ser consideradas.

Diante das complexidades e desafios que caracterizam a política externa, este texto propõe examinar a atividade do seu planejamento no contexto atual, enfocando as características universais dessa área, além das especificidades do Brasil como país em desenvolvimento. O estudo visa avaliar a aplicabilidade de metodologias como o modelo lógico ao planejamento em política externa, atentando às suas características e desafios. Embora essas metodologias sejam amplamente utilizadas em diversas políticas públicas, é possível que encontrem algumas limitações específicas diante da política externa brasileira. No entanto, isso não diminui a importância de avançar no debate e no aprimoramento das ferramentas de monitoramento e avaliação, especialmente considerando a crescente interconexão entre questões externas e internas e a necessidade de definir indicadores apropriados de desempenho.

O artigo está organizado em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção aborda algumas questões importantes sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas, discutindo suas especificidades e limitações quando aplicadas ao campo da política externa. A terceira seção examina o desenvolvimento histórico do planejamento estratégico no Ministério das Relações Exteriores (MRE), destacando as principais iniciativas, mudanças estruturais e a crescente demanda por transparência e controle democrático, além de analisar os impactos dessas mudanças na prática diplomática brasileira. A quarta seção explora a aplicabilidade do modelo lógico ao contexto da política externa brasileira, discutindo suas potencialidades e desafios, e propondo adaptações necessárias para sua implementação eficaz. Finalmente, a quinta seção apresenta as conclusões e implicações práticas do estudo, oferecendo contribuições específicas para aprimorar o monitoramento e a avaliação da política externa no Brasil, visando à criação de um planejamento mais sistemático, transparente e adaptado às dinâmicas globais em constante mudança.

2 PLANEJAMENTO EM POLÍTICA EXTERNA E A REALIDADE BRASILEIRA

O monitoramento e a avaliação da política externa possuem particularidades, mas é importante lembrar que estão inseridas em um contexto mais amplo de realização e planejamento de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é um marco significativo no reconhecimento das necessidades da sociedade brasileira em relação às políticas públicas, na medida em que busca a melhoria das condições de vida da população. Desde então, observamos transformações sociais relevantes ocorridas no Brasil e no mundo, que mantêm uma demanda crescente por políticas que atendam às novas necessidades sociais. Em relação à avaliação de políticas públicas, a aprovação da Emenda Constitucional nº 109, em 15 de março de 2021, que reformou o art. 37 da CF/1988, elevou essa atividade ao *status* de preceito constitucional.

No Brasil, as políticas públicas tiveram um período de expressivo desenvolvimento entre 1994 e 2014 (Farah, 2016). Esse período histórico de relativa estabilidade econômica e política permitiu que o país conseguisse avançar em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, entre outras. Mesmo diante de pressões importantes, como crises financeiras internacionais, principalmente a grande crise de 2008, assim como o desenvolvimento da internet e novas formas de comunicação social, o sistema político nacional manteve uma capacidade de resposta significativa em face dos desafios que se apresentavam.

No entanto, é possível observar que essa situação começou a mudar já em meados de 2013, com o início das manifestações de rua em diversas partes do país. Inicialmente, as manifestações apresentavam demandas por melhores políticas públicas de transporte, mas se ampliaram para temas como saúde e educação, envolvendo diferentes setores sociais. É importante destacar que as manifestações também se organizaram por meio das novas ferramentas de comunicação digitais, o que teve um papel decisivo para a intensidade dos atos e também para a dificuldade de prever as suas consequências.

Esses eventos foram apenas o começo de uma série de desdobramentos que impactaram a política nacional, como a Operação Lava Jato, o processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff e os escândalos de corrupção que envolveram o governo Michel Temer. Após um período eleitoral conturbado, o governo Jair Bolsonaro manteve o país em constante estado de alerta mediante uma estratégia política e eleitoral de tensão frequente das instituições democráticas, visando à divisão da sociedade ao extremo, especialmente durante o transcurso da pandemia do novo coronavírus. Apesar da vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2022, a instabilidade política não diminuiu. Pelo contrário, chegou ao ápice em 8 de janeiro de 2023, quando ocorreu o episódio que consumou o continuado estímulo por parte do governo anterior ao ressurgimento do autoritarismo no país: a tentativa de golpe contra a democracia, que levou à vandalização da Praça dos Três Poderes em Brasília. Mesmo com os esforços de normalização da situação política pelo atual governo, o país ainda enfrenta um cenário de incerteza e tensão, com alto nível de polarização.

Essa breve descrição histórica demonstra as dificuldades que o planejamento de políticas públicas – e, em particular, da política externa – enfrenta para se efetivar em países com reconhecida instabilidade política e econômica, como é o caso dos países latino-americanos. Se a partir de meados dos anos 1990 tivemos duas décadas de melhores condições para o desenvolvimento das políticas públicas, no atual momento já estamos chegando perto de completar uma década de forte instabilidade, o que só faz aumentar os desafios para a tarefa que já não era fácil.

Diante desse panorama, que é conjuntural e também estrutural, é importante ressaltar algumas características acerca das políticas públicas que devem ser levadas em consideração para se pensar nas suas possibilidades de monitoramento e avaliação.

Em geral, as políticas públicas demandam tempo para serem implementadas e, por isso, não são estáticas. Logo, elas devem ser repensadas e modificadas muitas vezes para dar conta das mudanças governamentais, do público-alvo e também do contexto em que estão inseridas. Assim, o problema do tempo é uma das principais questões que devem ser consideradas, e este é agravado pelos períodos de maior instabilidade, uma vez que aumenta a dificuldade de adaptação dos programas governamentais e amplia a probabilidade de interrupção.

Quanto à disponibilidade de recursos, é outra questão fundamental que também deve ser considerada, visto que a demanda crescente por políticas públicas tem convivido com provimento de recursos públicos a uma taxa insuficiente para atender às necessidades da população. Adicionalmente, apesar de as políticas públicas terem como objetivo oferecer serviços para atender a demandas legítimas da população, muitas vezes isso não é facilmente reconhecido pelos que são beneficiados diretamente por essas políticas, ou elas são questionadas quanto à sua legitimidade por setores que se sentem prejudicados.

Dessa forma, tanto o problema do tempo quanto o dos recursos são agravados em uma situação de crescente instabilidade, tendendo a não acompanhar o ritmo das transformações sociais que se aceleraram com o uso das tecnologias digitais e novas formas de comunicação, o que torna a tarefa de monitorar a execução dos serviços e avaliar os resultados obtidos muito difícil de ser realizada, principalmente quando consideradas as particularidades da política externa.

Nesse ponto, evidencia-se a situação paradoxal do monitoramento e avaliação das políticas públicas. Por um lado, a implementação dessas políticas tem se tornado cada vez mais difícil em razão da grande diversidade de fatores e atores que influenciam o seu sucesso ou fracasso. Por outro lado, é justamente essa condição que torna a tarefa de monitoramento e avaliação ainda mais necessária, porque há maior demanda por controle democrático da política externa. A dificuldade, portanto, é identificar quais seriam os meios de superar os desafios e desenvolver estratégias eficazes de monitoramento e avaliação, que levem em conta a complexidade das políticas públicas e os diversos fatores que influenciam sua implementação e impacto social nos dias atuais.

3 DEMANDAS POR PLANEJAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

O tema do planejamento não é novo na política externa brasileira ou no MRE (Farias, 2021). Contudo, a partir de 2014, com a crise política e econômica no Brasil, intensificou-se a demanda por planejamento, monitoramento e avaliação, também pelo fato de temas e agendas de política externa terem ampliado a sua capilaridade no debate público do país. Além disso, a crise que se desenrolou a partir de 2014 teve impactos significativos para a própria substância da política externa, tanto do ponto de vista da redução da intensidade e amplitude do engajamento internacional do país quanto do ponto de vista da redução dos recursos orçamentários para o MRE e para a manutenção da atividade internacional. As restrições orçamentárias do ministério geraram dificuldades para o próprio pagamento de contas e de servidores que estavam lotados no exterior, além de ampliação de dívidas com organismos internacionais.³

Tal contexto impulsionou solicitações de esclarecimentos e discussões sobre eventuais problemas na estrutura interna do MRE, assim como sobre critérios e procedimentos para abertura de embaixadas no exterior, ações para a promoção de exportações e a forma de organização das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro. Essas observações vieram de parlamentares do Congresso Nacional, bem como de procedimentos do Tribunal de Contas da União (TCU).

A própria evolução nos fluxos de comunicação e no impacto doméstico das questões internacionais faz com que haja maior exposição da política externa ao público, ao parlamento, à imprensa e a grupos de interesse. Do ponto de vista geral, instituições e atores domésticos passaram a demandar das diplomacias mais transparência em suas ações – demanda também presente em relação a outras burocracias do Estado.

No Brasil e em outros países, as sociedades têm, cada vez mais, cobrado transparência e prestação de contas dos executores da política externa (Hare, Manfredi-Sánchez e Weisbrode, 2023). No Congresso, particularmente no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, há indicações de interesse no sentido de acompanhar o trabalho do MRE. Em parte, isso decorre da ampliação da politização da política externa e das escolhas internacionais do país, fatores que tendem a ampliar o interesse dos parlamentares no tema.

No caso do Senado Federal, o Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional nº 4, de 2016, solicita que:

3. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/rombo-do-brasil-com-organismos-internacionais-e-de-r-17-bilhao/>.

sejam avaliadas por esta comissão as políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área de política externa, notadamente no que se refere à conquista de novos mercados, à assistência e proteção de brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do ministério no exterior.⁴

O relator da matéria, aprovada pela comissão e posteriormente enviada ao ministro das Relações Exteriores, senador Tasso Jereissati, em 9 de fevereiro de 2017, recomendou uma série de ações, como reforma das carreiras de diplomatas, assistentes e oficiais de chancelaria, treinamento, integralização de cotas em organismos e organizações internacionais, criação de marco legal de cooperação, assistência consular, alocação da infraestrutura diplomática e transparência. Nesse último ponto, recomendou que o “MRE reveja sua política de transparência para que a sociedade brasileira tenha conhecimento sobre as ações e resultados da política externa, bem como um maior senso de pertencimento em relação à política externa brasileira e ao trabalho do próprio MRE”.⁵

Outro momento na crescente demanda por ampliação do controle e transparência das ações externas brasileiras foi o Acórdão nº 391/2018 do TCU, que determinou à Secretaria-Geral de Relações Exteriores (SG/MRE) que encaminhasse ao tribunal informações com os

responsáveis, prazos, produtos e metas devidamente especificados, que contemple a elaboração, formalização e implementação do planejamento estratégico do Ministério das Relações Exteriores, incluindo o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados.⁶

Não foi a primeira vez que o TCU realizou trabalho de auditoria envolvendo o MRE ou o tema da promoção comercial. Há, ao menos, sete casos com o tema de comércio exterior ou promoção comercial ou, ainda, de aspectos de gestão ou governança do MRE e da ApexBrasil.⁷ Não há, contudo, pesquisas comparativas, de modo a contextualizarmos os dados de que o MRE é parte com os dados de outros ministérios. Os sete casos mencionados são os descritos a seguir.

- 1) Auditoria operacional no MRE: avaliou a implementação de determinações e recomendações do TCU, focando no planejamento da ação do MRE e na atuação dos setores de promoção comercial no exterior.⁸

4. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124813/pdf>.

5. Disponível em: https://www.sinditamaraty.org.br/images/Anexo_5_Relatorio_da_Comissao_de_Relacoes_Exteriores_e_Defesa_Nacional.pdf.

6. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A391%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

7. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

8. Processo nº 018.582/2002-0, relatório de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, Acórdão nº 386/2004-TCU-Plenário, relator ministro Adylson Motta.

- 2) Auditoria operacional no Sistema de Promoção Comercial do MRE: avaliou a eficácia e eficiência do sistema.⁹
- 3) Levantamento da governança dos órgãos de controle interno: interesse em entender a estrutura de governança dos órgãos de controle interno dos Poderes, incluindo o setor de controle do MRE.¹⁰
- 4) Prestação de contas da ApexBrasil: examinou as contas dos responsáveis pela agência em 2012, resultando em contas regulares para alguns gestores e pendências para outros.¹¹
- 5) Prestação de contas da Secretaria-Geral de Educação e Cultura (SGEC) do MRE: avaliou as contas dos responsáveis pela Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial do MRE.¹²
- 6) Levantamento de dados sobre o MRE: coletou dados sobre o MRE sem decisões específicas ou deliberações resultantes.¹³
- 7) Auditoria operacional sobre governança da política pública no comércio exterior: avaliou como a política pública é administrada no que diz respeito ao comércio exterior, a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).¹⁴

Em parte como consequência das pressões do Congresso, intensificadas a partir de 2016, e do TCU, no âmbito do Acórdão nº 391/2018, o MRE enviou, em 14 de maio de 2018, o documento intitulado Plano de Ação com as informações solicitadas pelo tribunal.

O referido plano é um documento de sete páginas com alguns anexos, dos quais dois se destacam para os objetivos deste texto: uma circular telegráfica com orientações e diretrizes que deveriam guiar os postos diplomáticos no exterior na elaboração do planejamento estratégico de promoção comercial; e um documento de referência intitulado Sistema de Planejamento Estratégico das Relações Exteriores (Sisprex).

9. Processo nº 012.712/2006-0, relatório de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, Acórdão nº 992/2009-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Nardes.

10. Processo nº 025.818/2008-4, relatório de Levantamento do TCU, Acórdão nº 1.074/2009-TCU-Plenário, relator ministro-substituto Weder de Oliveira.

11. Processo nº 029.743/2013-3, Prestação de Contas da Apex-Brasil, exercício 2012, Acórdão nº 2.010/2016-TCU-Segunda Câmara, relator ministro-substituto Marcos Bemquerer.

12. Processo nº 046.747/2012-5, Prestação de Contas da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial do MRE, Acórdão de Relação nº 3.379/2014-TCU-Plenário, relator ministro Benjamim Zymler.

13. Processo nº 016.457/2013-7, Administrativo (Secex Desenvolvimento), Produção de Conhecimento sobre o MRE, realizado em 2013.

14. Processo nº 018.688/2014-4, Auditoria de Natureza Operacional do TCU, Acórdão nº 2.744/2015-TCU-Plenário, relator ministro-substituto Augusto Sherman.

No âmbito do Plano de Ação do MRE, destacou-se na estruturação da gestão estratégica da política externa brasileira a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC).¹⁵ Este comitê formado por altos funcionários do MRE, incluindo o ministro de Estado e o secretário-geral, seria encarregado de validar e implementar normas relacionadas ao planejamento estratégico do ministério, indicando um esforço significativo para aprimorar sua abordagem de governança e controle.

O documento de referência do Sisprex (p. 2) indica que

tem sido crescente a demanda dos órgãos de controle por uma gestão cada vez mais transparente e voltada a resultados. Em parte, essa demanda tem sido atendida pelo plano plurianual (PPA), previsto no artigo 165, inciso I da Constituição Federal, mas que tem se provado insuficiente, no caso do Ministério das Relações Exteriores, por não se basear em um esforço sistemático de definição de objetivos e metas de curto e médio prazos, de modo adequado às atribuições de uma chancelaria.

Nessa linha, o Plano de Ação revela que o Sisprex pretende viabilizar as seguintes atividades:

- diagnóstico básico de conjuntura e tendências internacionais;
- explicitação das diretrizes e prioridades da política externa brasileira;
- plano estratégico quadrienal com objetivos estratégicos de médio prazo;
- planos de trabalho anuais; e
- monitoramento dos objetivos estabelecidos e avaliação do cumprimento de metas e atividades.

O planejamento estratégico do MRE foi estruturado em três fases fundamentais. A primeira fase – diagnóstico e diretrizes (Sisprex, 2018, p. 5) – estabelece um diagnóstico do ambiente internacional e define as diretrizes-chave da política externa brasileira. Esta etapa seria marcada por um planejamento de longo prazo, com revisões programadas a cada quatro anos, equilibrando a identificação de tendências globais e a proatividade na influência de normas e decisões internacionais alinhadas aos interesses do Brasil.

A segunda fase – plano estratégico quadrienal (Sisprex, 2018, p. 8-9) – difere da prática usual em relação aos PPAs. Nesta etapa, os objetivos estratégicos e metas táticas da política externa são identificados, destacando-se pela abordagem diferenciada em relação ao PPA. Este plano estratégico quadrienal é fundamentado

15. A Portaria do MRE nº 531, de 5 de julho de 2017, criou o CGRC. O seu nome foi alterado para Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC) pelo Decreto nº 10.598/2021, que incluiu a gestão de integridade como de sua competência.

nas diretrizes estabelecidas na primeira fase, com uma ênfase na hierarquização dos objetivos para uma alocação mais eficiente dos recursos.

Na terceira fase – planos de trabalho anuais (Sisprex, 2018, p. 11-12) – são estabelecidas metas anuais e as atividades necessárias para atingi-las. Esses planos são projetados para implementar as diretrizes de política externa definidas anteriormente, garantindo que os esforços sejam focados na realização dos objetivos estratégicos. Nessa concepção, o monitoramento e a avaliação são processos contínuos e fundamentais em todas as suas fases.

Em 2020, o MRE, em parte como resultado de pressões e demandas de órgãos de controle e de outros atores governamentais e não governamentais, instituiu o primeiro ciclo do seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI-MRE 2020-2023), elencando missão, visão, valores, áreas responsáveis e os seguintes objetivos estratégicos:¹⁶

OE01 – Ampliar as parcerias políticas e a inserção econômica competitiva do Brasil no mundo, com foco na prosperidade da sociedade brasileira.

OE02 – Promover a imagem e cultura do Brasil no exterior.

OE03 – Promover serviços consulares de qualidade.

OE04 – Ampliar a influência do Brasil nos processos decisórios internacionais.

OE05 – Fortalecer relações bilaterais e com blocos regionais.

OE06 – Intensificar a promoção dos produtos, da imagem e da cultura brasileiros no exterior.

OE07 – Aperfeiçoar a oferta e a qualidade dos serviços de assistência a cidadãos brasileiros no exterior.

OE08 – Aprimorar práticas de governança, gestão e transparência.

Com efeito, a adoção do primeiro ciclo do PEI-MRE para o período 2020-2023 abre novas possibilidades para o aprimoramento do planejamento da política externa brasileira. Essa iniciativa representa o esforço para reforçar a estruturação, o monitoramento e a avaliação das ações do ministério. O PEI-MRE introduz um esquema que, potencialmente, pode fornecer uma orientação mais sistemática e parâmetros para uma avaliação mais efetiva das políticas implementadas. Enquanto o plano ainda está em seu período de execução e os resultados completos ainda estão por ser avaliados, sua implementação sugere um passo em direção a uma abordagem mais estratégica e responsiva à dinâmica global, alinhando as ações do Brasil no cenário internacional com um planejamento orientado a resultados.

16. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre>.

A tendência de pressão sobre as ações do MRE no tema de planejamento, monitoramento e avaliação da política externa continuou, mas agora no Legislativo. Em 2021, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal indicou que os candidatos a postos de missão diplomática deveriam apresentar um plano de trabalho (Decisão CRE, de 28 de maio de 2021):¹⁷

com o propósito de aperfeiçoar o procedimento de escolha dos chefes de missão diplomática permanente, e fundamentada no art. 383, IV do Regimento Interno do Senado Federal, esta Presidência submete à comissão a presente decisão, passando a solicitar ao Ministério das Relações Exteriores que, em conjunto com os demais documentos que instruem a decisão deste colegiado, seja encaminhado, obrigatoriamente, plano de trabalho a ser desempenhado pelo candidato, caso aprovado, no posto a que se destina.

O documento considera ainda que “um plano de trabalho é a ferramenta central de um processo claro, objetivo e contínuo de avaliação de desempenho, tanto do diplomata individualmente quanto do próprio Itamaraty, no tocante às suas diretrizes e prioridades”.

Segundo a senadora Kátia Abreu,¹⁸ a mudança implementada na nomeação de diplomatas para embaixadas e representações brasileiras no exterior foi motivada pela necessidade de uma avaliação mais aprofundada dos candidatos. Em razão desta decisão, pelo menos desde 2021, todos os candidatos a postos de missão diplomática têm apresentado documento com o planejamento estratégico do posto a ser ocupado. Embora com variações pontuais, os documentos apresentam a seguinte estrutura: perfil do candidato, mapa estratégico institucional do MRE (PEI-MRE), mapa estratégico do posto, metas e indicadores por tema indicado pela CRE.

No caso das metas e prioridades, pontos importantes para o planejamento em política exterior, a decisão da CRE estabeleceu que estas devem conter indicadores de *performance*, que são fundamentais para as atividades de monitoramento e avaliação. Assim, as principais metas e prioridades indicadas pela CRE se referem a temas como a promoção de comércio e investimentos, relações políticas bilaterais e atuação em organismos regionais ou multilaterais. Também abrangem a promoção da imagem do país, cultura, turismo e marca Brasil, além de cooperação para o desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente. Outras áreas de foco são a cooperação em agropecuária, ciência, tecnologia e inovação, educação, saúde e defesa. O planejamento contempla ainda a promoção de

17. Decisão CRE: plano de trabalho de candidatos a postos de missão diplomática. Assinada pela então presidenta da comissão, senadora Kátia Abreu. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/05/28/ato-da-comissao-de-relacoes-exteriores>. Acesso em: 18 dez. 2023.

18. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/28/indicado-a-embaixada-tera-que-apresentar-plano-de-trabalho-a-comissao>. Acesso em: 22 dez. 2023.

desenvolvimento socioeconômico e combate às desigualdades, cooperação na área de fronteira e apoio às comunidades brasileiras no exterior, com a promoção da integração regional em aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais.¹⁹

No mapa estratégico do MRE,²⁰ observa-se uma concepção abrangente das metas e objetivos institucionais da entidade. Conforme o documento, o MRE aspira a ser reconhecido por sua diplomacia de alto padrão, com o objetivo de gerar benefícios tangíveis para a sociedade brasileira. A missão expressa no mapa enfatiza a implementação eficaz da política externa estabelecida pela Presidência da República, enfocando a promoção dos interesses nacionais no âmbito internacional e a oferta de serviços consulares de qualidade para brasileiros no exterior.

Entre as metas estratégicas descritas, constam a expansão das parcerias políticas do Brasil e a melhoria de sua inserção econômica global, além da promoção da imagem e da cultura brasileira em outros países. O MRE destaca a intenção de fortalecer a influência do Brasil nos processos decisórios internacionais e aprofundar as relações bilaterais e com blocos regionais. Também menciona a intensificação da promoção de produtos e da cultura brasileira no exterior. Ademais, o mapa estratégico enfatiza o compromisso do MRE com o aprimoramento de suas práticas de governança, gestão e transparência, explicitando os valores institucionais de profissionalismo, sentido de missão, excelência e integridade.

No *site* do MRE, encontram-se disponíveis dois documentos que abordam a execução do PEI para o período de 2020 a 2023. O primeiro trata de projetos em andamento, enquanto o segundo detalha os projetos já concluídos. Na verificação realizada em 7 de junho de 2023, identificou-se um total de 23 projetos em fase de execução, cada um com sua respectiva descrição.

Entre os projetos em andamento,²¹ destacam-se iniciativas como o desenvolvimento de um novo modelo de gestão para os postos diplomáticos, a implementação do Sistema Consular Integrado (SCI.ng Notarial) e a criação do Instituto Guimarães Rosa. Há também esforços concentrados em negociações internacionais, como as tratativas com o Paraguai para revisão do anexo C do Tratado de Itaipu e a revisão parcial da Tarifa Externa Comum. Outro projeto significativo é a expansão da rede de acordos comerciais extrarregionais do Mercosul.

19. Exemplos de planejamento estratégico para candidaturas de embaixadores disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9097289&ts=1648842759450&disposition=inline> (refere-se a uma candidatura durante o governo Bolsonaro, 2022); e <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9514456> (no governo Lula, 2023).

20. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/MREMapaEstrategico_09112020.pdf. Acesso em: 23 dez. 2023.

21. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/2023.02.23ProjetosemandamentoSiteExterno.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

Além disso, o MRE está trabalhando no fortalecimento das relações políticas e econômicas com países da América Central, Caribe e México, na implementação da Comissão Permanente Bilateral com a Espanha e no Plano de Ação para fortalecer a parceria estratégica com a Índia. A lista inclui ainda o reforço das relações com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e seus membros, a implementação do Programa de Diplomacia da Inovação e a instalação de um Núcleo de Análise de Dados Estatísticos, Comerciais e Econômicos.

Entre os projetos que visam a melhorias internas, figuram a otimização do trâmite de documentação sanitária e fitossanitária entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o MRE e os postos no exterior, a transparência na prestação de contas públicas, a adoção de uma metodologia de gestão de riscos, a abertura de repartições consulares em cidades estratégicas e a revisão periódica do Brasil no Conselho de Direitos Humanos. O documento destaca ainda a associação do Brasil à Organização Europeia para a Investigação Nuclear (CERN), a implementação de coleta seletiva de resíduos no MRE, a implantação da Coordenação-Geral de Licitação e Contratos, e a política de acervo histórico, artístico e de representação do MRE. Por fim, são mencionadas a portaria sobre o rol de responsáveis e a introdução de uma nova estrutura organizacional.

Relativamente aos projetos concluídos pelo MRE,²² destaca-se a implementação do “escritório de projetos”, iniciativa focada na melhoria da gestão de projetos, assim como na promoção da qualidade de vida, centrada na saúde mental dos colaboradores.

Além disso, consta a criação da Embaixada do Brasil em Manama, no Reino do Bahrein, que representa uma expansão da diplomacia brasileira no Oriente Médio. Outro projeto mencionado é a reestruturação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban), somada à aprovação de um novo documento para orientar as relações entre o Brasil e a China.

A lista inclui também a realização da XI Comissão Intergovernamental Brasil-Rússia de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (CIC), além da avaliação da governança do BRICS.²³ Outro ponto importante é a participação do Brasil como líder na transição energética no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia. Por fim, o documento destaca a descentralização orçamentária no MRE, uma ação voltada para a eficiência administrativa e financeira do ministério.

22. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/2023.02.23ProjetosconcluidosSiteExterno.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

23. Acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

No contexto das discussões anteriores, é importante reconhecer que as dificuldades enfrentadas pelo MRE do Brasil no que diz respeito ao planejamento estratégico, bem como aos esforços de monitoramento e avaliação, não são exclusivas dessa instituição.

Niklasson e Towns (2022, p. 341) observam uma tendência interessante em seus estudos sobre ministérios de Relações Exteriores: embora essas instituições sejam frequentemente percebidas como resistentes a mudanças, elas estão, de fato, passando por transformações significativas. Essa mudança inclui a revisão dos seus procedimentos operacionais padrões, indicando uma adaptação às novas demandas e contextos globais. Ou seja, há um movimento, quase generalizado, de mudanças nas características e *status* desses ministérios nos aparatos estatais (Hare, Manfredi-Sánchez e Weisbrode, 2023). Um exemplo que ilustra o ponto é o relatório de Burns, Grossman e Ries (2020, p. 1), que apresenta propostas de reformas para o Departamento de Estado nos Estados Unidos na direção de um “serviço diplomático para o século XXI”.

Brzezinski (1969), já no final dos anos 1960, ofereceu uma visão crítica sobre a formulação da política externa americana, destacando sua natureza predominantemente intuitiva e burocrática. Ele observou que a política externa dos Estados Unidos ainda operava em grande parte com base no julgamento intuitivo de poucos indivíduos, combinado com a inércia burocrática de uma grande organização profissional. Sua análise ressalta a resistência à mudança e a dependência de métodos tradicionais, um padrão que pode ser relevante em vários contextos contemporâneos. Brzezinski (1969, p. 73, tradução nossa) expõe essa ideia afirmando que:

a política externa é, talvez, a última área importante de atividade organizada nos Estados Unidos que ainda opera em grande parte com base na combinação do julgamento intuitivo de alguns indivíduos com o impulso tradicional da inércia burocrática gerada por uma grande organização profissional.²⁴

Rana (2023, p. 90) discute a natureza e a abordagem dos planejamentos estratégicos adotados por vários ministérios de Relações Exteriores ao redor do mundo. Destaca que, embora estes ministérios possam variar em suas designações específicas, a estrutura de seus planos estratégicos é tipicamente semelhante e abrange um ciclo de três a cinco anos. O autor detalha um formato comum de três níveis para esses planos: o primeiro nível define os objetivos estratégicos gerais do ministério; o segundo nível descreve os principais alvos ou metas de cada objetivo; e o terceiro nível consiste em ações específicas projetadas para alcançar

24. "Foreign policy is perhaps the last important area of organized activity in the United States that still operates largely on the basis of combining the intuitive judgment of a few individuals with the traditional thrust of bureaucratic inertia generated by a large professional organization".

cada objetivo. Por fim, observa que países como Austrália, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos publicam os contornos principais de tais planos estratégicos. No entanto, as ações específicas, que compõem o terceiro nível, geralmente não são divulgadas publicamente.

Essas discussões, muitas vezes, propõem o desafio de adaptar métodos de trabalho e de governança. Referindo-se ao caso brasileiro, Farias e Lessa (2023, p. 223) apontam que essa é uma mudança gradual, pois “o Itamaraty, durante décadas, se esforçou para definir a política externa como um campo tecnocrático, separado de outras políticas públicas”.²⁵ Nesse sentido, uma condição necessária para esse processo é a própria mudança na cultura organizacional do MRE, uma vez que a absorção do entendimento da política externa como política pública ainda não está totalmente enraizada, tampouco há um arcabouço institucional que reflita politicamente essa nova configuração (Milani e Pinheiro, 2013), além de subsistir de modo difuso a ideia de que a política externa deveria ser delegada fundamentalmente a funcionários de Estado e que estes teriam a legitimidade necessária para formular e implementar esta política singular. O avanço na questão do PEI-MRE e as mudanças na estrutura organizacional não se traduzem automaticamente em mudanças nas instituições e práticas.

Como indica Araújo Castro, na ocasião do discurso de posse como chefe do Departamento Político do Itamaraty, proferido em julho de 1958, trecho que inclusive consta como epígrafe do Sisprex (2018),

não podemos ter uma política exterior estática num mundo que se caracteriza pelo seu dinamismo, pela inquietação e pela sua mobilidade. De qualquer maneira, não seria possível executar uma política exterior sem o prévio assentamento de suas bases, sem a prévia indicação de seu sentido e sem a prévia definição de suas linhas mestras.

O planejamento em política externa é uma etapa fundamental que envolve estabelecer diretrizes gerais para orientar ações em um ambiente internacional complexo. Este processo de planejamento é mais que a mera definição de diretrizes; ele exige a construção de uma compreensão sólida e contextualizada dos eventos globais que moldam as decisões políticas. Neste aspecto, a citação de Brzezinski (1969, p. 56-57, tradução nossa) é particularmente elucidativa: “uma compreensão clara do significado do que está acontecendo é importante porque, sem algum senso de confiança intelectual sobre a direção das mudanças em nossos tempos, o formulador de políticas é essencialmente reduzido a um padrão reativo”.²⁶ Esta afirmação ressalta a importância de uma compreensão clara dos eventos

25. *“Itamaraty for decades strived to define foreign policy as a technocratic field outside other public policies”.*

26. *“A clear understanding of the meaning of that which is happening is important because, without some sense of intellectual confidence concerning the thrust of change in our times, the policy-maker is reduced essentially to a reactive pattern”.*

atuais a fim de evitar uma abordagem meramente reativa na política externa, fazendo com que a tendência seja de responder aos eventos em vez de antecipá-los ou influenciá-los.

Em contrapartida, a implementação da política externa muitas vezes se ajusta para refletir as prioridades estabelecidas pelos governos, que são influenciadas por fatores internos e externos diversos, incluindo políticos, econômicos e sociais. Essas dinâmicas podem envolver a gestão de alianças, negociações diplomáticas e a necessidade de adaptação a cenários geopolíticos em constante transformação. Assim, enquanto o planejamento oferece uma direção estratégica, a implementação demanda uma flexibilidade contínua e capacidade de resposta às realidades fluidas no cenário internacional.

Outro aspecto a mencionar é o fato de a política externa não se confundir com a diplomacia. *Grosso modo*, a diplomacia é um dos instrumentos para a implementação da política externa, ao passo que os temas e questões de política externa têm uma dimensão cada vez mais transversal englobando diferentes ministérios e atores (Milani e Pinheiro, 2013).

A transversalidade e a intersetorialidade da política externa acarretam desafios adicionais, tanto na formulação e implementação de ações externas quanto na gestão, no planejamento e nas atribuições e responsabilidades institucionais. No contexto brasileiro, determinadas responsabilidades referentes à política externa ou a ações internacionais não estão confinadas ao MRE. Conforme indica o estudo de Sanchez *et al.* (2006), assiste-se a uma horizontalização e ampliação das competências entre diversos atores institucionais na Esplanada dos Ministérios em Brasília, evidenciando uma abordagem mais distribuída e diversificada na atuação internacional do país.

Esse cenário pode ser ilustrado pela observação de Allison e Halperin (1972, p. 54, tradução nossa): “quanto maior o número de atores que podem agir de forma independente em uma questão, menos a ação do governo refletirá as decisões do próprio governo sobre essa questão”.²⁷ Nesta perspectiva, a multiplicidade de atores atuando independentemente em assuntos de política externa pode resultar em uma menor coesão nas decisões governamentais. Em resposta a isso, o planejamento emerge como uma possibilidade para mitigar tais tendências. Em vez de permitir que a diversidade de atores e interesses conduza a uma política externa fragmentada, o planejamento pode proporcionar um meio para melhor articular essas diferentes abordagens e iniciativas.

Como apontam Valente e Lopes (2022, p. 4), ao reconhecer a política externa como política pública, “retiram-se entraves argumentativos para avaliá-la,

27. "The larger the number of players who can act independently on an issue, the less the government's action will reflect decisions of the government on that issue".

dado que é desejável que as políticas públicas, sobretudo em contextos democráticos, estejam sobre constante escrutínio de mecanismos de avaliação”. De acordo com os autores, os mecanismos de avaliação “permitem informar tomadores de decisão e atores interessados em seus ciclos de produção, reforçando a qualidade dos gastos públicos e oportunizando a gestão pública baseada em evidência” (*idem, ibidem*). Como se observa, a discussão sobre planejamento, monitoramento e avaliação de política externa é parcialmente influenciada pelo próprio debate sobre a necessidade de as políticas públicas serem baseadas em evidências. Nesse sentido, o planejamento, o monitoramento e a avaliação são instrumentos centrais no processo contínuo de aprimoramento dessas políticas.

Assim, é relevante também salientar, como argumentam Abramovay e Lotta (2022), que políticas públicas bem-sucedidas envolvem um equilíbrio entre técnica e política. Como colocam os autores, “a democracia, por meio da política, escolhe os caminhos que o país deve tomar, e as instituições republicanas, a burocracia técnica, oferecem os materiais para pavimentar as estradas que resultarão dessas escolhas” (*op. cit.*, p. 14).

As iniciativas recentes adotadas pelo MRE no tema do planejamento, monitoramento e avaliação da política externa, como o PEI-MRE, representam avanços significativos em direção a maior transparência e modernização nos processos de gestão. Tais desenvolvimentos são passos importantes para indicar uma evolução na administração da política externa, considerada aqui como uma política pública com características próprias.

Na próxima seção, a atenção será voltada para a análise de uma ferramenta específica de monitoramento e avaliação – o modelo lógico. A análise se concentrará em destacar aspectos relevantes ao planejamento em política externa, com o objetivo de levantar questões que possam contribuir para o seu aprimoramento. Será explorada a aplicabilidade ou adaptabilidade do modelo lógico às necessidades específicas do planejamento em política externa, levando em conta as oportunidades e desafios presentes neste campo.

4 POSSIBILIDADES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: O MODELO LÓGICO

Nesta seção, abordamos o modelo lógico como uma referência útil para refletir sobre o planejamento, monitoramento e avaliação das ações externas do Brasil. A proposta é explorar como esse modelo, já implementado em outros contextos de políticas públicas, pode fornecer perspectivas para as particularidades da política externa brasileira. Situando o modelo dentro do cenário de características e desafios das ações externas brasileiras, a intenção é abrir um espaço de reflexão sobre como essa metodologia pode contribuir, sem ser exclusiva, para a elaboração de

estratégias adaptáveis ao complexo ambiente internacional. Assim, consideramos o modelo lógico como um dos elementos que podem enriquecer a formulação e a execução da política externa brasileira, integrando-o a um conjunto mais amplo de ferramentas e abordagens.

Os estudos e metodologias de planejamento de políticas públicas, conforme apresentados na literatura especializada, discutem diferentes tipologias de avaliação. Esta bibliografia destaca, em particular, três categorias principais: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto. As modalidades de avaliação geralmente são estruturadas em estágios, começando com a análise da teoria que fundamenta o programa, seguindo para a avaliação dos processos da política e, posteriormente, dos seus resultados. Batista, Domingos e Vieira (2021) ressaltam a importância dessa abordagem para uma compreensão completa da avaliação de políticas. Paralelamente, os estágios de avaliação estão em consonância com a análise do “Estado em ação”, termo utilizado por Arretche (2003), que enfoca o estudo de programas governamentais, suas origens, mecanismos de operação e impactos nas dimensões social, política e econômica.

Nesse sentido, Ramos e Schabbach (2012, p. 1273) salientam que no Brasil o interesse governamental pela avaliação de políticas públicas está ligado a fatores como efetividade, relacionada ao alcance das metas e análise dos resultados esperados e inesperados dos programas. A eficácia, que se refere à capacidade de aumentar a produção com os mesmos recursos, e a eficiência, concentrada na redução dos custos de produção, também são aspectos importantes. Estes, somados ao desempenho geral e à responsabilização na gestão pública, são fundamentais para a crescente atenção à avaliação. Vale lembrar que, no âmbito da política externa, o desafio de avaliar efetividade, eficácia e eficiência é acentuado, dado que o ambiente de implementação se estende além das fronteiras do país e os resultados frequentemente dependem de variáveis fora do controle do governo.

Costa e Castanhar (2003, p. 972) destacam que a avaliação visa orientar os tomadores de decisão sobre a continuidade, ajustes ou suspensão de políticas ou programas. Esta perspectiva enfatiza a avaliação como um elemento informativo no processo decisório, especialmente em políticas públicas. Neste ponto, é pertinente observar que, na esfera da política externa, esta abordagem ganha uma dimensão adicional de complexidade. As decisões devem ser continuamente adaptadas às dinâmicas globais e aos resultados influenciados por uma ampla gama de fatores externos.

Nas relações internacionais, é comum a implementação de projetos de cooperação liderados por países desenvolvidos, blocos econômicos ou organismos internacionais. Esses projetos, que abrangem áreas como programas sociais, combate à fome e transição energética, são caracterizados por maior demanda

de contrapartidas, principalmente na necessidade de mensuração e avaliação dos resultados alcançados pelos programas financiados, estabelecendo um maior controle e supervisão sobre as ações e seus impactos.

No contexto brasileiro, a política externa enfrenta um cenário que vai além da execução de projetos de cooperação específicos. Como país emergente, o Brasil se depara com uma variedade de questões no âmbito internacional, necessitando de uma abordagem abrangente e adaptativa. Entre tantos fatores, esta complexidade se evidencia na diversidade produtiva do país, que engloba um setor agrícola altamente desenvolvido e importantes setores industriais e de serviços, oferecendo oportunidades únicas em negociações comerciais internacionais. A riqueza em recursos naturais e a extensa área territorial trazem à tona importantes questões de sustentabilidade ambiental e gestão de fronteiras. Além disso, os acentuados contrastes sociais, especialmente o elevado nível de desigualdade, exercem influência significativa tanto na política interna quanto nas relações externas. Portanto, para o planejamento da política externa, o principal desafio reside em considerar todas essas variáveis de forma equilibrada, refletindo a diversidade dos interesses nacionais e a complexidade do contexto social brasileiro na estratégia global do país.

Considerando a complexidade da política externa brasileira, que engloba uma gama de questões desde desafios sociais até oportunidades comerciais, os PPAs se apresentam como um elemento estrutural essencial no planejamento governamental do Brasil. Estes planos, que definem diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, aplicam-se a toda a estrutura governamental, incluindo a política externa, ainda que de forma parcial. Os PPAs, apesar dos desafios para se estabelecerem como ferramentas efetivas de planejamento, representam um avanço importante para o planejamento das ações externas do país. Eles fornecem uma base para o desenvolvimento de metodologias específicas de monitoramento e avaliação dessas políticas. Dessa forma, os PPAs atuam como um ponto de partida fundamental para aprimorar a capacidade do Brasil em gerenciar e avaliar suas iniciativas internacionais, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura organizacional mais voltada para padrões de controle e responsabilização, características compartilhadas com outras políticas públicas. Além disso, sua estrutura permite a incorporação de novas metodologias derivadas de projetos de cooperação internacionais, podendo enriquecer assim o planejamento da política externa brasileira.

Ao abordarmos os PPAs e sua relação com a política externa brasileira, surge a possibilidade de explorar o modelo lógico, uma metodologia desenvolvida para o planejamento de políticas públicas no Brasil. Este modelo oferece uma abordagem sistemática que abrange o planejamento, a implementação,

o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, utilizando um conjunto de técnicas e ferramentas para analisar a relação entre os recursos empregados, as atividades realizadas, os resultados produzidos e os impactos alcançados pelos programas. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem desempenhado um papel relevante no desenvolvimento e na promoção do modelo lógico no Brasil, trabalhando nessa metodologia desde 2005, com esforços iniciados já na década de 1970 para organizar avaliações de programas governamentais. Em 2007, o modelo já estava sendo aplicado experimentalmente em vinte programas do PPA, evidenciando sua importância crescente nos anos seguintes, como aponta Krause (2020).

O modelo lógico tem um potencial exploratório que vai além da avaliação dos PPAs, podendo ser aplicado em variadas experiências de políticas públicas, tanto em nível federal quanto estadual e municipal. Especificamente no âmbito da política externa, o modelo pode representar uma metodologia promissora, facilitando, inclusive, a comparação com outras políticas setoriais. Além disso, sua flexibilidade, oriunda da adaptação de metodologias existentes à realidade brasileira, sugere que pode ser considerado uma opção viável em diversos contextos e situações, inclusive na esfera da política externa, em que as possibilidades de sua aplicação merecem ser exploradas.

Cassiolato e Guerresi (2015) elucidam que um dos principais propósitos do modelo lógico é realçar a estrutura de um programa com um enfoque em resultados. Este modelo é aplicável em vários contextos, como o planejamento e gestão de políticas públicas, projetos de desenvolvimento e programas sociais. Incorporando elementos de outras metodologias estabelecidas, como o Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP) e o Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus, ele aproveita o conhecimento existente entre os técnicos de planejamento governamental, criando uma estrutura integrada e orientada a resultados.

O modelo lógico é estruturado em três pilares: i) a definição precisa do problema que o programa visa solucionar, abrangendo seus objetivos, público-alvo e setores beneficiados; ii) a configuração do programa para alcançar os resultados desejados e avaliar seus impactos; e iii) a identificação dos fatores contextuais nos quais o programa é planejado e implementado. Esses elementos são essenciais para a eficiência e coerência do programa com seus objetivos, como destacam Cassiolato e Guerresi (2015).

Enquanto não se pretende detalhar exaustivamente o modelo lógico, é importante ressaltar seus elementos-chave para ponderar sobre sua aplicabilidade na política externa. O modelo, mesmo fundamentado em metodologias de planejamento orientadas por objetivos, visa estabelecer um conjunto de

métodos e técnicas que esclareçam a estrutura de programas orientados por resultados. Isso é particularmente valioso para o desenho e a avaliação *ex ante* dos programas, aspectos particularmente relevantes para a política externa. Nesse campo, a utilidade da avaliação *ex ante* se destaca, uma vez que os resultados em matéria de política externa podem ser mais difíceis de mensurar, frequentemente demandando um tempo maior para alcançar os objetivos em comparação com as políticas domésticas. Essa diferença se deve às particularidades da política externa, já discutidas anteriormente, como a complexidade de gerir relações internacionais e a influência de variáveis externas.

O modelo lógico, portanto, emerge como uma ferramenta possível para o planejamento e a gestão de programas, proporcionando uma visão mais clara dos resultados esperados e facilitando a tomada de decisões informadas. Ele também ajuda a identificar falhas potenciais no desenho do programa que podem impactar sua implementação e examina a relação entre as premissas, hipóteses e expectativas que compõem o programa. A definição clara do problema e a inclusão de mecanismos para gerenciar, avaliar e monitorar os resultados obtidos são fundamentais. A avaliação, neste modelo, é um elemento orientador da gestão, definindo medidas de desempenho, questões de avaliação e metodologias de condução da avaliação. Além disso, ela pode facilitar a resolução de conflitos e orientar as expectativas dos atores envolvidos no programa, como bem descrevem Cassiolato e Guerresi (2015).

No que tange à relação do modelo lógico para o monitoramento e avaliação da política externa, é importante considerar certos aspectos que são de difícil controle por parte dos formuladores e gestores de programas. Cassiolato e Guerresi (2015) destacam que, além da explicação do problema em questão – que deve se concentrar em objetivos, público-alvo e beneficiários – e da estruturação do programa – que deve visar à obtenção de resultados, incluindo o resultado final e seus impactos –, a identificação do contexto é um componente fundamental para a construção do modelo lógico. É necessário identificar os fatores mais relevantes do contexto, uma vez que podem influenciar e, em certas circunstâncias, comprometer a execução das ações planejadas. Por isso, a atualização contínua desses fatores é pertinente.

Em comparação com outras políticas públicas, a identificação dos principais fatores de contexto na política externa é particularmente complexa, mas fundamental. Esta complexidade decorre do fato de que muitas das ações e recursos da política externa são empregados no ambiente internacional. Assim, torna-se necessário considerar aspectos como o impacto das relações diplomáticas com outros países, as condições econômicas e políticas dessas nações, e até fenômenos naturais que possam influenciar a região.

Cassiolato e Guerresi (2015) oferecem uma visão esclarecedora sobre como a consistência de um programa, dentro do modelo lógico, pode ser avaliada. Explicam que para entender a lógica subjacente ao modelo proposto, é fundamental analisar a sequência de eventos que se estende do uso de recursos à realização dos objetivos do programa. Este processo segue uma lógica encadeada, iniciando com a compreensão dos fatores-chave do contexto e a utilização de recursos específicos.

Considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. Se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção (Cassiolato e Guerresi, 2015, p. 308).

Esse encadeamento lógico, embora claro, pode enfrentar desafios significativos na política externa. Diferente de outras áreas do planejamento governamental, a implementação de um programa no âmbito da política externa pode ser sujeita a um número maior de imprevistos e desafios, especialmente em virtude da complexidade do ambiente internacional. Tais desafios são mais notados no monitoramento e na avaliação dos resultados do programa. Assim, os gestores da política externa devem estar cientes dessas incertezas e preparar planos de contingência, além de realizar avaliações constantes para assegurar o sucesso do programa. No entanto, é importante reconhecer que, em muitos casos, garantir o controle completo e efetivo sobre todos os aspectos de um programa de política externa pode não ser plenamente viável.

O modelo lógico pressupõe que algumas condições sejam atendidas para que sua formulação seja possível. A primeira delas é o comprometimento dos gestores com a proposta presente no modelo lógico (Cassiolato e Guerresi, 2015). Isso pode ser desafiador no caso brasileiro, especialmente na área das relações exteriores. O Itamaraty, sendo uma agência estatal com relativa coesão interna, enfrenta especificidades. Embora tenha havido mudanças recentes, sobretudo no governo Bolsonaro, a carreira diplomática ainda se diferencia de outros setores do governo em aspectos como recrutamento e reconhecimento por outros atores políticos e pela sociedade.

A formulação e a gestão do planejamento da política externa, não sendo exclusivas do MRE, envolvem outras agências governamentais. Isso ocorre particularmente em PPA's. A crescente interação entre ações externas e diversas agências governamentais sinaliza desafios para a aplicação do modelo lógico. Considerar as diferentes opiniões e interesses de cada agência é essencial para assegurar a efetividade e a coerência do planejamento da política externa com as políticas domésticas.

Outra condição refere-se à viabilidade de identificar indicadores de desempenho que sejam compatíveis com os recursos dos promotores dos programas (Cassiolato e Guerresi, 2015). Há complexidades neste aspecto, visto que a execução das ações externas ocorre em um ambiente internacional, impondo limitações ao monitoramento desses indicadores. Apesar de a estrutura ministerial brasileira ser qualificada e contar com recursos consideráveis, os crescentes desafios decorrentes da fusão entre o doméstico e o externo tornam o monitoramento mais complexo e custoso. As novas tecnologias digitais e os avanços na ciência de dados oferecem potenciais soluções, embora o desenvolvimento e o treinamento para o uso eficiente dessas ferramentas representem um desafio adicional.

A clara definição de objetivos e resultados esperados é fundamental para a eficácia do modelo lógico (Cassiolato e Guerresi, 2015); no entanto, no planejamento de política externa, isso se mostra um desafio considerável. Frequentemente, os objetivos de um Estado não são explicitamente revelados, levando a discrepâncias entre discurso e comportamento. No ambiente das relações exteriores, no qual as unidades políticas são soberanas e as regras internacionais não são perfeitamente definidas, essa incongruência é muito comum. Adicionalmente, tal inconsistência pode ser agravada pela prática não incomum de Estados adotarem táticas nas negociações internacionais que envolvem afirmar uma posição enquanto agem de maneira diversa, contribuindo para a complexidade e imprevisibilidade das dinâmicas internacionais.

Finalmente, a adaptação do modelo lógico para a política externa implica desafios na construção do modelo em si. É essencial que o gerente do programa esteja em constante comunicação com sua equipe para alinhar expectativas e definir resultados. Cassiolato e Guerresi (2015) sugerem que a condução do modelo lógico por uma equipe externa à gerência do programa é recomendável para assegurar objetividade e imparcialidade na avaliação. Todavia, isso pode ser particularmente desafiador no MRE, dada a complexidade em consolidar um setor de planejamento (Farias e Lessa, 2023). A relativa autonomia histórica do corpo diplomático em relação ao aparato estatal brasileiro é outro fator relevante. Assim, ao construir o modelo lógico, é imperativo considerar essas particularidades.

O quadro 1 tem como objetivo sistematizar algumas questões importantes na ideia de modelo lógico e como elas se relacionam com o planejamento da política externa brasileira. É importante salientar que o quadro não tem a pretensão de abordar todas as questões sobre modelo lógico, mas sim iniciar uma reflexão acerca dos possíveis elementos que poderiam ser trabalhados para a construção de indicadores de monitoramento e avaliação, além de fornecer informações que devem ser consideradas quando se reflete sobre planejamento de política externa no Brasil.

A abordagem do modelo lógico para a política externa brasileira, conforme exposto no quadro 1, alinha-se às demandas contemporâneas por maior controle democrático e transparência. Este modelo não busca apenas eficiência, mas também uma gestão responsiva, alinhada aos valores democráticos. Essa estratégia é especialmente relevante na política externa, na qual a avaliação de resultados envolve frequentemente interpretações subjetivas e perspectivas políticas distintas.

QUADRO 1
Possibilidades do modelo lógico para a política externa brasileira

Questões importantes do modelo lógico para a política externa	Possíveis efeitos positivos para a política externa brasileira	Dificuldades próprias da política externa brasileira em relação ao modelo lógico
Orientação para os resultados	Amenizar uma das principais dificuldades em política externa, que é medir os resultados.	Definir os indicadores de resultado.
Já é utilizado em relação aos PPAs	Transferir conhecimentos de outras áreas para a política externa brasileira. Estimular uma cultura de planejamento no MRE. Melhorar o acompanhamento das ações externas de outros ministérios. Melhorar a prestação de contas do MRE.	Os PPAs refletem uma parte da política externa, não o todo. As negociações internacionais ultrapassam em muito as mudanças governamentais e o período de tempo dos PPAs (por exemplo, negociação do acordo Mercosul-União Europeia).
Foco no contexto	Suprir uma das principais dificuldades em relação ao planejamento da política externa brasileira, que é o acompanhamento do contexto internacional.	Grande parte dos recursos e ações se efetiva no ambiente externo.
Importância da avaliação	Criar medidas e instrumentos de avaliação. Melhorar o acompanhamento das expectativas dos atores envolvidos.	Definir quais são os indicadores da avaliação.
Testes de consistência do encadeamento lógico	Estimular a criação de medidas de monitoramento.	Definir quais os objetivos intermediários.
Comprometimento dos gestores	Criar a necessidade de institucionalizar o planejamento na estrutura organizacional do MRE.	Cultura e estrutura organizacional da formulação e implementação da política externa brasileira.
Indicadores de desempenho	Criar metodologias que atendam às especificidades da política externa.	Crescente complexidade em razão da maior interconexão entre os setores domésticos e externos.
Definição clara dos resultados finais esperados	Evidenciar as intenções do Estado no ambiente doméstico e internacional. Permitir o estabelecimento de mecanismos de controle democrático da política externa.	Cultura do sigilo e da ideia de "interesse nacional". Negociações internacionais que pressupõem estratégias de barganha que não revelam as intenções últimas do Estado. O próprio funcionamento do sistema internacional.

Elaboração dos autores.

No contexto brasileiro, como país em desenvolvimento que enfrenta desafios internos e externos significativos, a eficiência ganha uma importância adicional em função da escassez de recursos. O Brasil, apesar de contar com um corpo diplomático profissionalizado e reconhecido por sua competência, enfrenta limitações na sua capacidade de adaptação rápida às mudanças globais. Isso reforça a necessidade de um monitoramento e avaliação rigorosos de sua

política externa. As instabilidades políticas e econômicas do país adicionam uma camada de complexidade à definição de objetivos e prazos realistas.

O prolongado processo de negociação do acordo entre Mercosul e União Europeia, com um anúncio de conclusão em 2019, mas que ainda não entrou efetivamente em operação e cuja conclusão final ainda não está garantida, destaca a dificuldade de se estabelecerem metas e resultados claros em um ambiente internacional marcado por significativas instabilidades.

A implementação do modelo lógico nos PPAs, mesmo que limitada, sugere a possibilidade de seu uso no contexto mais amplo da política externa brasileira. Considerando que esta política se encontra entre as áreas cobertas pelos PPAs, a aplicação do modelo nesse contexto pode servir como um impulso para a exploração de metodologias semelhantes no planejamento do MRE. Isso representa uma oportunidade para explorar se os princípios do modelo podem ser efetivamente adaptados e aplicados além dos objetivos e metas tradicionalmente definidos nos PPAs, abrangendo uma variedade mais extensa de atividades relacionadas à política externa.

Nesse sentido, os PPAs podem potencialmente funcionar como uma plataforma inicial para a introdução de um planejamento estratégico mais abrangente no MRE. Isso incluiria a consideração de como indicadores específicos, inspirados pelos parâmetros do modelo lógico, poderiam ser desenvolvidos para avaliar de maneira mais precisa o impacto de várias iniciativas diplomáticas, bem como a adaptação de estratégias que abordem as complexidades e variáveis da esfera internacional. Assim, os PPAs têm o potencial de atuar não apenas como um elemento de planejamento governamental, mas também como um ponto de partida para aprofundar e expandir o escopo do planejamento estratégico nas várias dimensões da política externa brasileira.

O foco no contexto, uma das bases do modelo lógico, apresenta-se como uma possibilidade importante no campo das relações exteriores. Ao enfatizar a análise contextual, o modelo sugere uma abordagem que pode ser relevante para as complexidades e dinâmicas do cenário internacional. Tal foco permite considerar a importância das interações entre Estados nacionais e o crescimento dos fluxos transnacionais. Mudanças como a ascensão da internet e das inovações tecnológicas, que ampliaram o alcance das comunicações internacionais e impuseram a necessidade de respostas mais rápidas, reforçam a potencialidade de um acompanhamento contínuo e detalhado do nível internacional. Desta forma, o modelo lógico, com sua ênfase no contexto, oferece uma perspectiva que poderia ser bastante útil para o desenvolvimento de metodologias e ferramentas de monitoramento.

Assim, a aplicação do modelo lógico em um ambiente de rápidas transformações implica o desenvolvimento de novas tecnologias de monitoramento do sistema internacional. Esta necessidade colide com desafios como a lenta adoção de inovações digitais e a ausência de sistemas de monitoramento automatizados específicos para relações internacionais. Os dados neste domínio são vastos e dispersos, tornando a tarefa de agregá-los e analisá-los complexa.

O advento de *big data* traz um volume considerável de dados para monitoramento, mas a capacidade de analisar e interpretar as informações é uma competência em desenvolvimento. Existe uma necessidade significativa de especialistas capazes de gerir esta imensa quantidade de informações. O desenvolvimento desta habilidade é um processo que demanda tempo e investimento contínuo por parte do Estado brasileiro, essencial para a formulação de uma política externa informada e adaptativa às dinâmicas do cenário internacional.

A avaliação desempenha um papel fundamental no modelo lógico aplicado à política externa brasileira, podendo incentivar a criação de indicadores adaptados para monitorar suas iniciativas. Enquanto estes indicadores podem ser inspirados em modelos econômicos para refletir a situação de uma economia, sua elaboração na política externa brasileira deve ser direcionada para atender aos objetivos específicos desta área. Contudo, a construção de indicadores efetivos ainda é uma tarefa em progresso, não apenas no Brasil, mas também em países mais desenvolvidos, onde a divulgação de metodologias de avaliação consolidadas é muitas vezes restringida pelos interesses estratégicos nacionais.

Nesse contexto, as organizações intergovernamentais internacionais surgem como referências importantes. Elas promovem práticas avaliativas alinhadas com objetivos globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Adicionalmente, as metas estabelecidas nas Conferências das Partes (COPs) do Acordo de Paris sobre a mudança do clima exemplificam como as negociações conduzidas em organizações internacionais podem impulsionar a expansão das metodologias de avaliação para outras áreas da política externa. Este tipo de negociação fomenta uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação, que pode ser incorporada em diferentes dimensões da política externa.

Exemplo interessante é o índice de engajamento internacional do Brasil, elaborado por Rodrigues *et al.* (2019), que mede a intensidade das relações bilaterais entre países, congregando as seguintes variáveis: exportações, investimento estrangeiro direto, acordos bilaterais, convergência em instituições financeiras internacionais, convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas, programas de cooperação e a criação de fóruns entre países. As variáveis são compostas em forma de díades, o que permite análises desagregadas por relações bilaterais (e postos diplomáticos) específicas.

Ainda assim, a tarefa de avaliar as ações externas enfrenta o desafio de quantificar aspectos intangíveis, uma tarefa complexa não apenas para os governos, mas também para a população em geral.

A implementação de elementos do modelo lógico na política externa brasileira sugere a criação de uma sequência lógica de ações, com um enfoque particular na definição de objetivos intermediários. Esta abordagem proporciona um meio para analisar com mais precisão as ações externas do Estado brasileiro. Por exemplo, no contexto da busca pela integração latino-americana, torna-se essencial identificar quais alianças são prioritárias, como devem ser estabelecidas e quais interesses regionais precisam ser atendidos. Também é importante avaliar o impacto dessas alianças, desenvolvendo políticas que beneficiem os setores favorecidos e minimizem os impactos nos setores menos favorecidos.

A transição para essa abordagem mais detalhada no planejamento, incentivada pelo modelo lógico, pode contribuir para uma mudança significativa na cultura de planejamento do MRE. Em vez de estabelecer objetivos e metas de forma genérica, o modelo encorajaria a especificação clara das ações necessárias. Esta mudança pode não apenas contribuir para a administração das atividades de política externa, mas também garantir que elas estejam em consonância com os objetivos estratégicos mais amplos do Brasil, facilitando uma avaliação mais efetiva da implementação e dos resultados das políticas.

Assim, na política externa de países democráticos, o sigilo não deve ser prática comum. Contudo, reconhece-se que, em determinados contextos, ele pode ser necessário e, nesses momentos, pode favorecer interesses específicos de setores governamentais ou elites com acesso privilegiado, muitas vezes em detrimento dos interesses mais amplos da população. Isso é evidenciado nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia, nas quais detalhes cruciais, especialmente durante o anúncio de sua suposta conclusão em 2019, foram mantidos longe do conhecimento público. Essa falta de transparência não só limita a participação e o entendimento da sociedade sobre questões de grande impacto nacional e internacional, mas também pode dificultar a aplicação do encadeamento lógico exigido pelo modelo.

O modelo lógico também ressalta a importância do comprometimento dos formuladores de política com o planejamento. No contexto da política externa, o desafio para o MRE reside na integração do planejamento como um elemento central de sua gestão. Isso requer a superação de barreiras burocráticas e a adaptação de uma cultura organizacional que pode ser resistente a mudanças, direcionando-se para a adoção de novas práticas, consonantes com as características da política externa. Este processo implica ponderar sobre os procedimentos existentes. É importante garantir que os objetivos do planejamento sejam compreendidos e

compartilhados tanto no ministério quanto nos outros setores da organização política do Estado envolvidos nas ações externas, conforme exposto anteriormente.

Em relação à definição de indicadores de desempenho relevantes e viáveis para a política externa, nos deparamos com um desafio significativo. Esses indicadores devem ser especialmente adaptados às particularidades dessa área, reconhecendo a natureza muitas vezes intangível de seus resultados. Em contraste com ações focadas em recursos financeiros, em que os indicadores são diretamente mensuráveis, na política externa, as ações diplomáticas não envolvem, necessariamente, recursos quantificáveis de maneira clara. Elas representam esforços de longo prazo de persuasão e influência, que inclusive podem resultar em retornos financeiros consideráveis, mas que são difusos e muitas vezes não conectados de forma direta às ações de *soft power* implementadas.

Diferentemente da mensuração objetiva em negociações comerciais, baseada em volumes de comércio ou acordos firmados, avaliar o sucesso de iniciativas de *soft power* exige uma abordagem que considere o impacto sutil e de longo prazo dessas ações na disseminação de valores culturais, políticos e sociais. Portanto, é necessário desenvolver métodos de avaliação que capturem eficazmente a essência, assim como o impacto de longo alcance dessas iniciativas, que são fundamentais, embora mais difíceis de quantificar, no espectro da política externa.

Nesse sentido, um exemplo constante do Sisprex (2018, p. 15) ilustra o ponto. Trata-se do esforço negociador brasileiro para superar as barreiras sanitárias para exportação de carne *in natura* para os Estados Unidos. Segundo o documento, o esforço levou mais de uma década para surtir o resultado esperado e requereu uma série de ações e estratégias. Se a aferição de desempenho

fosse apenas baseada na obtenção do resultado final desejado, a informação do monitoramento seria distorcida: o ministério teria sido considerado ineficaz nos nove primeiros anos. Se o monitoramento utilizasse um indicador de esforço, pode-se dizer que a eficiência seria considerada alta já no primeiro ano (Sisprex, 2018, p. 15).

Nesses casos, um desafio é exatamente a construção de métricas que captem os esforços empreendidos, amparados nas melhores estratégias disponíveis para alcançar os objetivos.

Finalmente, ao analisar o último item do quadro 1, observamos que a definição clara dos resultados finais esperados é um aspecto importante no modelo lógico, com implicações significativas para o monitoramento e a avaliação da política externa brasileira. Uma das contribuições deste modelo é sua capacidade de tornar mais evidentes as intenções do Estado, tanto no contexto doméstico quanto no internacional, promovendo maior transparência e entendimento das políticas adotadas. Como resultado, pode auxiliar no estabelecimento de mecanismos

para um controle democrático mais efetivo da política externa, possibilitando um acompanhamento mais rigoroso das ações governamentais.

No entanto, a tentativa de expor com maior clareza os objetivos do Estado na esfera internacional enfrenta desafios significativos. A cultura de sigilo e a concepção de “interesse nacional” muitas vezes encobrem as verdadeiras intenções da política externa, criando dificuldades na definição precisa dos resultados esperados. Além disso, o cenário das negociações internacionais, frequentemente caracterizado por estratégias de barganha em que as intenções últimas do Estado são mantidas em reserva, introduz uma complexidade extra na avaliação dos resultados. Adicionalmente, a própria natureza do sistema internacional, com suas dinâmicas e regras por vezes não totalmente claras, constitui um obstáculo adicional, complicando a tarefa de estabelecer e avaliar os objetivos centrais dos atores internacionais.

Em resumo, o modelo lógico propõe uma estrutura que pode promover maior clareza e eficiência no planejamento e execução da política externa brasileira. No entanto, sua implementação efetiva implica desafios, incluindo a adaptação às dinâmicas internacionais e a criação de indicadores apropriados para monitoramento e avaliação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É improvável que o planejamento de política externa abarque todas as variáveis inerentes ao momento de sua implementação. No caso das relações exteriores, as mudanças de governo são particularmente importantes. No entanto, determinados compromissos estabelecidos entre Estados nacionais, incluindo seus atores domésticos e outros atores internacionais, tendem a ultrapassar o período das mudanças governamentais. Isso é especialmente evidente em países democráticos, onde há maior regularidade na alternância de orientações políticas dos governos eleitos, mas compromissos internacionais frequentemente persistem além dessas transições.

Além disso, é importante reconhecer que, na dinâmica entre as fases de formulação e implementação da política externa, três fatores específicos assumem uma relevância particular: as regras internacionais aceitas, as relações de interdependência e a diferença de poder relativo entre os atores internacionais. Em um mundo anárquico, a interação destes fatores contribui para uma complexidade distinta na dinâmica entre formulação e implementação, diferenciando-a significativamente das presentes em outras esferas domésticas.

Some-se a isso o fato de que decisões sobre política externa envolvem problemas muitas vezes ambíguos e complexos, que fogem à previsão dos modelos de planejamento. Como apontam Braybrooke e Lindblom (1969, p. 215, tradução nossa),

“muitas vezes, um plano não é mais do que um conjunto vagamente definido de objetivos e possíveis etapas. Ele é relevante para o tipo de tomada de decisão factual que temos descrito, mas seus objetivos e etapas geralmente precisam ser reformulados a cada movimento de política”.²⁸ Esta realidade implica a necessidade de esforços de construção de modelos de monitoramento e avaliação que tenham alguma correspondência com a natureza da política externa como política pública. Ou seja, o êxito dos exercícios está diretamente relacionado com a concepção dos seus respectivos indicadores. No caso, alguns indicadores devem conseguir captar não apenas os resultados, mas também o esforço na busca dos objetivos propostos.

Comumente, durante a fase de implementação, emergem novas informações e dinâmicas que demandam decisões adicionais. Fatores externos aos planejados, mas com potencial de influenciar os resultados almejados, também devem ser considerados. Estes incluem, por exemplo, a posição de grandes potências em relação aos temas tratados, mudanças decorrentes de processos eleitorais, crises econômicas, políticas ou sociais, bem como o contexto internacional mais amplo.

Portanto, a formulação e a implementação de políticas públicas, incluindo a política externa, não se configuram em processos lineares e puramente racionais, estando intrinsecamente vinculadas ao ambiente político. No entanto, no caso da política externa, o ambiente político envolve não só o nível doméstico, mas todo o sistema internacional.

Conforme abordado no início deste texto, é essencial considerar as particularidades do Estado brasileiro, notadamente como um país em desenvolvimento. Neste contexto, a escassez de recursos e a desigualdade socioeconômica emergem como fatores preponderantes. Estas características não apenas moldam o cenário interno, mas também influenciam a formulação e implementação da política externa brasileira. Adicionalmente, uma característica histórica marcante dos países latino-americanos, incluindo o Brasil, são os recorrentes períodos de crises econômicas e político-institucionais. Estas crises constituem elementos estruturais que devem ser considerados no planejamento da política externa.

Diante de todos esses condicionantes, a necessidade de monitoramento e avaliação das ações externas torna-se cada vez mais relevante, sendo a crescente complexidade do cenário internacional, exacerbada pelas rápidas transformações sociais impulsionadas pelas novas tecnologias digitais, um fator adicional que desafia a capacidade de resposta do Estado.

28. "Often a plan is no more than a loosely stated set of goals and possible steps. It is relevant to the kind of factual decision-making we have been describing, but its goals and steps ordinarily have to be reformulated with each policy move".

Conforme enfatizado pela bibliografia especializada (Cheibub, 1984; Milani e Pinheiro, 2013; Mariano, 2015), o Brasil conta com um corpo diplomático profissionalizado que, ao longo das décadas, ganhou importância no conjunto do aparato estatal, mantendo uma cultura organizacional própria e com relativa autonomia comparativamente a outras instâncias do Estado. A análise sobre o modelo lógico e as possibilidades para o planejamento das ações externas no Brasil apontou que, entre outros aspectos, a criação de uma cultura de planejamento neste campo depende de mudanças de determinadas práticas e visões de mundo que foram consolidadas na política externa brasileira ao longo do tempo.

É interessante notar que, conforme abordado anteriormente, o Brasil vivenciou um período notável de desenvolvimento nas políticas públicas entre 1994 e 2014, com avanços significativos em diversas áreas fundamentais, como saúde, educação e assistência social. Este período de estabilidade econômica e política, no entanto, encerrou-se por volta de 2014, momento que marcou o início de uma fase de instabilidade política e institucional. De forma curiosa, esse encerramento coincide com o aumento das demandas por planejamento mais rigoroso na política externa brasileira. Tal fenômeno pode ser visto como um reflexo da instabilidade mais ampla, que alcançou até mesmo áreas do aparato estatal consideradas mais estáveis, como a política externa e a diplomacia.

Esse contexto sugere que a turbulência pós-2014 foi tão abrangente que impactou inclusive a política externa, um domínio que até então parecia relativamente isolado das flutuações internas. Assim, o aumento na necessidade de planejamento, monitoramento e avaliação nas relações exteriores do Brasil reflete a extensão da instabilidade que começou a influenciar todas as esferas dos governos, incluindo aquelas tradicionalmente mais resguardadas de tais pressões.

Mesmo diante de iniciativas para avançar o planejamento e a avaliação da política externa, os desafios permanecem e tendem a aumentar. As mudanças implementadas, embora significativas, parecem limitadas diante da crescente demanda por prestação de contas e responsabilização e dos desafios de aplicação desses mecanismos na política externa. A necessidade de transformações mais profundas e proativas no planejamento das ações externas do Brasil continua como um desafio no processo de alinhamento da diplomacia brasileira às dinâmicas globais contemporâneas.

Nos dias atuais, testemunhamos uma transformação significativa nas relações sociais e políticas, impulsionada em grande parte pelo avanço e massificação das tecnologias digitais. Um exemplo marcante dessa mudança é o surgimento e difusão das ferramentas de inteligência artificial (IA) generativa, como os sistemas de processamento de linguagem natural treinados a partir de enormes volumes de dados. Essas ferramentas têm o potencial de causar transformações profundas em

diversos campos, desde a diplomacia e a segurança internacional, até o comércio e as relações culturais, alterando profundamente os padrões de interação social.

A utilização dessas tecnologias na análise de tendências globais, na previsão de crises políticas ou na identificação de oportunidades comerciais emergentes exemplifica como a IA pode ser fundamental na formulação e implementação da política externa. A necessidade de se desenvolverem instrumentos de monitoramento e avaliação capazes de manejar eficientemente essa nova realidade é evidente. Tais instrumentos devem ser baseados em indicadores específicos para as relações exteriores e capazes de explorar a vasta massa de dados gerados por essas tecnologias, processando dados, analisando, simulando e fornecendo alternativas que podem auxiliar o processo de tomada de decisão na área externa.

Exemplos de tais indicadores podem incluir a análise de sentimentos em declarações políticas internacionais, monitoramento de tendências econômicas globais em tempo real e a avaliação de impactos sociais de acordos internacionais. Utilizando algoritmos de IA para processar dados, estes indicadores não só contribuiriam para a política externa, mas também permitiriam uma resposta mais ágil e adaptada às dinâmicas globais em constante evolução.

É importante, no entanto, reconhecer que a mera integração das novas tecnologias não é suficiente por si só. A política externa brasileira enfrenta o desafio de transformar práticas consolidadas e promover uma cultura efetiva de planejamento. A possibilidade de adaptação da política externa pode ser significativamente auxiliada pela integração dessas tecnologias, mas esta deve ser acompanhada de uma disposição para revisar e atualizar métodos tradicionais, promovendo assim uma abordagem mais dinâmica e eficiente em um mundo cada vez mais complexo e interconectado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. **A democracia equilibrista: políticos e burocratas no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, n. S1, p. 40-79, 1972.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB**, n. 94, 2021.
- BLOOMFIELD, Lincoln P. Planning foreign policy: can it be done? **Political Science Quarterly**, v. 93, n. 3, p. 369-391, 1978.

BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. Types of decision-making. *In*: ROSENAU, James N. **International politics and foreign policy: a reader in research and theory** (revised edition). New York: Free Press, 1969.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Purpose and planning in foreign policy**. National Affairs, 1969.

BURNS, Nicholas; GROSSMAN, Marc; RIES, Marcie. **American Diplomacy Project: a U.S. diplomatic service for the 21st century**. Cambridge: Harvard Kennedy School; Belfer Center for Science and International Affairs, Nov. 2020.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHAS, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CHEIBUB, Zairo Borges. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1984.

COSTA, Frederico; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, 2003.

DESIDERÁ, Walter A. Por que o monitoramento e a avaliação da política externa não se consolidaram como uma agenda de pesquisa produtiva do campo da análise de política externa? Uma explicação geral de cunho teórico-metodológico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 33, 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, 2016.

FARIAS, Rogério de Souza. The rise, fall and rebirth of foreign policy planning in Brazil (1949-2018). **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 16, p. 547-564, 2021.

FARIAS, Rogério de Souza; LESSA, Antônio Carlos. From great expectations to dwindling status: Brazilian diplomacy's response to post-cold war upheavals. *In*: HARE, Paul Webster; MANFREDI-SÁNCHEZ, Juan Luis; WEISBRODE, Kenneth (Org.). **The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation**. 1st ed. [s.l.]: Palgrave Macmillan Cham, 2023. p. 213-234.

HARE, Paul Webster; MANFREDI-SÁNCHEZ, Juan Luis; WEISBRODE, Kenneth (Org.). **The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation**. 1st ed. [s.l.]: Palgrave Macmillan Cham, 2023.

KRAUSE, Cleandro. **Modelo lógico para análise de políticas públicas em perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2572).

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, 2013.

NIKLISSON, Birgitta; TOWNS, Ann. Introduction: approaching gender and ministries of foreign affairs. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 17, p. 339-369, 2022.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, 2012.

RANA, Kishan. Why reforms are needed in bilateral diplomacy: a Global South perspective. *In*: HARE, Paul Webster; MANFREDI-SÁNCHEZ, Juan Luis; WEISBRODE, Kenneth (Org.). **The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation**. 1st ed. Palgrave Macmillan Cham, 2023. p. 81-108.

SANCHEZ, Michelle *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 2006.

SISPREX – SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Documento de referência**. [s.l.]: Sisprex, mar. 2018.

VALENTE, Mario Schettino. **Política externa e desenvolvimento no Brasil (1985-2018): os efeitos da ação externa do Estado brasileiro sobre comércio exterior**. 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

VALENTE, Mario Schettino; LOPES, Dawisson Belém. Por uma política externa baseada em evidência: política externa como política pública integral e a avaliação como abordagem de pesquisa. **Carta Internacional**, v. 17, n. 2, 2022.

POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: PROPOSTA DE ANÁLISE RELACIONAL A PARTIR DE REDES E ESPAÇOS SOCIAIS

Leandro Garcez Targa¹
Mario Schettino Valente²
Dawisson Belém Lopes³

Este artigo apresenta um *framework* que integra dois modelos de análise relacional: a análise de redes sociais de políticas públicas e a construção de representação geométrica dos espaços sociais de agentes de políticas públicas, utilizando a técnica estatística da análise de correspondências múltiplas (ACM). O objetivo principal deste estudo é compreender a política externa em suas diversas fases, fundamentando-se nas características específicas dessa área enquanto política pública. A política externa, em regra, enfrenta maiores constrangimentos, devido à sua conexão direta com o ambiente externo, por um lado, e às dinâmicas domésticas de competição, coordenação ou cooperação entre entidades com capacidades assimétricas, por outro. A internacionalização das políticas públicas amplia o caráter transversal da política externa; a falta de institucionalização de canais de participação e contestação, aliada a restrições à informação, transforma essa política pública em um fenômeno singular. A abordagem proposta busca superar desafios teóricos e empíricos, tentando compreender características sociais dos agentes na política externa e oferecendo maneira alternativa para avaliar o ciclo da política externa, marcado por confidencialidade, dispersão de agentes e baixa institucionalização da participação dos interesses organizados. O artigo detalha as questões centrais das análises de redes sociais e espaços sociais, apresenta o *framework* de análise proposto e discute suas possíveis aplicações em estudos de política externa, concluindo com considerações sobre suas contribuições para a análise de política externa (APE) e análise de políticas públicas (APP).

Palavras-chave: política externa brasileira; políticas públicas; análise relacional; redes sociais; espaços sociais.

FOREIGN POLICY AS PUBLIC POLICY: A PROPOSAL FOR RELATIONAL ANALYSIS BASED ON SOCIAL NETWORKS AND SOCIAL SPACES

This article presents a framework that integrates two models of relational analysis: social network analysis of public policy and the construction of a geometric representation of the social spaces of public policy agents, using the statistical technique of multiple correspondence analysis (MCA). The main objective is to understand foreign policy at its various phases, based on the specific characteristics of this area as a public policy. As a rule, foreign policy faces greater constraints

1. Residente pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG), por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); membro da Rede Interinstitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político (Ripperp); e mestre e doutor em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9938-2779>. E-mail: leandro.g.targa@gmail.com.

2. Professor adjunto no Núcleo de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais (IBMEC) de Belo Horizonte; e pesquisador visitante da Norman Paterson School of International Affairs da Carleton University (2017-2018). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0187-882X>. E-mail: mario.s.valente@gmail.com.

3. Professor associado de política internacional e comparada da UFMG; bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq; pesquisador visitante do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Oxford (2022-2023) e do Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área (Giga) (2013); e professor visitante da Universidade Católica de Louvain (2016). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1949-1001>. E-mail: dawisson@ufmg.br.

due to its direct connection with the external environment on one hand, and domestic dynamics of competition, coordination, or cooperation among entities with asymmetric capacities on the other. The internationalization of public policies broadens the cross-cutting nature of foreign policy; the lack of institutionalized channels for participation and dissent, coupled with information restrictions, turns this public policy into a unique phenomenon. The proposed approach seeks to overcome theoretical and empirical challenges, aiming to understand the social characteristics of agents in foreign policy and providing an alternative way to assess the foreign policy cycle marked by confidentiality, agent dispersion, and low institutionalization of organized interests' participation. The article is structured in four sections, detailing the central issues of social network and social space analyses, presenting the proposed analysis framework, and discussing its possible applications in foreign policy studies. It concludes with remarks on its potential contributions to foreign policy analysis (FPA) and public policy analysis (PPA).

Keywords: Brazilian foreign policy; public policy; relational analysis; social networks; social spaces.

LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS RELACIONAL BASADA EN REDES Y ESPACIOS SOCIALES

Este artículo presenta un marco que integra dos modelos de análisis relacional: el análisis de redes sociales de políticas públicas y la construcción de una representación geométrica de los espacios sociales de agentes de políticas públicas, utilizando la técnica estadística de análisis de correspondencias múltiples (ACM). El objetivo principal es comprender la política exterior en sus diversas fases, basado en las características específicas de esta área como política pública. La política exterior, por lo general, enfrenta mayores limitaciones debido a su conexión directa con el entorno externo, por un lado, y a las dinámicas domésticas de competencia, coordinación o cooperación entre entidades con capacidades asimétricas, por otro. La internacionalización de las políticas públicas amplía el carácter transversal de la política exterior; la falta de institucionalización de canales de participación y contestación, junto con restricciones a la información, convierte a esta política pública en un fenómeno singular. El enfoque propuesto busca superar desafíos científicos y empíricos, procurando comprender las características sociales de los agentes en la política exterior y ofreciendo una forma alternativa de evaluar el ciclo de la política exterior, marcado por la confidencialidad, la dispersión de agentes y la baja institucionalización de la participación de los intereses organizados. El artículo está estructurado en cuatro secciones, detallando los problemas centrales de los análisis de redes sociales y espacios sociales, presentando el marco de análisis propuesto y discutiendo sus posibles aplicaciones en estudios de política exterior, concluyendo con consideraciones finales sobre sus contribuciones a la análisis de política exterior (APE) y análisis de políticas públicas (APP).

Palabras clave: política exterior brasileña; políticas públicas; análisis relacional; espacios sociales.

JEL: Z18; D73.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art7>

Data de envío do artigo: 23/1/2024. Data de aceite: 21/5/2024.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, apresentamos um *framework* que reúne dois modelos de análise relacional: a análise de redes sociais de políticas públicas e a construção de representação geométrica dos espaços sociais de atuação de agentes de políticas públicas,

a partir da técnica estatística da análise de correspondências múltiplas (ACM) – para compreender a política externa e as diversas etapas de seu ciclo.⁴ A proposição desse *framework* justifica-se pelas características da política externa como política pública. Conforme conceito produzido por Valente e Lopes (2022), uma política pública é

um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por grupos de atores, estatais ou mediados pelo Estado, a partir de interações formais e informais com interesses organizados, sob constrangimentos internos e externos, que define objetivos, estratégias de atuação, escolha de meios e de alocação de recursos, com vistas a produzir ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social (Valente e Lopes, 2022, p. 11).

Esse conceito, delimitado a partir das formulações de Saravia (2006) e Jenkins (1978 *apud* Howlett, Ramesh e Perl, 2013), apresenta vantagens heurísticas em relação a outras definições mais sintéticas, como a de Dye (1972, p. 2, tradução nossa), em que a política pública é “aquilo que o governo decide ou não fazer”, ao evidenciar ao menos sete dimensões da política pública: i) o seu conjunto de decisões; ii) os seus diversos níveis (a definição de objetivos, a estratégia de atuação e a alocação de recursos e meios); iii) os atores que tomam essas decisões, o que pode abarcar tanto instituições públicas ou privadas quanto os agentes destas; iv) a possibilidade de influência de interesses organizados sobre a tomada de decisão; v) a possibilidade de a tomada de decisão e a interação entre os tomadores de decisão e os interesses organizados serem constrangidas por fatores nacionais ou internacionais, como a opinião pública, os contextos político e econômico, as restrições institucionais, entre outros; vi) a finalidade da política pública em relação ao setor ou setores da vida social em que pretende atuar; e vii) a finalidade da política pública em termos de manutenção ou alteração da situação atual.

Um Estado implementa a sua política externa também na sociedade internacional, junto a outros entes soberanos e atores internacionais,⁵ com vistas a

4. O ciclo de políticas públicas compreende a produção dessas políticas como uma sequência de estágios ou fases. Essa sequência não é apenas linear e voltada para a produção da política pública (*output*), mas incorpora as ações de avaliação e controle daquelas em execução ou já executadas, que retroalimentam a produção política (*input*) em um processo contínuo e cíclico (Jann e Wegrich, 2007). As fases do ciclo de políticas públicas variam ligeiramente conforme o autor, mas abarcam ao menos as seguintes ações, ainda que combinadas: i) definição de agenda; ii) formulação; iii) decisão; iv) implementação; e v) avaliação e controle (Frey, 2000). A principal crítica à utilização da estrutura do ciclo de políticas públicas reside na eventual artificialidade da divisão por fases, visto que podem ocorrer interpenetrações que dificultariam ou impossibilitariam a distinção clara de cada fase ao se realizar a observação empírica, ou na falsa impressão de que as fases, no ciclo, acontecem, necessariamente, na mesma ordem. Contudo, o conceito de ciclo de políticas públicas é um importante recurso heurístico, pois permite sistematizar e comparar diversos processos de produção política em termos de sua estrutura formal, das distribuições de competência e da participação dos atores (Jann e Wegrich, 2007).

5. Conforme expõe Rosenau (1964), a delimitação de área temática de uma política pública ressalta algumas especificidades em contraste com outras áreas ou com o conceito geral.

manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social de seus cidadãos em seu território nacional ou alhures (Neack, 2008; Headley e Wyk, 2012). Essa projeção para fora do território nacional tende a atrair maiores interesses de atores internacionais, estatais ou não estatais, que também mobilizam recursos para promover seus interesses. Portanto, o ciclo da política externa está sujeito a maiores constrangimentos internacionais que outras políticas públicas, em razão de estar conectado de forma mais direta ao ambiente externo e pelas dinâmicas de competição, coordenação ou cooperação entre entes de capacidades, por vezes, assimétricas (Neack, 2008; Milani, 2015; Hill, 2016).

Outra especificidade da política externa deriva de dinâmicas de outras políticas públicas e da expansão da agenda internacional que engendram a internacionalização das políticas públicas, em que áreas não tradicionais da política externa, como educação e saúde, passam a interagir com a sociedade internacional (Pinheiro e Milani, 2012; Faria, 2012; Hill, 2016; Milani e Pinheiro, 2017). A internacionalização incrementa o caráter transversal da política externa e a torna parte de outras políticas públicas (Pinheiro e Milani, 2012; Faria, 2012; Milani e Pinheiro, 2017). Conforme sintetiza Burges (2017, p. 14-15, tradução nossa):

Em termos práticos, a política externa é simplesmente outra área de política pública condicionada por estruturas institucionais e práticas que reagem às possibilidades e limitações inerentes ao contexto político, econômico, social e de segurança, [nos planos] nacional e internacional. (...) A gama de campos de ação com implicações de política externa e de atores envolvidos está crescendo rapidamente para além das questões militares, comerciais, de segurança e da política internacional, que tradicionalmente ocupam os diplomatas. Mesmo decisões políticas aparentemente inócuas sobre a promoção da cultura nacional, sobre o desenvolvimento de protocolos de saúde ou sobre investigações em áreas especializadas, como regulamentações fitossanitárias e padrões de televisão digital, podem discretamente afetar o “*soft power*” de um país e influenciar outros atores internacionais.⁶

Conforme exposto, essas especificidades não se mostram contraditórias ao conceito de política pública apresentado anteriormente, mas se encontram contempladas por este. Ao se conceber a política externa como uma política pública como as demais, sem ser singularizada sobre o pretensão isolamento da “razão de Estado” ou do “interesse nacional” (Bourdieu, 1997; Lopes, 2011), torna-se desejável que esta política pública – como ocorre com suas congêneres – seja objeto de escrutínio.

6. “In practical terms, foreign policy is simply another area of public policy conditioned by institutional structures and practices reacting to the possibilities and limitations inherent in the domestic and international political, economic, security, and social context. (...) The range of fields of action with foreign policy implications and the actors involved is rapidly growing beyond the military, trade, security and international political issues that have traditionally occupied diplomats. Even seemingly innocuous policy decisions about the promotion of national culture, the development of health protocols, or investigations into specialist areas such as phytosanitary regulations and digital television standards can quietly impact a country’s ‘soft power’ and bring influence to bear upon other international actors.”

Ainda, a política externa é um fenômeno caracterizado pela baixa institucionalização de canais de participação e de contestação para os interesses organizados⁷ (Pomeroy, 2016), em especial em grande parte dos países latino-americanos e caribenhos (Lopes e Valente, 2022), dadas as maiores restrições a informações ao público amplo comparativamente a outras políticas públicas, em razão da confidencialidade de algumas decisões e informações, o que reduz as possibilidades de maior participação e exercício de oposição em sua produção e controle (Badie, 2008; Milani, 2015; Pomeroy, 2016).

Nota-se, portanto, um problema científico e empírico para analisar a política externa decorrente de seu processo de tomada de decisão, marcado por decisões múltiplas originadas simultaneamente em diferentes locais, tomadas por meios majoritariamente informais ou confidenciais e por diferentes agentes e grupos de agentes, estatais e não estatais, que decidem desde a definição de objetivos e estratégias até a alocação de recursos e meios. Para resolver este problema, propomos analisar a política externa pelo olhar relacional sobre as políticas públicas, combinando os dois modelos de análise relacional expostos anteriormente: a análise de redes sociais de políticas públicas e a construção de representação geométrica dos espaços sociais dos agentes que atuam em políticas públicas, a partir da técnica estatística da ACM.

A análise relacional de redes sociais de políticas públicas constitui-se como alternativa crítica tanto às abordagens sobre políticas públicas concentradas em atores singulares e autárquicos (Scott, 1991; Freeman, 2004), quanto aos estudos de *policy network* de matriz pluralista (Laumann e Knoke, 1987; Knoke *et al.*, 1996), que consideram as redes na política com ênfase em uma unidade básica, os *policy domains* (subsistemas delimitados por organizações formais do Estado ou circunscritas a ele e pelas relações intencionais observadas nestes espaços) (Knoke, 1992). Essa visão pluralista dos estudos de redes negligencia dimensões ocultas de disputas de poder, ou seja, redes informais de relações entre agentes que atuam em espaços fora da institucionalidade (Marques, 2012). Dessa forma, entendemos que as *policy networks* pluralistas devem ser adaptadas às premissas da sociologia relacional (Emirbayer, 1997), o que poderíamos denominar *policy social networks*:

Em termos mais teóricos (...), trata-se da incorporação de forma profunda de uma ontologia relacional do social – a premissa de que o mundo social é feito de relações de

7. Para a abordagem teórica do pluralismo, participação e contestação são atributos das instituições políticas e dos regimes políticos. A participação corresponde à oportunidade para que os interesses diversos em uma sociedade que se organizam politicamente possam manifestar as suas preferências em um processo de tomada de decisão, seja em uma eleição ou em um ciclo de política pública, por exemplo, por intermédio de um discurso ou documento contendo as preferências de determinado interesse organizado. Por sua vez, a contestação, também chamada de oposição, corresponde à possibilidade de esses interesses organizados efetivamente alterarem o resultado de um processo de tomada de decisão, tanto em uma eleição quanto em um ciclo de política pública, por exemplo, por meio do exercício do voto como instrumento de agregação de preferências e tomada de decisão (Dahl, 1971; Jordan, 2004; Boese e Wilson, 2022).

vários tipos entre inúmeras e variadas entidades sociais em constante transformação. (...) Segundo essa perspectiva do funcionamento concreto das políticas, os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los (Marques, 2019, p. 4 e 6).

Por sua vez, a análise relacional feita com o auxílio da construção de representações geométricas de espaços sociais a partir de ACM é uma abordagem estatística multivariada em que os dados e suas interpretações são representados na forma de nuvens de pontos. Nessa abordagem, propõe-se a análise de dados a partir do princípio da relação que os indivíduos estatísticos (pessoas, instituições etc.) têm entre si e entre suas propriedades. A utilização de ACM em estudos sobre espaços sociais é comumente associada a pesquisas que se utilizam do ferramental teórico-metodológico da sociologia política relacional de Bourdieu (1989; 2000; 2007; 2011a). A ACM é o método que mais se aproxima e permite melhor apreensão prática da pesquisa empírica da maneira como Bourdieu construiu sua teoria. Lebaron e Le Roux (2015) citam Bourdieu:

Eu utilizo muito a análise de correspondência, porque eu penso que é um procedimento relacional cuja filosofia exprime pleno acordo com minha constituição de realidade social. É um procedimento que “pensa” relacionalmente, e é o que eu tento fazer com o conceito de campo (Bourdieu⁸ *apud* Lebaron e Le Roux, 2015, p. 43, tradução nossa).

Para a análise de políticas públicas (APP), a utilização do conceito de campo a partir da teoria bourdieusiana⁹ no estudo dos espaços sociais de produção de políticas públicas representa um avanço para o trato de uma das questões centrais da área: a identificação dos agentes envolvidos nas políticas públicas, além da compreensão das lógicas que organizam suas relações e, conseqüentemente, determinam os rumos da política pública em questão. Dubois (2021, p. 137) mostra que o conceito de campo pode ser útil para a análise empírica dos espaços de produção de políticas públicas pois “está associado a uma metodologia precisa, que é baseada em uma objetivação sistemática das propriedades dos agentes envolvidos e ao mesmo tempo das suas tomadas de posição, tratadas em conjunto com a técnica estatística da análise das correspondências múltiplas”.

A associação entre essas duas técnicas de pesquisa em análise relacional, os estudos de redes sociais de políticas públicas e a construção geométrica de representação dos espaços sociais das políticas públicas, com auxílio de ACM, conforme

8. Prefácio à edição alemã de *Le Métier de Sociologue*.

9. “É isso que acredito expressar quando descrevo o espaço social global como um campo, isto é, ao mesmo tempo, como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo, assim, para a conservação ou a transformação de sua estrutura” (Bourdieu, 2011b, p. 50).

proposto neste artigo, proporciona o complemento de uma lacuna apresentada pela análise de rede: o levantamento e a compreensão das características sociais dos agentes envolvidos na política pública (Dubois, 2021). Klüger (2017; 2018a) faz associação metodológica semelhante, além de apontar possíveis avanços desta conjugação de técnicas de pesquisa em análise relacional. Portanto, o uso combinado de ambas as abordagens analíticas mostra-se promissor para analisar o ciclo da política externa, caracterizado, como já afirmado, por alto grau de confidencialidade, de dispersão dos agentes em diversos ministérios e de baixa institucionalização da participação dos interesses organizados.

Este artigo está estruturado em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, apresentamos, de forma mais aprofundada, algumas questões centrais que envolvem os estudos de redes sociais de políticas públicas e os de espaços sociais a partir de ACM, bem como um *framework* de análise composto pela conjugação dessas duas abordagens. Na seção 3, debatemos as possibilidades de utilização do *framework* de análise para áreas de estudos de política externa e construímos um desenho de pesquisa para ilustrar a aplicação do modelo. Ao final, na seção 4, traçamos as considerações finais sobre este *framework* de análise e suas possibilidades dentro do campo de análise de política externa (APE) e APP.

2 REDES E ESPAÇOS SOCIAIS NA APP

Análise de redes sociais de políticas públicas é uma área que vem crescendo substancialmente no Brasil nos últimos anos (Marques, 2019). Compreender as dinâmicas de produção e implementação de políticas públicas a partir das redes de relações sociais dos agentes envolvidos significa buscar os padrões dinâmicos de relações de diferentes tipos, formais e informais, materiais ou imateriais, presentes na política pública (Marques, 2019). É uma metodologia de pesquisa que parte do princípio de que as políticas públicas são influenciadas ao longo de todo o ciclo, por ações múltiplas, concebidas simultaneamente em diferentes locais e por diferentes agentes e grupos de agentes, estatais e não estatais, do alto escalão da hierarquia burocrática e do “nível de rua”.

Pesquisas exemplares nesse rumo podem ser citadas, como a avaliação de Marques (2012; 2017) do “tecido relacional do Estado” a partir de estudos comparados de políticas públicas de infraestrutura nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Abers, Silva e Tatagiba (2018) trabalham os regimes políticos e os subsistemas de políticas públicas como estruturas relacionais na análise da relação em rede entre políticas públicas e movimentos sociais. Especificamente sobre política externa, Farias e Carmo (2021) utilizam a análise de redes em estudos sobre atores e arenas da política externa do Brasil entre 1930 e 1985.

Os estudos de redes sociais fazem parte dos esforços acadêmicos nas ciências sociais dos anos 1970 de encontrar uma alternativa às análises de política calcadas em dois polos opostos de abstração: as estruturas sociais, por um lado, e as ações individuais, por outro (Marques, 2007; Watts, 1999; Lazega, 1998). Com foco analítico em um nível intermediário entre estrutura e indivíduo, na busca por superar o que representaria uma falsa dicotomia da dimensão social, vislumbra-se nos estudos das relações sociais a maneira de analisar o mundo social a partir da dialética entre agência individual e força estrutural. O mapeamento das redes de relações sociais é, portanto, uma das metodologias que objetiva colocar em prática a análise relacional da vida social, método que procura a medição, tanto quantitativa quanto qualitativa, das relações sociais. Em outras palavras, trata-se de uma metodologia para analisar o nível intermediário entre indivíduo e estrutura.

Para o propósito deste artigo de contribuir com os debates sobre APP e APE, é relevante ressaltar duas disputas internas na academia que envolvem os estudos de redes de relações sociais. Na primeira, no âmbito das análises políticas, o viés pluralista das *policy networks* é criticado pela sociologia relacional, por não levar em conta as redes sociais das disputas de poder que não estão vinculadas ao espaço institucional do Estado, não dando a devida importância para as relações sociais não institucionais, como casamentos, frequência em clubes, círculo de amizades, entre outras, e que muitas vezes fundam e mantêm coesas as redes dos agentes envolvidos nas lutas políticas (Marques, 2012). Na segunda, a análise de redes de viés interacionista é criticada pela praxiologia de Pierre Bourdieu e seus seguidores, por tratar as redes como tramas de relações entre indivíduos atemporais e atomizados, ignorando a existência das estruturas sociais que condicionam os vínculos sociais entre os agentes (Klüger, 2017). De acordo com essa crítica, as redes deveriam ser compreendidas a partir da posição dos agentes e seus grupos nos espaços sociais hierárquicos historicamente construídos e estruturalmente determinados que, por meio das ações e interações ao longo do tempo e em diferentes espaços, também constroem e determinam as estruturas sociais, numa relação de constituição conjunta. Portanto, as redes interacionistas retratariam os vínculos, mas não as razões de estabelecimento de tais vínculos, que são reveladas a partir de análise de correlação de forças do campo social hierarquizado entre agentes com acúmulo desigual de capitais de diversos tipos.

No contexto das críticas aos estudos de redes de viés interacionista, a teoria bourdieusiana desenvolveu outra técnica de análise relacional, a análise geométrica dos espaços sociais como ferramenta de pesquisa para compreender as relações sociais. Com foco de pesquisa na análise das principais características sociais de agentes, acumuladores de capitais de diversas formas, que interagem nos mesmos espaços sociais, os *campos*, a ACM permite medições das “distâncias sociais” dos agentes que se aproximam ou se distanciam a partir do princípio da orquestração

do *habitus*¹⁰ (Lebaron, 2006; 2009; Le Roux, 2014; Le Roux e Rouanet, 2004; 2010; Klüger, 2018b; Bertencelo, 2022; Belém, 2022; Pedroso, 2015).¹¹ Nosso argumento é que possuem grande potencial de contribuição para análises relacionais do mundo social os estudos que procuram aliar o uso de ferramentas de pesquisa de redes sociais aos de espaços sociais e ACM. Nesse sentido, seguimos a abordagem de Klüger (2017) e almejamos trazer para a APP os avanços teórico-metodológicos que a autora levou para o campo da sociologia das elites, com as devidas adaptações próprias das áreas de pesquisa.

A sociologia das elites bourdieusiana notabiliza-se por ser uma área de pesquisa que se utiliza bastante da análise geométrica dos espaços sociais a partir de ACM. É um conjunto de estudos que se interessa pelos vínculos entre os agentes dominantes dos diversos campos sociais, a partir do entendimento de que tais ligações são importantes para a compreensão das lógicas de produção e reprodução do prestígio e do poder de dominação em jogo no campo. Esses vínculos funcionam como canais de circulação de informações restritas que determinam as lógicas de indicações de postos de destaques e sucessões, por exemplo. Neste ponto, as relações sociais não institucionalizadas, informais, são elementos importantes, que devem fazer parte da análise sociológica das correlações de força política. Na prática, esses estudos até desenvolveram análises quantitativas de propriedades objetivas dos agentes, com auxílio da ACM, mas as análises sobre as relações pessoais permaneceram restritas a estudos qualitativos, com trechos de entrevistas e documentos. Nota-se pouca integração da ACM com estudos dos laços sociais dos agentes (Klüger, 2017). Essa pouca integração fez com que, nos estudos dos vínculos dos agentes do campo, de suas relações sociais, se tornasse frágil a construção teórica. São necessárias, afinal, a ligação entre as propriedades objetivas dos agentes e suas disposições subjetivas, a orquestração do *habitus* e a compreensão da homogeneidade dos estilos de vida dos agentes. As propriedades sociais dos agentes e os laços sociais deveriam ser compreendidos em conjunto.

Essa falha pode ser solucionada por meio de trabalhos que associem as técnicas de pesquisa dos estudos de espaços sociais com ACM e redes sociais a partir da noção dialógica entre agência e estrutura social. Nesta perspectiva, os

10. *Habitus*, em Bourdieu, corresponde a “sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intensão consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente” (Bourdieu, 1983, p. 61).

11. Em APE, McCourt e Ruley (2023) utilizam ACM para a compreensão das estruturas sociais que compõem as disputas pelo pensamento hegemônico estadunidense sobre segurança nacional relacionados à China. Sobre a política externa brasileira, Targa (2017) fez uso da ACM para construir representações geométricas dos espaços sociais dos agentes da diplomacia e investigar a relação entre o campo dos diplomatas e o campo político por meio das ações dos diplomatas ligados ao Instituto Rio Branco (IRBr), entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula (de 1995 a 2010).

estudos de redes permitem construir representações de vínculos sociais duráveis que levem em conta trocas de bens materiais ou elementos imateriais, tendo como pressuposto o princípio ontológico da análise relacional, em que as relações sociais são a unidade básica da sociedade. A conjugação de análise de redes com espaços sociais via ACM procura estabelecer estudos de laços sociais em que se considerem as estruturas sociais dentro das quais os agentes estão imersos e, ao mesmo tempo, atribuir às análises objetivas dos agentes a dimensão das relações e interações que possuem entre si.¹²

Nossa pretensão é trazer o debate teórico-metodológico de análise relacional do mundo social como referência para pensarmos novos modelos de APP e APE. Como mencionado anteriormente, análises de redes sociais de políticas públicas já são uma realidade em expansão no Brasil. As políticas públicas, sendo compreendidas como construções sociais, vão encontrar nas análises de redes importante instrumento para compreensão de sua dimensão extrainstitucional, na qual se torna possível conceber como protagonistas os agentes que fazem a política pública e, principalmente, as características das suas relações. Contudo, a mesma prática de pesquisa não se verifica para as análises de espaços sociais a partir de ACM, atividade de pesquisa que entendemos ter grande potencial para extrapolar os estudos de sociologia das elites bourdieusiana e fazer parte do arcabouço das APPs com vistas a apresentar uma contribuição original para o campo de estudos. Representa ineditismo ainda maior, com potencial de subsídios ímpares para a APP, a conjugação das duas técnicas de análise relacional para estudos de políticas públicas, como propomos neste artigo.

Trazer os elementos da teoria sociopolítica de Pierre Bourdieu para estudos sobre políticas públicas faz parte dos esforços da sociologia política da ação pública, de origem francesa, em apresentar ao “campo de públicas” alternativas conceituais e metodológicas de pesquisas em políticas públicas em face das hegemônicas teorias anglo-saxãs, principalmente as estadunidenses (Oliveira e Hassenteufel, 2021). É um movimento que busca análises de políticas públicas a partir da interlocução entre, principalmente, ciência política, sociologia, filosofia e história.¹³ Especificamente para a APE, a sociologia política da ação pública

12. Klüger (2017) mostra que esforços relevantes foram feitos em trabalhos como *Fields and Networks: correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory* (Nooy, 2003) e *Géométrie des Réseaux Sociaux* (Denord, 2015).

13. Estudar a ação pública significa incorporar nas análises de políticas públicas elementos que vão além da política pública em si. Ou seja, analisar a política pública levando em conta seu contexto territorial sócio-histórico e cultural e as características próprias dos agentes e grupos de agentes envolvidos nas políticas públicas, partindo do pressuposto de que as relações sociais são determinantes para a compreensão da origem e dos rumos da política pública em questão. Por isso, na sociologia política da ação pública, a noção de “política pública” é substituída pela de “ação pública”, no sentido de marcar a ideia de análise das políticas referenciadas para além das instituições formais, em que a pesquisa acontece a partir do princípio de não isolamento da política pública, objeto de estudo, do seu entorno social, histórico e cultural.

traz a contribuição de ser uma proposta que incorpora elementos de inclusão das dimensões internacional e transnacional das políticas públicas. Por se tratar de uma indicação de análise menos centrada em instituições, sua base de produção de conhecimento sobre políticas públicas se abre para a compreensão dos agentes e suas interações em vários níveis, do local ao internacional.

3 REDES E ESPAÇO SOCIAL NA APE: SUA APLICAÇÃO EM UM DESENHO DE PESQUISA

Ao falarmos de análise relacional, ou seja, priorizar as relações sociais nos esforços de pesquisa, tanto para os estudos de políticas públicas em geral quanto para os de política externa especificamente, estamos sugerindo o uso de instrumentos teóricos e analíticos da sociologia para APP e APE (Oliveira e Hassenteufel, 2021; Dubois, 2021). Entendemos que os esforços de criação de pontes entre as áreas de APP, com vínculos estruturais com a ciência política, e de APE, fortemente ligada às relações internacionais, passam pela permeabilidade de ambas às premissas e abordagens de outras disciplinas das ciências sociais, como a sociologia e a antropologia. Especificamente sobre a ação dos diplomatas brasileiros e suas influências na formulação e implementação da política externa, há algumas iniciativas importantes de trabalhos que procuram apresentar ponto de vista alternativo aos das relações internacionais e ciência política e que convergem para esse uso de instrumentos teóricos e analíticos da sociologia e antropologia para a APE,¹⁴ em que se destacam Moura (2000; 2006; 2007) e Gobo (2010; 2013; 2016).

Nesta seção, propomos a aplicação da análise relacional em um desenho de pesquisa. A literatura recente sobre política externa do Brasil tem abordado a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) e identifica alterações no ciclo da política externa, desde a definição de agenda até a sua implementação, na área de direitos humanos, em contraste com a política externa de outros governos na Nova República (Casarões e Farias, 2022; Drumond e Rebelo, 2023; Yamamoto, Mano e Summa, 2021; Lopes, Carvalho e Santos, 2022).

Essa é uma importante estratégia metodológica de pesquisa para análises relacionais: a escolha de um “jogo jogado no campo” que tenha o potencial de revelar, da forma mais abrangente possível, as dinâmicas de disputas da ação social em análise, no caso a política externa. Entendemos que a política externa na área dos direitos humanos, por exemplo, é um desses jogos com o potencial de representar as divisões internas e externas do campo social estudado, em que é difícil para qualquer um dos agentes envolvidos ficar indiferente ao assunto e não se enredar com as partes envolvidas. Trata-se de um objeto de disputa entre agentes

14. Conferir Batista (2010), Balbino (2005), Góes Filho (2003), Lima (2005), Monteiro (2007), Oliveira (2011), Tomass (2001) e Silva (2005).

e grupos de agentes com posições claramente antagônicas e dispostos a investir recursos materiais e simbólicos para determinar os rumos da política pública em questão. O foco de análise em um jogo específico é importante para limitar o escopo de uma pesquisa que, numa análise relacional, tende a se expandir de maneira que a análise se torne mais difícil. Para além de interesses organizados ou da agenda política escolhida no processo eleitoral, as alterações na política externa sobre, por exemplo, direitos humanos poderiam ser explicadas pelas redes relacionais e as dinâmicas próprias dos espaços sociais de atuação de agentes públicos e privados que interagem no ciclo da política pública. Este hipotético problema de pesquisa poderia ser assim sintetizado: as propriedades sociais objetivas, os laços e as redes de relações sociais de agentes públicos e privados impactaram o ciclo da política externa sobre direitos humanos no governo Bolsonaro?

Conforme explicado na seção anterior, a análise relacional permite identificar relações não formais, para além das relações formais, o que permite uma compreensão mais holística do ciclo de determinada política pública. Ao utilizar uma metodologia que conjuga as técnicas de construção geométrica dos espaços sociais da política externa com as redes sociais de política externa, é necessário mapear as redes e os espaços sociais.¹⁵ No nosso caso, elegemos o espaço social de ação dos diplomatas brasileiros como *locus* privilegiado de formulação e implementação da política externa. Corroborados pela literatura, entendemos que os diplomatas não são os únicos agentes que protagonizam a formulação e implementação da política externa brasileira, sobretudo em temas afins a outros ministérios, como é o caso de direitos humanos (Casarões e Farias, 2022; Drumond e Rebelo, 2023; Pinheiro e Milani, 2012). Contudo, os diplomatas desempenham um papel central nesta ação pública, quando levamos em conta a formação histórica do corpo diplomático do país desde os primórdios da formação do Estado brasileiro e o papel que exercem os diplomatas no exercício da política externa, ao ponto de, no Brasil, diplomacia e política externa serem conceitos facilmente confundidos (Lopes, 2013; 2017; Cervo, 2008; Ricupero, 2017).

Esse é um primeiro ponto importante a ser destacado no uso de metodologia relacional de APP: é necessário considerar-se o contexto histórico estrutural da sociedade que se está analisando. Segundo Targa (2017), o *habitus* do campo dos diplomatas é substancializado a partir de três elementos-chave presentes no ideário do campo: a ideia de corpo diplomático, a noção de “filhos da Casa de Rio Branco” e a figura do próprio Barão do Rio Branco

15. A análise relacional pode iniciar-se em um ou outro mapeamento, partindo das redes para os espaços sociais ou o caminho inverso, partindo dos espaços sociais para as redes (Klüger, 2017).

como patrono dos diplomatas.¹⁶ O estudo da política externa de país diferente do Brasil, com outra trajetória histórica e estrutura sociocultural, precisa ser trabalhado de maneira diferente. Há países em que o corpo diplomático também exerce papel historicamente decisivo na execução de política externa, mas há países em que esta burocracia de Estado não é protagonista. Portanto, deve-se identificar o *locus* privilegiado do ciclo da política externa e adequar o desenho de pesquisa para investigá-lo.

Para o caso brasileiro, dada a característica própria de nossas práticas históricas, justifica-se a escolha do campo dos diplomatas como ponto de partida para estudo de espaço social em que a política externa é formulada e implementada. No entanto, ter o campo dos diplomatas como *locus* privilegiado de análise da ação dos agentes envolvidos nas diversas dimensões da política externa não significa ter uma análise relacional que se restrinja aos diplomatas. Essa característica torna um desenho de pesquisa baseado em análise relacional mais desafiador, haja vista a necessidade de limitar o escopo de pesquisa, como explicitado anteriormente, e de compreender quando não expandir mais as redes de relações e agentes que interagem no ciclo da política pública.

Assim, a primeira etapa do desenho de pesquisa proposto é a construção geométrica do campo dos diplomatas mediante o uso de ACM, isto é, a análise da composição das hierarquias sociais destes agentes e a compreensão de suas dinâmicas internas de disputas pelo controle hegemônico do campo, das lógicas de acumulação de capitais e transformação destes capitais em capital simbólico de dominação. Uma vez concluída esta etapa, a seguinte consiste em mapearmos as redes sociais hegemônicas e contra-hegemônicas que determinam a política externa, ou seja, as conexões dos diplomatas com outros agentes de dentro e de fora do campo dos diplomatas e os agentes e grupos de agentes que possuem maior influência na agenda, na formulação, na implementação e nas diversas decisões interconectadas no ciclo da política externa. É esse exercício que nos permite compreender os fluxos e as dinâmicas que determinam os rumos da política externa brasileira.

16. Peças fundamentais para essa compreensão são os trabalhos de Moura (2006; 2007), com suas etnografias que se tornaram referência para estudos sobre os diplomatas brasileiros. A autora analisa as metáforas parental, doméstica e biológica presentes nos três elementos-chave citados, determinantes da moral diplomática brasileira, amplamente divulgados e inculcados, tanto para os agentes internos ao campo quanto para os "de fora", e que causam dois efeitos principais: a noção de coesão interna dos agentes do campo e a percepção externa de que se trata de um grupo homogêneo (Moura, 2006; 2007). Por sua vez, os trabalhos de Gobo (2016) ajudam a compreender a lógica e a dinâmica do *habitus* compartilhado no campo dos diplomatas, bem definido e formado, ao ponto de seus elementos serem percebidos e compartilhados inclusive fora do campo. Como aponta a autora, este *habitus* percebido e reconhecido pelos "de fora" se transforma em capital simbólico do agente do campo dos diplomatas para fora do campo, fortalecendo sua ação influente em outros campos do poder, principalmente o campo político, por exemplo, no processo da assembleia constituinte brasileira (Lopes e Valente, 2016).

No entanto, importa detalharmos melhor o que chamamos de primeira etapa da pesquisa, a construção de representação geométrica do espaço social de atuação dos diplomatas, o campo dos diplomatas. Para isso, recorreremos ao trabalho de Targa (2017), que fez uso de ACM para compreender o campo dos diplomatas.¹⁷ Neste estudo, o autor procurou entender a relação entre o campo dos diplomatas e o campo político durante os governos FHC e Lula (de 1995 a 2010), chegando à conclusão de que a lógica de funcionamento do campo político se mostrou determinante para definir as disputas internas do campo dos diplomatas, ao ponto de a mudança de governo interferir decisivamente numa das principais características que definem a autonomia de um campo: as regras e os critérios de entrada de novos agentes no campo.¹⁸ Assim, o autor concluiu que o campo dos diplomatas é um subcampo do campo político.

Para construir a representação geométrica do campo dos diplomatas, nesse exemplo resgatado de Targa (2017), definiu-se, como estratégia metodológica, a análise de um jogo específico do campo que tivesse o potencial de mostrar as clivagens internas, os agentes e os grupos de agentes em disputa. Dessa forma, a análise focalizou as ações de mudanças das regras do processo de seleção de novos diplomatas durante os dezesseis anos dos governos FHC e Lula. Para isso, buscaram-se informações sobre quem seriam os diplomatas responsáveis pela condução do IRBr, instituição onde se concentra a atuação dos agentes do campo que participam do jogo, ao longo do período em análise. Identificou-se, em sequência, uma lista de 57 diplomatas que passaram pela administração do IRBr entre 1995 e 2010 (os dezesseis anos dos governos FHC e Lula). Em seguida, levantaram-se dados sobre esses diplomatas, nomeadamente as características de suas trajetórias de vida e profissionais. Ou seja, foi feita prosopografia dos agentes a fim de montar um banco de dados com seus elementos sociais e analisar os capitais que acumularam para atuar no campo.

A partir da pesquisa prosopográfica e dos dados encontrados, as variáveis foram classificadas em cinco categorias, de acordo com os capitais que esses agentes acumularam para participar das disputas internas do campo: i) propriedades sociais/demográficas e origem familiar dos agentes – capital social/familiar (oito variáveis); ii) propriedades de trajetória escolar do agente – capital cultural/escolar (sete variáveis); iii) propriedades de trajetória da carreira do agente no Ministério das Relações Exteriores (MRE) – capital simbólico/MRE (onze variáveis); iv) propriedades de trajetória da carreira do agente no IRBr – capital simbólico/IRBr (dez variáveis); e v) propriedades de reconhecimento/notoriedade do agente perante

17. Vale ressaltar que esse é um trabalho feito a partir do olhar da sociologia das elites bourdieusiana, portanto possui propósitos distintos de análise da política externa como política pública.

18. A título de exemplo, o campo acadêmico brasileiro se mostra mais autônomo em relação ao campo político do que o campo dos diplomatas, haja vista que mudanças de governo pouco interferem nas dinâmicas internas do campo acadêmico de definição de critérios e seleção de novos agentes.

outros agentes do campo – capital simbólico/distinção (sete variáveis). Assim, a análise completa foi composta por 43 variáveis.

Com o banco de dados pronto, o próximo passo consistiu em analisá-lo com *software* de análise de dados estatísticos que realizasse cálculos de ACM.¹⁹ Esse programa de computador permitiu sistematizar os dados e produziu tabelas de porcentagens estatísticas e planos fatoriais, os gráficos de “nuvens”. As nuvens são o formato gráfico por meio do qual a ACM, como técnica analítica, torna possível a visualização do espaço social analisado. A técnica consiste em representar graficamente a medição das distâncias estatísticas (aproximações e afastamentos) dos agentes do campo (indivíduos estatísticos). Essas distâncias são medidas por análises fatoriais a partir da interação de todas as variáveis prosopográficas coletadas sobre os indivíduos (Lebaron, 2006; 2009; Le Roux, 2014; Le Roux e Rouanet, 2004; 2010; Klüger, 2018b; Bertoncelo, 2022). Tais variáveis analisadas de forma conjunta para cada indivíduo e, ao mesmo tempo, para todos os indivíduos em relação no campo indicam o ponto no plano fatorial em que os agentes se encontram, permitindo a reprodução visual do campo em que atuam. As figuras 1 e 2 mostram, respectivamente, a nuvem de variáveis e a nuvem de indivíduos, representações geométricas de parte do campo dos diplomatas brasileiros entre 1995 e 2010.

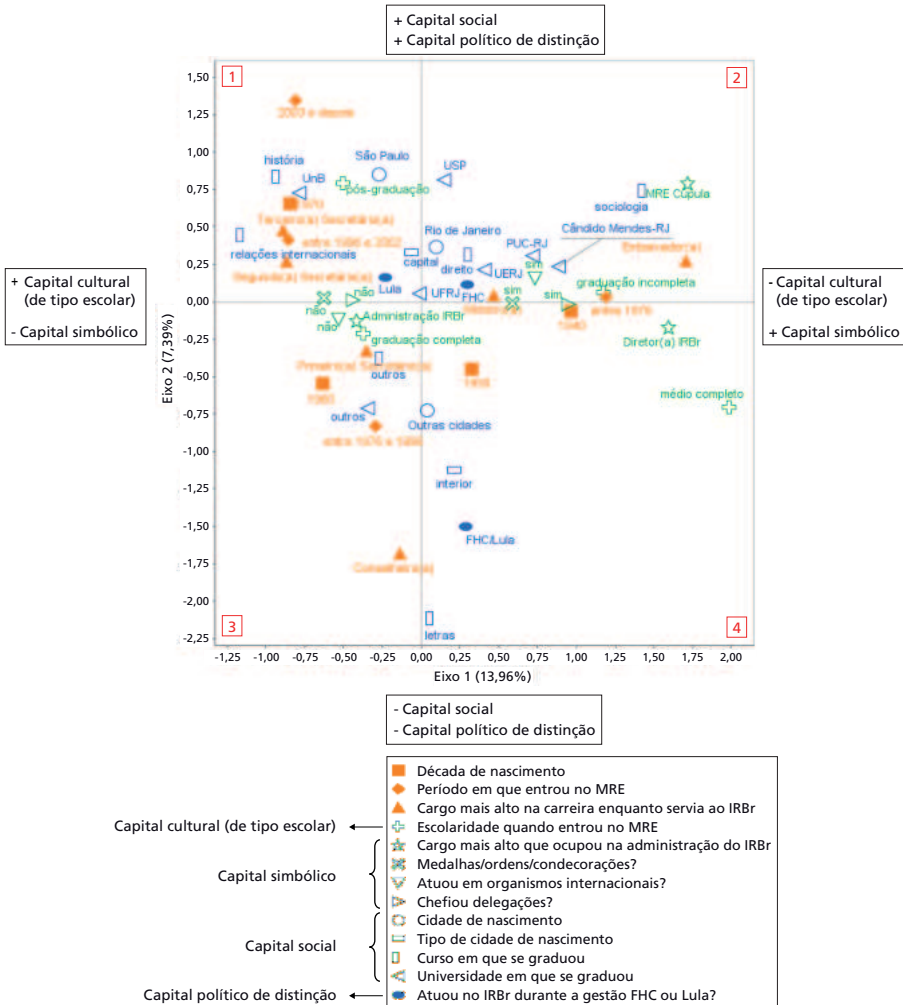
Primeiramente, na figura 1, estão presentes, na cor laranja, as três variáveis que mais contribuem relativamente para a variância ou inércia do plano fatorial. Por essas variáveis tem-se a noção de quanto esse espaço social é marcado pelos elementos geracionais, não apenas relativos à data de nascimento dos agentes, mas, principalmente, em relação ao período de ingresso dos agentes no campo. Além dos elementos geracionais, marca o campo a posição hierárquica que o agente ocupa na carreira.²⁰ Para a variável *década de nascimento*, construíram-se quatro categorias discretas: nascidos nas décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970. Para a variável *período em que entrou no MRE*, construíram-se também quatro categorias discretas: ingressantes no campo antes de 1976, entre 1976 e 1996, entre 1996 e 2002 e 2003 e depois. Estas categorias representam marcos temporais das principais mudanças ocorridas no processo de seleção do IRBr. A variável *cargo mais alto na carreira enquanto servia ao IRBr* está representada pelas categorias dos seis cargos da carreira diplomática. Esta é a primeira característica de padrão do plano fatorial: os quadrantes 2 e 4 são áreas que representam os agentes do topo da hierarquia e de gerações mais antigas – tanto em idade quanto, principalmente, em relação às condições em que foram selecionados para se inserirem no campo;

19. Utilizou-se o Spad (versão 9.0.23), da empresa Coheris. Disponível em: www.coheris.com.

20. Ao longo da carreira, os(as) diplomatas galgam seis postos hierárquicos. Do mais baixo para o mais alto: terceiro(a)-secretário(a), segundo(a)-secretário(a), primeiro(a)-secretário(a), conselheiro(a), ministro(a) de segunda classe – coloquialmente conhecido(a) como ministro(a) – e ministro(a) de primeira classe – coloquialmente conhecido(a) como embaixador(a).

já o quadrante 3 representa os agentes de uma geração de transição e nível hierárquico intermediário; por fim, o quadrante 1 representa os agentes da nova geração e base da hierarquia do campo.

FIGURA 1
Nuvem (plano fatorial) de variáveis



Fonte: Targa (2017).

Obs.: 1. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. UnB – Universidade de Brasília; USP – Universidade de São Paulo; UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro; Uerj – Universidade do Estado do Rio de Janeiro; e PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Ainda na figura 1, na cor verde, estão representadas as cinco variáveis que mais contribuem relativamente para a variância ou inércia do plano fatorial no eixo 1, ou seja, as que apresentam categorias que determinam as distâncias sociais dos agentes representados principalmente no lado esquerdo e direito do plano fatorial (quadrantes 1 e 3 *versus* 2 e 4). A variável *escolaridade quando entrou no MRE* é uma das que representa o acúmulo de capital escolar do agente antes de entrar no campo. Ela é representada por quatro categorias: ensino médio completo, graduação incompleta, graduação completa, pós-graduação. A variável *cargo mais alto que ocupou na administração do IRBr* é mais um elemento da posição hierárquica no campo, dessa vez interna ao IRBr. Ela é representada por três categorias: MRE cúpula (representando os secretários-gerais e ministros de Estado), diretor(a) do IRBr (cargo mais alto dentro do instituto) e administração do IRBr (referente a outros cargos internos). As três últimas variáveis *medalhas/ordens/condecorações?*, *atuou em organismos internacionais?* e *chefiou delegações?* representam elementos de acúmulo de capital social que os agentes vão adquirindo ao longo da carreira e são revertidos em capital simbólico no campo. As três variáveis são representadas por categorias binárias simples: sim e não. Percebemos que as categorias positivas para as três variáveis, assim como as negativas, se encontram próximas umas das outras, e tais categorias dispõem-se em setores opostos na esquerda e na direita (quadrantes 1 e 3 *versus* 2 e 4) do plano fatorial.

Com essas cinco últimas variáveis e a posição das suas categorias, podemos atribuir uma segunda característica de padrão ao plano fatorial. Ao lado direito do plano (quadrantes 2 e 4), à medida que vão se afastando do centro, encontram-se as áreas nas quais os agentes apresentam menos capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo (ensino médio completo e graduação incompleta) e mais capital simbólico resultante da conversão do capital social adquirido durante a trajetória no campo (MRE cúpula, diretor(a) do IRBr e os três sim). Por sua vez, no lado esquerdo do plano (quadrantes 1 e 3) situam-se as áreas nas quais os agentes apresentam mais capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo (graduação completa e pós-graduação) e menos capital simbólico resultante da conversão do capital social adquirido durante a trajetória no campo (administração do IRBr e os três não).

Por fim, ainda na figura 1, na cor azul, estão as cinco variáveis que mais contribuem relativamente para a variância ou inércia do plano fatorial no eixo 2, ou seja, as que apresentam categorias que determinam as distâncias sociais dos agentes representados principalmente na parte de baixo e de cima no plano fatorial (quadrantes 1 e 2 *versus* 3 e 4). As variáveis *cidade de nascimento* e *tipo de cidade de nascimento* representam a distinção dos agentes relacionada às suas características de origem social, o que reproduz parte considerável dos acúmulos de capital social anteriores à entrada no campo. A primeira variável está representada

por três categorias, São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades; e a segunda, por duas, capital e interior. Importante perceber que as categorias São Paulo e Rio de Janeiro estão em quadrantes diferentes (1 e 2, respectivamente), e a primeira mais distante do centro do plano e mais próxima da área representada pela nova geração. Percebemos um padrão coerente de disposição dessas categorias no plano fatorial: enquanto interior e outras cidades estão na área inferior do plano, São Paulo, Rio de Janeiro e capital se encontram juntas, na área superior do plano.

A primeira variável educacional, referente ao curso de formação, está representada por seis categorias: relações internacionais, história, direito, sociologia, letras e outros. Já a segunda, relativa à *alma mater*, está representada por sete categorias: UnB, USP, UFRJ, Uerj, PUC-RJ, Candido Mendes-RJ e outros. A oposição no plano fatorial é clara entre as universidades e os cursos citados que se encontram na área superior do plano e as categorias outras universidades, outros cursos e letras, que se encontram na área inferior. Mais especificamente sobre os cursos e universidades dos eixos superiores no plano, as universidades cariocas e o curso de direito se encontram mais próximos do centro e mais distantes de USP e UnB, relações internacionais, história e sociologia. Entre estes últimos, ainda podemos perceber uma oposição sob a perspectiva do eixo 1: USP e sociologia no quadrante 2 (mais próximas, portanto, da área representada pelas gerações mais antigas, ficando USP perto da fronteira), UnB, história e relações internacionais no quadrante 1 (mais próximas das novas gerações). Por último, a variável *atuou no IRBr durante a gestão FHC ou Lula?* é o elemento de capital político dos agentes do campo. Essa variável está representada por três categorias: FHC, Lula e FHC/Lula (para os agentes que atuaram nas duas gestões). Percebemos a oposição entre os que atuaram nas duas gestões, presentes na área de baixo do plano, e os que atuaram em apenas uma das duas gestões, na área de cima do plano. Cabe notar também que a distância que separa essas categorias está igualmente representada sob a perspectiva do eixo 1: Lula no quadrante 1, mais próximo da nova geração do que FHC, no quadrante 2.

Com essas cinco variáveis e a posição das suas categorias no plano fatorial, podemos atribuir a terceira característica de padrão à nuvem. O eixo superior do plano (quadrantes 1 e 2) são as áreas em que os agentes apresentam mais capital social de entrada no campo. Nesses quadrantes se concentram as categorias presentes na maior parte dos perfis de agentes que ingressaram no campo ao longo dos períodos analisados. Essas categorias são representadas pelos elementos de locais de origem (capital, São Paulo e Rio de Janeiro) e de qualidade de capital escolar adquirido antes de o agente entrar no campo (relações internacionais, história, direito, sociologia, UnB, USP, UFRJ, Uerj, PUC-RJ, Candido Mendes-RJ). São categorias que se mostraram valorizadas ao longo do tempo e que ajudam a garantir, aos agentes que as detêm, um acúmulo de capital social determinante

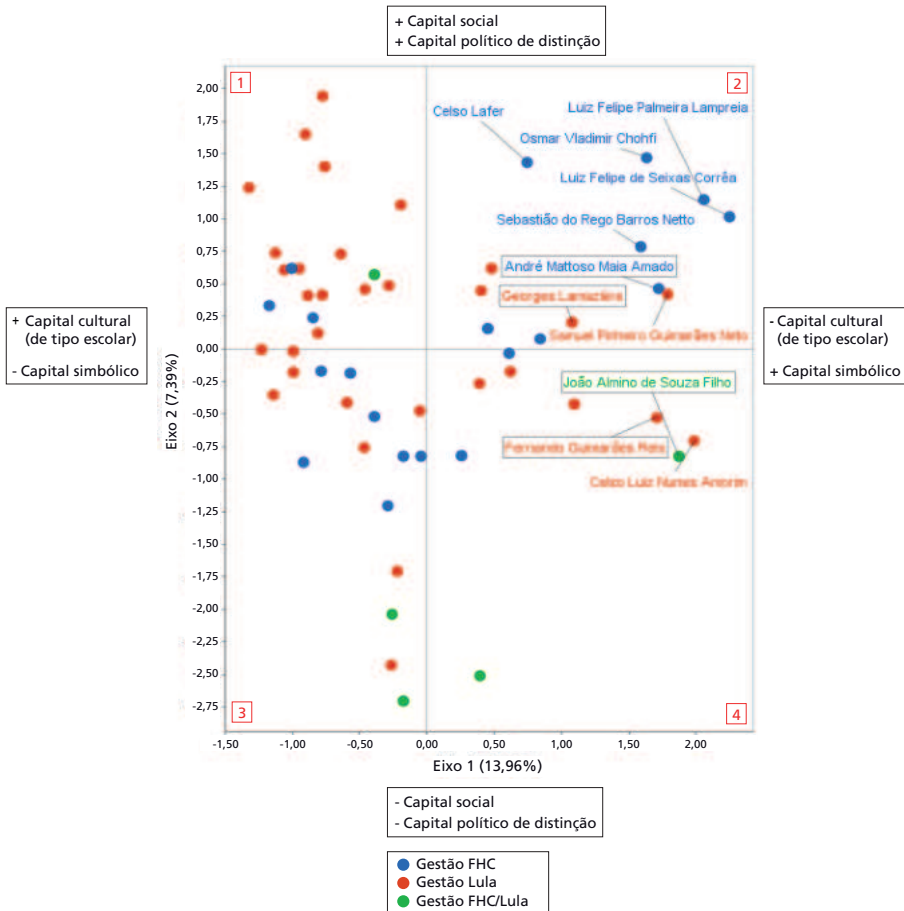
para seu ingresso no campo dos diplomatas. O eixo superior do plano fatorial é também a área na qual os agentes apresentam mais capital político de distinção, ou seja, atuaram ou no governo FHC ou no governo Lula. Por sua vez, o eixo inferior do plano (quadrantes 3 e 4) representa as áreas nas quais os agentes apresentam menos capital social de entrada, tanto no que se refere a elementos de locais de origem (outras cidades e interior) quanto a elementos de qualidade de capital escolar adquirido antes de o agente entrar no campo (outras universidades, outros cursos e letras). Somado a isso, o eixo inferior é também aquele em que os agentes apresentam menos capital político de distinção (atuaram ao mesmo tempo nos governos FHC e Lula).

Uma vez completa a caracterização do espaço social pela nuvem de variáveis, podemos agora analisar, na figura 2, a nuvem de indivíduos estatísticos. Este gráfico representa a posição no espaço social dos 57 diplomatas estudados na pesquisa e nos permite entender as “distâncias sociais” entre eles. Na nuvem, as esferas representam cada um dos 57 diplomatas pesquisados. Na cor azul estão os vinte que atuaram no IRBr durante a gestão FHC (35,1% do total); os vermelhos representam os 32 que atuaram no instituto durante a gestão Lula (56,1% do total); e os verdes são os cinco que lá atuaram durante as duas gestões (8,8% do total). Destacamos ainda os nomes apenas dos diplomatas que ocuparam o alto escalão, tanto do IRBr quanto do MRE, no período analisado: os três ministros de Estado (Luiz Felipe Palmeira Lampreia, Celso Lafer e Celso Luiz Nunes Amorim), os quatro secretários-gerais (Sebastião do Rego Barros Netto, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Osmar Vladimir Chohfi e Samuel Pinheiro Guimarães Neto) e os quatro diretores do IRBr (André Mattoso Maia Amado, João Almino de Souza Filho, Fernando Guimarães Reis e Georges Lamazière).

Como já mencionado, para analisarmos a política externa como política pública (Brummer *et al.*, 2019), seriam necessárias adaptações substanciais na abordagem de sociologia das elites sobre os diplomatas brasileiros proposta por Targa (2017). A primeira medida seria a ampliação do número de diplomatas analisados, passando de alguns agentes envolvidos em determinada ação interna do campo para a totalidade dos diplomatas brasileiros. Dessa forma, tornar-se-ia possível compreender o papel representado por todos os diplomatas no campo, desde os mais jovens até os mais antigos na carreira, os de baixas hierarquias e os de altas – partindo do princípio de que, para a fase posterior, de análises das redes de relações sociais desses agentes, torna-se relevante compreender em que medida tanto a alta hierarquia quanto a burocracia do “nível de rua” dos diplomatas interfere na implementação da política externa. Uma segunda medida importante seria a ampliação do recorte temporal de coleta de dados dos diplomatas. As representações geométricas do campo dos diplomatas simulariam fotos que mostram o campo em determinado contexto temporal. Ampliar o número

de “fotos” do campo, abarcando contextos temporais diversos, e permitindo quase-experimentos do tipo antes e depois, traria melhores subsídios para uma completa construção das redes de relações dos diplomatas com agentes tanto de dentro quanto de fora do campo.

FIGURA 2
Nuvem (plano fatorial) de indivíduos: diplomatas responsáveis pelo IRBr entre 1995 e 2010



Fonte: Targa (2017).

Obs.: Figura cujos eixos e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Uma vez finda esta etapa da pesquisa, com a representação geométrica mais completa possível do espaço social privilegiado de ação da política externa brasileira, o campo dos diplomatas, a pesquisa poderia passar para a etapa seguinte: a análise de redes sociais de políticas públicas – no caso do exercício exemplificativo

proposto, a política externa relacionada à área de direitos humanos. Desta forma, torna-se possível compreender de que maneira as conexões entre agentes ligados à política externa brasileira, diplomatas e outros, determinam os rumos da política pública em questão. Para iluminar o caminho, recorreremos aos trabalhos de Marques (2007; 2012), que utilizam o conceito de “tecidos relacionais do Estado” para descrever relações que determinam a fronteira entre os agentes envolvidos na política pública em análise e os de fora, a dinâmica que determina quem entra e quem sai das disputas pelos rumos da política pública, quem tem livre trânsito no campo e quem é barrado na porta.

Os casos analisados pelo referido autor são de políticas públicas de infraestrutura nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, em que a análise de redes sociais de políticas públicas permitiu o mapeamento dos tecidos relacionais do Estado formados por grupos de interesses, mas também e sobretudo por alianças informais entre agentes com visões de mundo comuns e relações pessoais consolidadas em instâncias afastadas da institucionalidade, entre agentes do campo político e de fora do campo como empresas, movimentos sociais etc. A ação de indivíduos do alto da hierarquia do campo político também é fator preponderante de análise, dado que estes negociam constantemente por poder posicional na rede e por poder institucional a partir da investidura do cargo. Na análise do caso em específico, Marques (2012) encontrou uma lógica em que as empresas operam no interior do Estado, ou utilizando suas posições privilegiadas no interior das redes em questão, ou comprando seu poder posicional. Os casos analisados permitiram ao autor descrever diferenças entre os tecidos relacionais do estado em São Paulo e no Rio de Janeiro. Os cariocas teriam organizações estatais mais insuladas; as negociações das políticas públicas aconteceriam de forma mais intensa no interior das redes. Diferentemente dos paulistanos, em cujo território as organizações estatais seriam mais abertas, observando-se fluxo maior de agentes de fora das redes na influência dos rumos da política pública.

A partir desse par de trabalhos, conseguimos vislumbrar análises de política externa referentes aos direitos humanos que levassem em consideração os tecidos relacionais do Estado, formados por agentes e grupos de agentes estatais e não estatais, na influência por determinar os rumos da política pública em tela de análise. Os tecidos relacionais do Estado da política externa brasileira ligada aos direitos humanos teriam no campo dos diplomatas o espaço de permanente negociação dos diversos agentes envolvidos na política pública. Uma vez pronta a representação geométrica do campo dos diplomatas, a compreensão do funcionamento desses tecidos relacionais seria facilitada a partir de análise de redes sociais.

Entende-se que o desenho de pesquisa parte do mapeamento do *locus* privilegiado para, posteriormente, expandir-se para outros *loci* interconectados.

Em relação ao objeto de pesquisa, situado temporalmente durante o governo Bolsonaro (2019-2022), esperar-se-ia identificar agentes relevantes no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, na Presidência da República, no Congresso Nacional, no Supremo Tribunal Federal, nas organizações internacionais, e também agentes privados e do terceiro setor (Casarões e Farias, 2022; Drumond e Rebelo, 2023; Iamamoto, Mano e Summa, 2021; Lopes, Carvalho e Santos, 2022). O mapeamento da rede permitiria também apontar as sub-redes, as posições dos agentes, notadamente aqueles que conectam grupos distintos ao núcleo central da política pública. Dessa forma, seria possível identificar propriamente os agentes públicos e privados, bem como as suas relações sociais, que entrecortam o ciclo da política externa de direitos humanos, dando insumos para interpretar a ação pública desses agentes.

Seria possível também, como estratégia metodológica, continuar e sofisticar o exercício de escolhas de jogos específicos do campo que possuam o potencial de mostrar as clivagens internas, os agentes, os grupos de agentes e suas redes em disputa. Como dito anteriormente, o foco de análise em um jogo específico é importante para limitar o escopo de pesquisa que, numa análise relacional, tende a se expandir de maneira a tornar mais difícil a sistematização das observações e dos achados. Em termos práticos, dentro do hipotético problema de pesquisa sugerido neste *framework* (uma análise da política externa sobre direitos humanos no governo Bolsonaro), o jogo específico praticado no campo da política externa foi escolhido: as ações referentes à política externa dos direitos humanos. Poder-se-ia, a rigor, eleger eventos relacionados ao jogo escolhido. Por exemplo, a adesão e posterior desligamento do Brasil na Declaração do Consenso de Genebra sobre Saúde da Mulher e Fortalecimento da Família, uma aliança conservadora formada por 37 países e que se posiciona pelo direito à vida, contra o aborto e pelo reconhecimento da família como base da sociedade. A adesão do Brasil à aliança, em 2020, foi uma das principais ações do governo Bolsonaro no âmbito de sua política externa sobre direitos humanos. A saída do país da aliança, proposta pelo Grupo Técnico de Relações Exteriores da equipe de transição governamental, em dezembro de 2022, e concretizada em 2023, foi uma das primeiras ações do novo governo Lula. Este evento da política externa brasileira sobre direitos humanos é daqueles cuja análise relacional possui o condão de revelar dinâmicas de funcionamento das disputas do campo dos diplomatas e mostrar como se formam, consolidam e se enfraquecem as redes sociais formadas entre o *locus* privilegiado e os *loci* interconectados dentro e fora do Estado, contribuindo para a compreensão do funcionamento dos tecidos relacionais do Estado sobre a política externa como política pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *framework* proposto neste artigo fornece um instrumento para equacionar o problema teórico e empírico na análise da política externa, notadamente em razão das características de seu processo de tomada de decisão, em que se destacam as decisões múltiplas localizadas em diferentes *loci*, tomadas por meios informais ou confidenciais, e por diferentes agentes e grupos de agentes, estatais e não estatais. Partindo do princípio do estudo de política externa como política pública, a proposta de produzir uma análise relacional, que combina a análise de redes sociais de políticas públicas e a construção de representação geométrica dos espaços sociais dos agentes que atuam em políticas públicas, com base na técnica estatística da ACM, mostra-se uma alternativa às limitações dos modelos centrados em atores singulares e autárquicos (Scott, 1991; Freeman, 2004) e de *policy network* de matriz pluralista (Laumann e Knoke, 1987; Knoke *et al.*, 1996; Blummer *et al.*, 2019), que consideram as redes na política com ênfase em uma unidade básica, os *policy domains* (subsistemas delimitados por organizações formais do Estado ou circunscritas a ele e pelas relações intencionais observadas nestes espaços) (Knoke, 1992). Esta proposta de associação entre as duas técnicas de pesquisa em análise relacional tem o potencial de proporcionar o complemento de lacunas presentes em ambas. Pela análise de rede, sua associação aos estudos de espaços sociais permite a identificação e a interpretação das características sociais dos agentes envolvidos na política pública; pelos estudos de espaços sociais, sua associação às análises de rede permite que as propriedades sociais dos agentes e seus laços sociais sejam compreendidos em conjunto.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.
- BADIE, B. **Le diplomatie et l'intrus**. Paris: Fayard, 2008.
- BALBINO, V. R. **Diplomata**: substantivo comum de dois gêneros – um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.
- BATISTA, D. N. **Habitus diplomático**: um estudo do Itamaraty em tempos do regime militar (1964-1985). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- BELÉM, M. Bourdieu e a estatística. **Revista Sem Aspas**, Araraquara, v. 11, n. esp. 1, 2022.

BERTONCELO, E. **Construindo espaços relacionais com a análise de correspondências múltiplas**: aplicações nas ciências sociais. Brasília: Enap, 2022.

BOESE, V. A.; WILSON, M. C. Contestation and participation: concepts, measurement, and inference. **International Area Studies Review**, v. 26, n. 2, p. 89-106, 2022.

BRUMMER, K. *et al.* (Ed.). **Foreign policy as public policy?** Promises and pitfalls. Manchester: Manchester University Press, 2019.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. *In*: ORTIZ, R. (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

_____. **La noblesse d'État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

_____. De la maison du roi à la raison d'État: un modèle de la genèse du champ bureaucratique. **Acte de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 118, p. 55-68, 1997.

_____. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

_____. **A distinção**: crítica social do julgamento. Tradução de Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011a.

_____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2011b.

BURGES, S. **Brazil in the world**: the international relations of a South American giant. [s.l.]: Manchester University Press, 2017.

CASARÕES, G.; FARIAS, D. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 35, n. 5, p. 741-761, 2022.

CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAHL, R. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DENORD, F. Géométrie des réseaux sociaux. *In*: LEBARON, F.; LE ROUX, B. **La méthodologie de Pierre Bourdieu en action**: espace culturel, espace social et analyse de données. Paris: Dunod, 2015.

DRUMOND, P.; REBELO, T. Norm spoiling, gender washing and the pushback against women's rights in Brazilian foreign policy. **Globalizations**, v. 16, p. 1-19, 2023.

DUBOIS, V. Os espaços sociais para a produção de políticas públicas. A noção de campo como ferramenta da sociologia da ação pública. *In*: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (Org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. 1. ed. Brasília: Enap, 2021. cap. 7.

DYE, T. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

FARIA, C. de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

FARIAS, R. de S.; CARMO, G. Atores, eventos e redes da política externa brasileira (1930-1985). **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 64, p. 1-40, 2021.

FREEMAN, L. **The development of social network analysis**. Vancouver: Empirical Press, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

GOBO, K. O Ministério das Relações Exteriores pelos seus atores: uma análise sobre o insulamento burocrático. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2010.

_____. O Instituto Rio Branco como espaço de produção e reprodução dos diplomatas brasileiros: uma análise da *Revista Juca*. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Águas de Lindóia. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2013.

_____. **Noblesse d'État**: do campo ao habitus da diplomacia brasileira. 2016. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

GÓES FILHO, P. **O clube das nações**: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003.

HEADLEY, J.; WYK, J. Debating the public's role in foreign policy. *In*: HEADLEY, J.; REITZIG, A.; BURTON, J. (Ed.). **Public participation in foreign policy**. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2012. p. 3-20.

HILL, C. **Foreign policy in the twenty-first century**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, S.; MANO, M.; SUMMA, R. Brazilian far-right neoliberal nationalism: family, anti-communism and the myth of racial democracy. **Globalizations**, v. 20, n. 5, p. 782-798, 2021.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC, 2007. p. 43-62.

JORDAN, G. Pluralism and its modifications. *In*: THOMAS, C. S. (Ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004. Chap. 3, p. 41-46.

KLÜGER, E. Espaço social e redes: contribuições metodológicas à sociologia das elites. **Tempo Social**, v. 29, p. 83-110, 2017.

_____. Mapping the inflections in the policies of the Brazilian National Economic and Social Development Bank during the 1990s and 2000s within social spaces and networks. **Historical Social Research**, v. 43, n. 3, p. 274-302, 2018a.

_____. Análise de correspondências múltiplas: fundamentos, elaboração e interpretação. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 86, p. 68-97, 2018b.

KNOKE, D. Networks of elite structure and decision making. *In*: WASSERMAN, S.; GALASKIEWICZ, J. (Ed.). **Advances in social network analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 274-294.

KNOKE, D. *et al.* **Comparing policy networks: labor politics in the U.S., Germany, and Japan**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LAUMANN, E.; KNOKE, D. **The organizational state: social choice in the national policy domains**. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

LAZEGA, E. **Que sais-je? Réseaux sociaux et structures relationnelles**. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

LEBARON, F. **L'enquête quantitative en sciences sociales**. Paris: Dunod, 2006.

_____. How Bourdieu "quantified" Bourdieu: the geometric modelling of data. *In*: ROBSON, K.; SANDERS, C. (Org.). **Quantifying theory: Pierre Bourdieu**. Toronto: Springer, 2009.

LEBARON, F.; LE ROUX, B. (Org.). **La méthodologie de Pierre Bourdieu en action: espace culturel, espace social et analyse des données**. Paris: Dunod, 2015.

LE ROUX, B. **Analyse géométrique des données multidimensionnelles**. Paris: Dunod, 2014.

LE ROUX, B.; ROUANET, H. **Geometric data analysis: from correspondence analysis to structured data analysis**. Dordrecht: Kluwer, 2004.

_____. **Multiple correspondence analysis**. London: Sage, 2010.

LIMA, V. L. A. R. **A inserção do negro na carreira de diplomata: ação afirmativa para o Instituto Rio Branco**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

_____. **Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 360 p.

_____. **Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017. 284 p.

LOPES, D. B.; CARVALHO, T.; SANTOS, V. Did the far right breed a new variety of foreign policy? The case of Bolsonaro’s “more-bark-than-bite” Brazil. **Global Studies Quarterly**, v. 2, n. 4, p. 1-14, 2022.

LOPES, D. B.; VALENTE, M. S. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de política externa brasileira na Constituição Federal de 1988: atores, interesses e disputas. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 49, p. 995-1054, 2016.

_____. Constitutions and foreign affairs. *In*: MENDES, C. H.; GARGARELLA, R.; GUIDI, S. (Org.). **The Oxford handbook of constitutional law in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2022. p. 515-532.

MARQUES, E. C. L. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 157-161, 2007.

_____. Public policies, power and social networks in Brazilian urban policies. **Latin American Research Review**, v. 47, n. 2, p. 27-50, 2012.

_____. A rede dos gestores locais em São Paulo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 60, p. 437-472, 2017.

_____. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. 1-11, 2019.

MCCOURT, D.; RULEY, G. How is the American foreign policy establishment structured? A multiple correspondence analysis of the US China field. **Foreign Policy Analysis**, v. 19, n. 2, 2023.

MILANI, C. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**, v. 18, p. 56-75, 2015.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 278-296, 2017.

MONTEIRO, M. **À sombra do barão**: por uma sociologia da carreira diplomática brasileira. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MOURA, C. P. Herança e metamorfose: a construção social de dois Rio Branco. **Estudos Históricos**, v. 14, n. 25, p. 81-102, 2000.

_____. O inglês, o parentesco e o elitismo na casa de Rio Branco. **Cena Internacional**, ano 8, n. 1, 2006.

_____. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEACK, L. **The new foreign policy**: power seeking in a globalized era. 2nd ed. Plymouth: Rowman and Littlefield, 2008.

NOOY, W. Fields and networks: correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory. **Poetics**, v. 31, p. 305-327, 2003.

OLIVEIRA, A. P. C. **Diplomatas negros(as)**: ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetória de diplomatas (ex) bolsistas. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (Org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. 1. ed. Brasília: Enap, 2021. 460 p.

PEDROSO, A. J. O espaço dos jornalistas da economia brasileiros: gerações, origem social e dinâmica profissional. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 12, n. 23, p. 133-152, jun. 2015.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. (Org.). **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

POMEROY, M. **Participación ciudadana y política exterior**: la confluencia entre actuación doméstica y transnacional de la sociedad civil brasileña. 2016. Tese (Doutorado) – Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2016.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

ROSENAU, J. Foreign policy as an issue-area. *In*: _____. **Domestic sources of foreign policy**. [s.l.]: The Free Press, 1964. p. 11-50.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1, p. 21-42.

SCOTT, J. **Social network analysis**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1991.

SILVA, C. A. V. **O vestibular para embaixador e os quartos-secretários**: estudo sobre o concurso de admissão à carreira diplomática. 2005. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2005.

TARGA, L. G. **Os diplomatas brasileiros sob a perspectiva relacional**: o campo dos diplomatas e o campo político. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

TOMASS, L. M. **Diferença e igualdade entre Estados**: uma etnografia da precedência nas relações diplomáticas. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

VALENTE, M.; LOPES, D. B. Por uma política externa baseada em evidência: política externa como política pública integral e a avaliação como abordagem de pesquisa. **Carta Internacional**, v. 17, n. 2, p. 1-23, 2022.

WATTS, D. Networks, dynamics, and the small-world phenomenon. **American Journal of Sociology**, v. 105, n. 2, p. 493-527, 1999.

INDICADORES EXTERNOS COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Renato Coelho Baumann das Neves¹

A política externa de um país é um vetor resultante de influências variadas, tanto oriundas das políticas internas e dos propósitos de diversos setores da sociedade como da conjuntura externa a cada momento. Neste artigo se argumenta que a relação de causalidade não depende apenas das pressões internas. A comparação com outros países pode influenciar as próprias políticas internas e assim afetar o processo de inserção internacional. Esse argumento é ilustrado com base na análise de indicadores usados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a situação relativa do Brasil nessas ferramentas de análise.

Palavras-chave: políticas públicas; indicadores da OCDE; inserção internacional.

EXTERNAL INDICATORS AS POLICY EVALUATION TOOLS

The external policy of a given country is a vector deriving from several sources of influence, be it domestic policies and the objectives of the several sectors of the society, as well as the peculiarities of the external conjuncture at each moment. This article argues that the causality relationship depends not only upon domestic policies. The actual comparison with other countries might influence domestic policies and so affect the international insertion of the country. The argument is illustrated by the analysis of quantitative indicators used by Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) and the relative situation of Brazil.

Keywords: public policies; OECD indicators; international insertion.

INDICADORES EXTERNOS COMO HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

La política exterior de un país es un vector que resulta de diversas influencias, tanto de la política interna y las intenciones de diversos sectores de la sociedad, como de la situación exterior en un momento dado. Este artículo sostiene que la relación causal no sólo depende de las presiones internas. Las comparaciones con otros países pueden influir en las políticas nacionales y afectar así al proceso de integración internacional. Este argumento se ilustra analizando los indicadores utilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la posición relativa de Brasil en estas herramientas de análisis.

Palabras clave: políticas públicas; indicadores de la OCDE; integración internacional.

JEL: F00; F19; H00; O10.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art8>

Data de envio do artigo: 22/3/2024. Data de aceite: 15/4/2024.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); secretário-adjunto de assuntos internacionais no Ministério do Planejamento; e doutor em economia pela Universidade de Oxford, na Inglaterra. Orcid: <https://orcid.org/0000-003-1851-6796>. E-mail: renato.baumann@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

Avaliar a política externa de um país é um desafio múltiplo, até porque o conjunto de variáveis envolvidas é substantivo. Influenciam nas medidas adotadas e nas posições assumidas elementos determinantes tão variados como o tamanho, a localização geográfica do país e a sua conjuntura econômica; a conjunção de forças políticas internas; a intensidade da paradiplomacia, sobretudo em estruturas federativas; os objetivos do governo; a participação dos diversos setores da sociedade na definição dos rumos da política externa; a postura dos governantes em relação à inserção internacional; a consideração dispensada às instituições multilaterais; as relações com os governos de outros países; o momento de análise; a seleção das métricas para avaliação – e essa lista pode ser ainda bastante ampliada. É terreno fértil, mas pantanoso.

As diversas influências internas são muito provavelmente o elemento decisivo final no formato da inserção internacional do país. É possível argumentar, contudo, que essa pode ser uma via de mão dupla, isto é, atentar para a maneira como um país se compara com outros, em relação a diversos aspectos, pode ser uma forma eficiente de influenciar o desenho de políticas públicas internas, e isso acabar influenciando a política externa. Em economias relativamente fechadas, como a brasileira, esse tipo de enfoque relativo tem sido levado em consideração de maneira limitada em alguns setores bastante específicos, a exemplo da educação. Ainda assim, não é claro até que ponto esse referencial tem sido determinante no desenho das políticas setoriais.

Essa percepção de “fertilização cruzada” entre políticas internas afetando a inserção internacional e influência dos indicadores externos sobre o desenho dessas mesmas políticas internas remete à prática de observação sistemática das análises realizadas por agências multilaterais. A vantagem comparativa do seu corpo técnico é ter acesso a informações comparáveis de diversos países, o que permite construir um referencial de análise. Desse modo, diversas agências multilaterais divulgam dados que permitem comparações. O uso sistemático de tais informações deveria ser prática habitual por parte dos encarregados de desenhar políticas públicas. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, é uma das instituições que enfatiza o uso de indicadores comparativos. Para ilustrar esse argumento este artigo foca nos indicadores usados por essa instituição, pelas razões apresentadas a seguir.

Trata-se de uma instituição que, diferentemente de outros organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), não tem poder contratual impositivo, exceto em relação a alguns princípios básicos, aceitos por todos os países que se tornam membros plenos. Seu trabalho, em nível técnico, tem como um dos instrumentais construir bancos de dados expressivos, a partir dos

quais são elaborados diversos indicadores comparativos das situações dos diversos países. As publicações da OCDE primam pela frequência com que são empregados esses indicadores, como instrumental de análise. A lógica é que aquele país cuja posição relativa aos demais se encontra abaixo da média do conjunto precisaria promover ajustes em suas políticas.

O Brasil tem mantido desde meados da década de 1990 relacionamento relativamente intenso com essa instituição, sendo, como é sabido, o país não membro que participa do maior número de comitês. De sua parte, o corpo técnico da OCDE considera valores brasileiros em diversos dos seus indicadores comparativos, mas não em todos. Contudo, não é claro até que ponto os indicadores que compreendem informações sobre o Brasil em comparação com outros países são efetivamente levados em conta, ou mesmo lembrados, no momento em que as autoridades brasileiras desenham políticas setoriais.

Como também é de conhecimento geral, em 2017, o Brasil formalizou o pedido para se tornar membro pleno da OCDE. Nesse ano, foi feito levantamento junto a diversos ministérios e agências de governo a fim de se avaliar até que ponto a situação brasileira, em termos de normas e formatos de sua aplicação, estaria em conformidade com cerca de duzentos pontos considerados como patamar mínimo por parte da OCDE para dar início a um processo negociador com países candidatos a membros plenos. Os resultados indicam um grau de conformidade bastante elevado, embora sejam produto de avaliações por parte das autoridades locais e que ainda serão objeto de escrutínio por parte dos técnicos e consultores da OCDE.

O processo de negociação formal teve início em 2022, com a entrega, pelo Secretariado da OCDE ao governo brasileiro, de um documento chamado *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil*,² no qual é explicado o processo de negociação com o secretariado e são explicitadas as áreas que concentrarão as avaliações e negociações específicas, no âmbito técnico.

Há, portanto, um foco bem definido, indicando os pontos em que haverá questionamentos da situação brasileira caso o processo de negociação avance. Essa precisão e o reconhecimento de que a ferramenta básica da OCDE são os indicadores quantitativos estimulam a análise de quão próximo ou distante está o Brasil, em relação aos demais países considerados, para cada indicador. Esse conjunto de referências compreende tantos países que já são membros plenos – que serão os que irão decidir se aceitam ou não a participação brasileira nesse grupo – quanto, dependendo do indicador, outros países considerados relevantes como referência.

2. OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Roadmap for the OECD accession process of Brazil*. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>.

O processo negociador entre o Brasil e a OCDE aparentemente não tem mantido o ritmo anterior, e, no momento de preparação deste texto, não é claro se será mantida a candidatura para a acessão como membro pleno.

O país, no entanto, não deixará de ser avaliado pela OCDE, e portanto por seus membros, segundo essa métrica. Ao mesmo tempo, cabe argumentar que, mesmo que o processo de negociação não evolua, a existência desses indicadores quantitativos, assim como a sua utilização por parte de outros países para avaliar as políticas brasileiras, deveria ser internalizada, como um instrumento importante para balizar a concepção de diversas políticas públicas.

Se as políticas internas influenciam a política externa, isso não ocorre num vácuo. Como foi dito anteriormente, entre os diversos determinantes da política externa está a própria situação relativa do país em relação a seus pares, o que por sua vez afeta como os potenciais países parceiros veem o país em questão. Desse modo, é sempre importante a comparação entre os países em relação às mais relevantes variáveis que são alvo de políticas públicas, uma vez que isso pode afetar tanto o desenho da política externa como a sua efetividade.

O argumento é ilustrado aqui a partir dessa análise de como o Brasil se compara com outros países, usando os indicadores da OCDE. Para isso, são utilizados os resultados de um projeto desenvolvido pelo Ipea, com apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que viabilizou a contribuição técnica de diversos consultores, com o objetivo de: analisar de forma detalhada a metodologia empregada na construção dos diversos indicadores, avaliar os dados brasileiros usados em cada um dos casos, propor alternativas e, sobretudo, conseguir construir uma percepção geral de como o Brasil se compara em relação a outros países.

Na hipótese de haver avanços substantivos do processo para se tornar membro pleno, os negociadores brasileiros poderão dispor de informações substantivas para, por exemplo, não aceitar certas críticas, com base em argumentos técnicos que mostram que algum indicador não deve ser utilizado para analisar a situação brasileira porque sua metodologia de construção não corresponde à realidade do país.

Mesmo que não progridam as negociações, a análise feita pode permitir que as autoridades brasileiras tenham uma ferramenta de identificação das áreas específicas que demandam ajustes pontuais, para o país não diferir demasiadamente de seus pares, evidentemente se aceite o enfoque metodológico de medição.

Além desta introdução o artigo tem outras quatro seções. A próxima traz um conjunto sucinto de considerações de caráter genérico sobre a OCDE, uma vez que a linha de argumentação apresentada se baseia em alguns dos indicadores

usados por essa instituição. Na terceira seção relata-se o processo de escolha dos indicadores quantitativos usados e são explicados os conceitos e as linhas gerais de metodologia adotada no projeto de referência.

A quarta seção traz a parte substantiva do texto. Nela são mostrados alguns indicadores usados pela OCDE e os resultados correspondentes aos dados relativos ao Brasil em comparação a outros países. Com isso, demonstra-se que observar tais indicadores comparativos pode ser importante, na medida em que fornece um referencial de possíveis melhores práticas adotadas em outros países, o que deveria ser levado em consideração no desenho de políticas públicas, ainda que nem todos os indicadores possam desempenhar tal função, já que a metodologia empregada na construção de alguns deles não necessariamente corresponde à realidade do país. Na quinta seção estão breves considerações de caráter geral.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A OCDE

A OCDE conta hoje com 38 países-membros, com um número crescente das chamadas economias em transição da Europa Central e do Leste, assim como uns poucos países latino-americanos. A instituição tem como objetivo geral promover o crescimento e o desenvolvimento econômicos e a elevação dos padrões de vida.

Inicialmente, a OCDE atuava como um *think tank* de países desenvolvidos, quando ganhou a pecha de “clube dos ricos”. Gradualmente passou a ter um papel crescente no estabelecimento de padrões internacionais para coordenação na área tributária, no combate à corrupção, nas políticas de investimentos estrangeiros, na cooperação internacional e em múltiplos outros temas. Ao mesmo tempo, aumentou o número de países-membros, com a inclusão de economias de renda média.

Destaca-se no conjunto de organismos multilaterais, dada sua característica de discutir e avaliar as políticas públicas de seus membros, da concepção à implementação, oferecendo espaço para a troca de experiências e a análise periódica da governança regulatória, mantendo o foco no monitoramento de tendências globais, na análise e previsão da evolução econômica e no estudo das mudanças em várias áreas de atuação do Estado. É possível dizer que a OCDE é hoje o organismo multilateral mais vocal, ativo e defensor do *status quo* da governança global e da apologia à adoção daquilo que é considerado como boas práticas na gestão interna dos países.

O processo de aproximação entre o Brasil e a OCDE, especialmente desde o final da década de 1990, faz parte de uma estratégia da organização para se aproximar de países não membros, sobretudo daqueles considerados economias emergentes.

O Brasil tem ampliado o número de comitês da OCDE de que faz parte, em condições variadas. As negociações mais recentes foram para a adesão ao Código de Liberalização do Movimento de Capitais da OCDE e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis.

O fato de não participar formalmente na OCDE nunca impediu que o Brasil buscase cooperar e adotar práticas de políticas públicas sugeridas pela organização, a exemplo da criação, em 2003, do Ponto de Contato Nacional para aplicação das Diretrizes de Conduta Empresarial Responsável das Multinacionais, um grupo de trabalho interministerial.

Na maior parte dos países, sobretudo os de renda média, falar de OCDE sempre desperta animosidade, seja no sentido de rejeição *a priori*, seja de expectativas extrapolativas quanto aos impactos positivos.³

Alguns analistas consideram a OCDE como um clube de países ricos que utilizam a instituição para consolidar seus interesses. Aderir representaria, portanto, aceitar as regras impostas por meio de uma relação de poder, e muito provavelmente as decisões não corresponderiam aos interesses nacionais, focados na promoção do desenvolvimento econômico e social. Isso levaria ao comprometimento da independência do país no desenho de políticas, assim como afetaria a eventual liderança em áreas de interesse de países em desenvolvimento.

A apologia a participar da instituição enfatiza as expectativas de quem associa a organização com um “selo de qualidade” que pode facilitar a captação de recursos externos a custos mais baixos, assim como induzir à adoção das “melhores práticas”. Tais medidas favoreceriam o aumento de produtividade na economia, com ganhos em termos de crescimento econômico e de maiores possibilidades de melhoria do desenvolvimento social.

Independentemente das posições extremadas, é importante ressaltar que ser um país-membro permite não apenas se beneficiar da qualidade técnica da instituição mas também influenciar as análises realizadas, contribuindo com informações sobre a realidade dos países – como as economias em desenvolvimento – que têm características distintas das economias dos primeiros membros da organização, nas quais ela se baseia preponderantemente para elaborar suas recomendações de políticas.

Do ponto de vista da OCDE, além dos interesses geopolíticos com relação a alguns países, um dos motivos que levaram ao início do processo de ampliação dos países-membros, com a inclusão de economias de renda média, foi precisamente

3. O leitor interessado pode encontrar uma apresentação sistemática dos pontos principais desse debate em: Baumann, Renato. O que esperar da membresia na OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 29-49, 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/296/279>.

reconhecer que a participação desses novos membros poderia aportar novas dimensões de análise, com o que a OCDE passaria gradualmente a deixar de ser apenas um “clube de ricos”. Esse processo compreende hoje quatro países latino-americanos que são membros plenos: México, Chile, Costa Rica e Colômbia.

A partir do momento em que o Brasil viesse a se tornar membro pleno é possível se prever que isso certamente aportaria à OCDE novas dimensões, em proporções significativas, dadas algumas das características da economia nacional, entre muitas outras, o fato de o país ter dimensões continentais, com uma estrutura federativa, ter nível de renda médio, com sérios problemas de concentração de renda e riqueza, ter clima tropical, um setor produtivo agrícola competitivo, com um produto interno bruto (PIB) entre os maiores do planeta, sendo importante fonte de provisão de alimentos e, não menos importante, membro do grupo econômico de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

É razoável imaginar a necessidade de ajustes nas prescrições a serem feitas pela instituição diante desse conjunto de determinantes que se apresenta no Brasil. Portanto, parece sensato esperar que boa parte dos indicadores empregados atualmente pela OCDE em suas análises não seja totalmente adequada à realidade brasileira. A se confirmar essa suspeita, esse desencontro pode ter efeitos não desprezíveis no processo negociador.

Assim, considerando que os indicadores atualmente estimados pela OCDE deverão ser empregados também no Brasil, isso reforça a relevância de se ajustar a metodologia usada pela instituição, passando a observar melhor os dados do Brasil e a posição relativa que o país ocupa em comparação com outros países.

3 A ESCOLHA DOS INDICADORES

Pode-se pressupor que a ausência de indicadores quantitativos aumenta a probabilidade de ocorrência de graus de discricionariedade na avaliação das políticas públicas de um país. O tipo de métrica comparativa adotada pela OCDE é um bom exemplo de instrumento para a orientação das políticas.

No caso da OCDE há indicadores que são processados pelas equipes técnicas a partir de dados selecionados nos diversos países, diretamente coletados de fontes primárias, chamados, no projeto desenvolvido pelo Ipea, de indicadores primários.

Outro conjunto é formado por indicadores “compostos”, os quais utilizam um conjunto de indicadores “primários”, agregados de forma ponderada, segundo algum critério. Esses critérios de ponderação frequentemente derivam de questionários preenchidos por especialistas em cada tema. São indicadores que procuram

dar uma ideia geral da situação no país em relação, por exemplo, ao grau de restrição ao comércio de serviços, ou a mudanças estruturais ocorridas.

O número de temas que a OCDE analisa e para os quais emite recomendações é bastante alentado, desse modo é esperável que o número de indicadores seja conseqüentemente enorme. O projeto do Ipea adotou como trilha a ser seguida o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil*, já citado, o qual indica que a negociação será focada em sete áreas: reformas estruturais; abertura ao comércio e investimento; crescimento inclusivo; governança; meio ambiente, biodiversidade e clima; digitalização; e infraestrutura. Isso permitiu, portanto, que a análise abordasse os indicadores relativos a essas sete áreas.

Para a seleção de quais indicadores considerar, há situações distintas, mesmo entre os indicadores primários. Há os que trazem dados para diversos países, mas não incluem o Brasil. Estes foram incluídos na análise e complementados com dados brasileiros. Outros indicadores trazem dados sobre o Brasil, mas defasados no tempo, o que demandou tratamento mais detalhado, com informações mais recentes. Por último, há indicadores com dados brasileiros, mas para os quais as fontes nacionais de onde foram tiradas as informações não são consideradas como as mais adequadas. Foram, então, objeto de ajustes.

Para os indicadores compostos foi preciso reconstituir o processo de construção, estimando os componentes primários e verificando os critérios de ponderação. Há indicadores compostos em que o Brasil aparece muito mal em comparação com outros países. No entanto, ao se decompor os componentes a um nível mais desagregado é possível mostrar que em diversos indicadores primários considerados o país está em boa posição em termos relativos, ficando em colocação menos adequada apenas em relação a alguns outros componentes, situações que o uso apenas do indicador composto não permite visualizar.

Nesse processo foi possível identificar a estrutura de ponderações usada na elaboração de indicadores compostos. Em geral são aquelas que correspondem a percepções por parte de consultores ou especialistas em temas específicos. Essas estruturas permitiram refazer as estimativas de alguns indicadores compostos com informações alternativas e desenvolver sensibilidade com relação às áreas em que o Brasil deveria melhorar seu desempenho. Foi possível, ainda, identificar critérios de ponderação que não pareceriam ser aqueles tecnicamente mais adequados.

O desafio seguinte foi identificar todos os indicadores que seriam objeto de análise, considerando-se esse enfoque adotado e as sete áreas de interesse. Foi feito extenso levantamento das publicações da OCDE em cada uma das áreas. Além disso, a partir de ferramenta computacional conseguiu-se extrair as informações de todos os indicadores existentes e, a partir de então, selecionar aqueles que se tornariam objeto de análise. No total, são mais de 30 mil indicadores disponíveis

nas diversas bases de dados da OCDE. Desses, o projeto trabalhou com 3.700, a partir dos critérios de seleção descritos anteriormente.

O processo de análise mais detalhada mostrou que no caso do Brasil há informações defasadas, dados equivocados e ponderação de algumas variáveis de modo contraintuitivo para quem conhece a realidade local. Há, também, indicadores construídos de forma tecnicamente questionável, explicitados nos volumes de divulgação do projeto. No geral, contudo, permanece válida a recomendação do uso de boa parte desses indicadores como referencial para o desenho de políticas, como será sugerido a seguir.

4 O BRASIL E OS INDICADORES DA OCDE

O conjunto de indicadores selecionados pelo projeto do Ipea, relativos às sete áreas mencionadas, cobre um conjunto bastante diversificado de temas. O leitor interessado deve buscar mais informações nas publicações que divulgam os resultados, disponíveis na página do Ipea na internet.⁴ São cinco volumes, correspondentes às áreas explicitadas no documento Accession Roadmap. Daqui em diante esse conjunto de publicações será referido neste artigo como coletânea.

A seguir serão mostrados basicamente alguns exemplos que ilustram a existência de vieses ao se considerar apenas indicadores agregados para avaliar a posição de um país. Quando se detalha a análise em nível mais desagregado fica clara a posição brasileira em comparação com outros países. Em algumas áreas, a posição é confortável; e em outras há necessidade de ajuste nas políticas internas, como forma de ilustrar a linha básica de argumentação adotada aqui.

A OCDE tem usado com frequência, em diversas publicações, um índice composto que reflete o andamento das chamadas reformas estruturais no sentido adotado neste artigo. Trata-se da regulação do mercado de produtos (*product market regulation* – PMR). Dada a ênfase institucional na divulgação e na cobrança da adoção das chamadas boas práticas de governança, esse indicador tem assumido importância como referencial do ritmo de adoção dessas boas práticas. As reformas estruturais como consideradas pela OCDE – e também por outras agências multilaterais – compreendem temas variados, como empresas e governança pública, política fiscal, regulação, instituições econômicas e intervenções do estado na economia, ambiente de negócios, comércio internacional, investimento estrangeiro direto, entre outros.

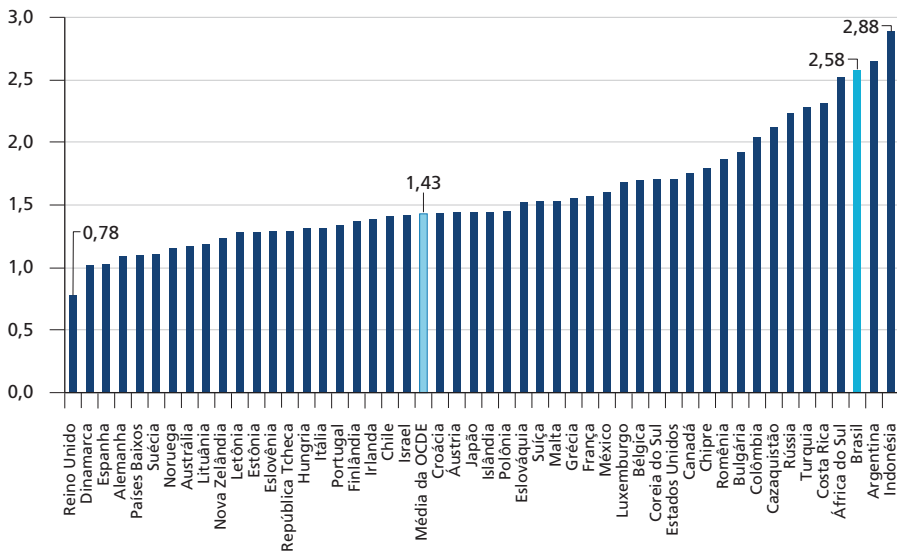
A PMR sintetiza as informações contidas em aproximadamente 1 mil questões feitas pela OCDE e respondidas pelos países. O indicador varia entre zero e seis. Quanto mais próximo de zero, melhor o arcabouço institucional e o

4. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

ambiente de negócios do país. Quanto mais próximo de seis, pior a avaliação do país, e maior a necessidade de reformas estruturais. A PMR tem dois componentes principais: as distorções induzidas pelo envolvimento do Estado e as barreiras à entrada, para nacionais e estrangeiros. Cada um desses componentes, por sua vez, se subdivide em vários outros índices.

Segundo o gráfico 1, a posição brasileira na PMR, na comparação com outros países, no que se refere à evolução das reformas estruturais, deixa bastante a desejar, ficando em posição melhor apenas que Argentina e Indonésia, e razoavelmente distante da média da OCDE. Isso significa que, do ponto de vista das políticas brasileiras, haveria a necessidade de se promoverem ajustes significativos nas políticas em relação à política comercial externa, às barreiras à entrada de novas empresas, à simplificação de normas e regulamentações, ao grau de envolvimento do Estado nos processos produtivos e em outras áreas.

GRÁFICO 1
PMR (2018)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

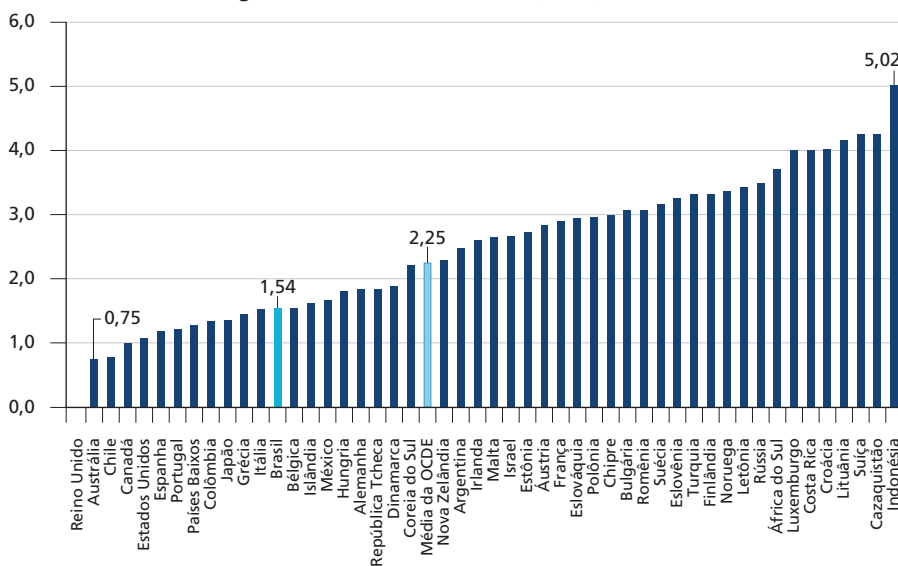
No entanto, tomado de forma agregada, esse indicador mascara situações em que o Brasil se encontra em situação comparativa favorável, como é o caso, por exemplo, do envolvimento do governo nos diversos setores. Como ilustra o gráfico 2, o país se encontra em posição mais vantajosa até que a média da distribuição.

Resultado semelhante – posição brasileira próxima da média – é igualmente encontrado nos indicadores de atuação das empresas estatais e na medida de existência de regulações coercitivas, não mostrados neste artigo.

No conjunto, a análise indicou que, entre os diversos componentes do indicador PMR, a posição brasileira é razoavelmente próxima à da OCDE em relação à presença do setor público nas atividades produtivas, às barreiras nos setores de serviços em geral, à atuação das empresas estatais e às barreiras à entrada de investimentos diretos externos. Nesses temas, supostamente, uma negociação feita apenas com base no indicador mais utilizado, o de PMR agregado, certamente provocaria ruídos desnecessários. Ao mesmo tempo, contudo, fica claro que a consideração dos diversos componentes do índice composto pode ser de utilidade para o desenho de políticas públicas, ao sinalizar áreas em que o Brasil difere de forma significativa dos demais países, se considerados como referencial. Haveria que ajustar – segundo o padrão ideal da OCDE – as políticas de compras públicas, as barreiras ao comércio externo, a governança de empresas públicas, entre outras políticas públicas. Um exemplo de que o indicador externo podendo influenciar a política interna, e vice-versa.

GRÁFICO 2

Envolvimento do governo nos diversos setores (2018)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Outra área de análise é, no âmbito social, a dos indicadores de crescimento inclusivo, tema da maior atualidade, e em relação ao qual a OCDE tem contribuído de maneira significativa para seu desenvolvimento e disseminação.

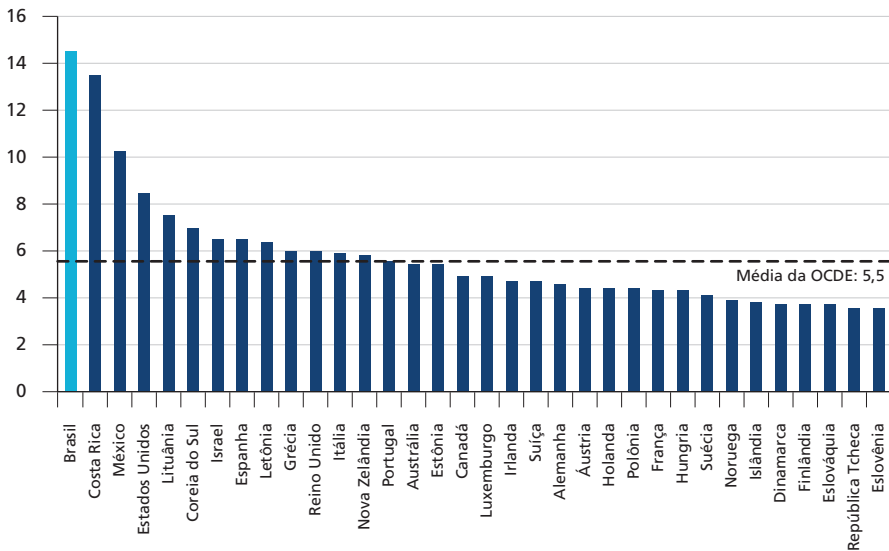
No caso dos indicadores de crescimento inclusivo, a OCDE não possui um indicador composto que aborde o tema, mas sim um conjunto de indicadores

primários que são utilizados para medir diferentes aspectos desse tipo de crescimento. Esses indicadores são subdivididos em quatro áreas: crescimento e compartilhamento equitativo dos benefícios do crescimento; mercados inclusivos e funcionais; igualdade de oportunidades e fundamentos da prosperidade futura; e governança.

O envolvimento da OCDE com o tema se intensificou a partir de 2017, quando os ministros dos países-membros solicitaram que a instituição trabalhasse no desenvolvimento de um *framework* para ação política sobre crescimento inclusivo e documentasse desigualdades de renda e oportunidades por meio de uma análise abrangente baseada em evidências. A OCDE então identificou quatro grupos de indicadores: crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento; mercados inclusivos e funcionais; oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura; e governança – e para cada um lançando mão de diversos indicadores primários.

O Brasil apresenta uma desigualdade maior que a dos demais países da organização na distribuição de renda, quando medida pela razão entre a renda mediana recebida pelo quintil superior em relação à renda mediana do primeiro quintil (gráfico 3).

GRÁFICO 3
S80/S20:¹ Brasil e países da OCDE (2016)

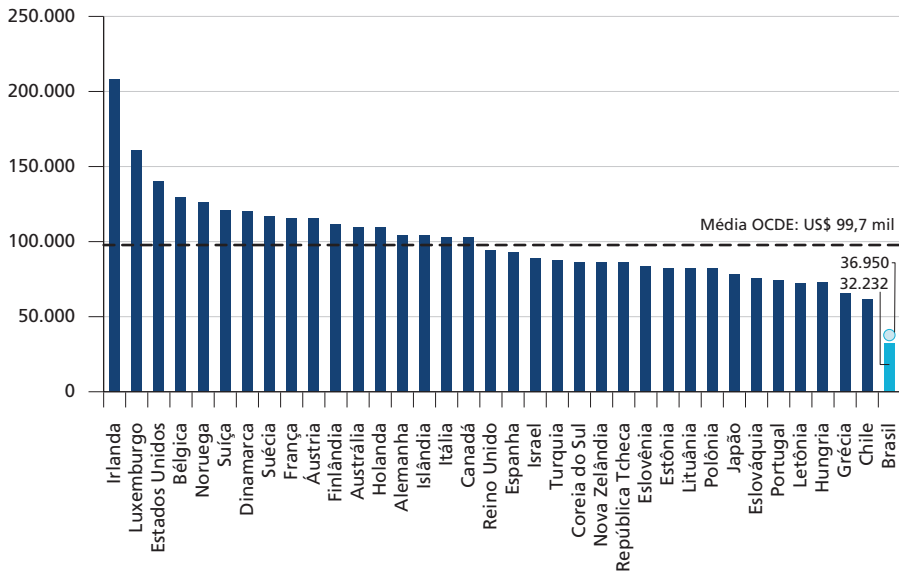


Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Nota: ¹ Indicativo padrão de concentração de renda: os 20% mais ricos em relação aos demais 80% da população.

O país tampouco tem bom desempenho na taxa de pobreza, medida como o percentual da população que vive abaixo da linha de pobreza, que é igual a 50% da renda disponível mediana, quanto à expectativa de vida ao nascer (76,8 anos, abaixo da média da OCDE, de 80,6 anos) e ao nível de produtividade por trabalhador. Esta última variável tem repercussões diretas e importantes sobre o desempenho externo. O gráfico 4 ilustra esse diferencial.

GRÁFICO 4
Nível de produtividade do trabalho por trabalhador (2020)
(Em US\$)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

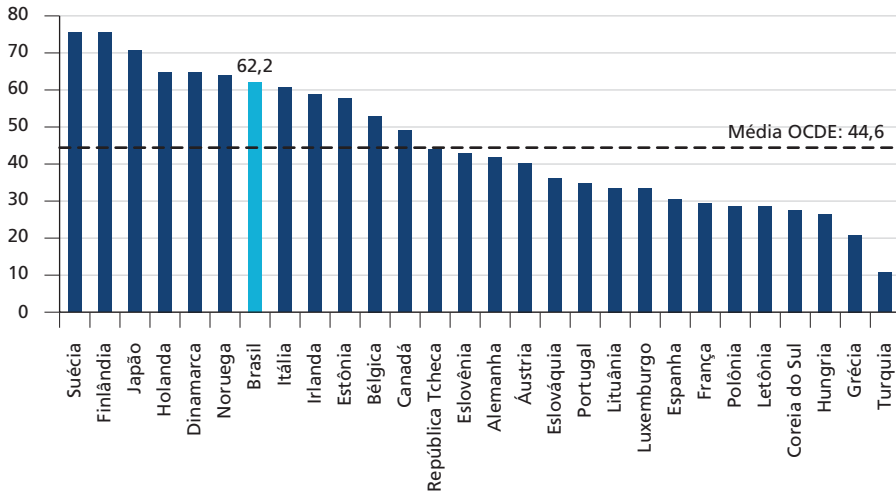
O país tem, no entanto, outros indicadores melhores que a média da OCDE. Por exemplo, a taxa de mortalidade por material particulado ambiental (206,6 mortes por milhão de habitantes) é inferior aos 275,2 médios da OCDE. Da mesma forma, a situação brasileira é notavelmente melhor que a dos países-membros da organização no tocante à diferença salarial entre gêneros.

Uma variável que, ao contrário da produtividade por trabalhador, situa o Brasil em posição bem melhor que a média OCDE e que tem, igualmente, potencial de repercussão no desempenho externo do país é o chamado acesso digital (percentual de empresas que utilizam serviços de computação em nuvem). O gráfico 5 mostra a diferença.

GRÁFICO 5

Empresas que pagaram por serviços de computação em nuvem (2021)

(Em %)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Uma das dimensões de análise fortemente associadas à OCDE é sua posição liberal em relação ao comércio externo. De fato, a evidência disponível é que, já durante o processo de negociação para um país se tornar membro pleno, acontecem movimentos na direção das reduções ou eliminações de barreiras ao comércio.⁵

Para medir essa dimensão, a OCDE usa o índice de facilitação de comércio (*trade facilitation indicators* – TFI), que se refere à simplificação e padronização dos procedimentos e processos envolvidos na movimentação internacional de mercadorias, em conformidade com o Acordo de Facilitação de Comércio, da OMC.

Os TFIs abrangem onze áreas, e cada uma delas tem um peso específico, conforme a opinião de especialistas: i) disponibilidade de informações; ii) envolvimento da comunidade comercial; iii) decisões antecipadas; iv) procedimentos de apelação; v) taxas e encargos; vi) formalidades – documentos; vii) formalidades – automação; viii) formalidades – procedimentos; ix) cooperação de agência de fronteira interna; x) cooperação de agência de fronteira externa; e xi) governança e imparcialidade. As medidas contidas em cada área podem receber três tipos de pontos: zero, um e dois, sendo zero a pior pontuação relativa à implementação de medidas de facilitação de comércio.

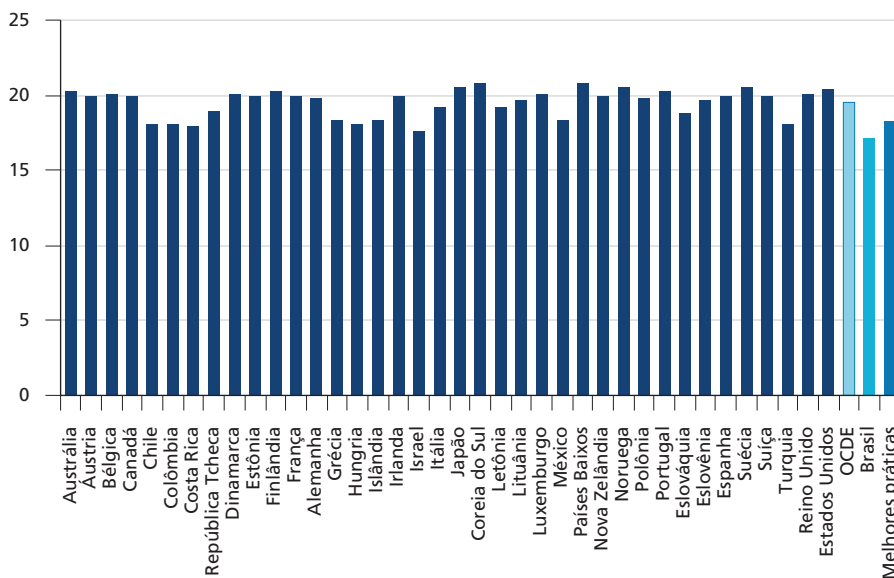
5. Baumann, Renato. O que esperar da membresia na OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 29-49, 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/296/279>.

Os indicadores de facilitação são baseados em questionário específico, respondido por três tipos de fontes: informações publicamente disponíveis; submissões diretas de países; e informações factuais do setor privado.

O Brasil tem desempenho bastante próximo ao que se considera o ideal em termos de facilitação de comércio, mas ainda se encontra com pontuação abaixo da média da OCDE e do que se considera melhores práticas. O desempenho melhorou desde 2019 nas áreas de: disponibilidade de informações, envolvimento da comunidade comercial, automação, cooperação de agência de fronteira interna e cooperação de agência de fronteira externa.

O desempenho geral do Brasil na soma das notas das onze áreas é inferior à média da OCDE, mas não muito distante (gráfico 6). Esse é outro exemplo de área de política interna com repercussão potencial direta sobre o setor externo.

GRÁFICO 6
Pontuação de melhores práticas: Brasil e OCDE (2018)



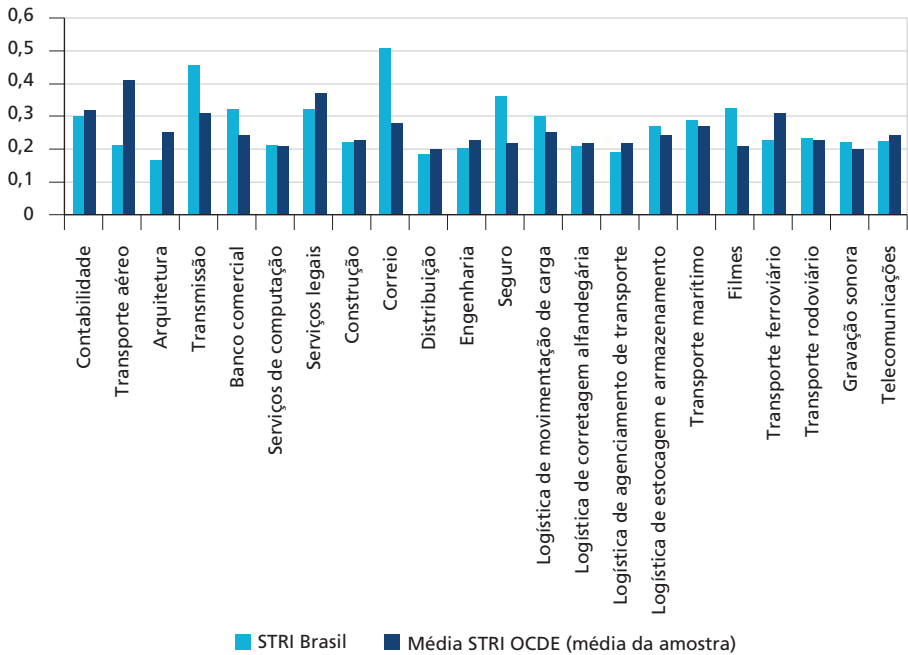
Fonte: Volume 2 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

O TFI diz respeito ao ambiente interno para o comércio de mercadorias. Outro indicador é empregado ao comércio de serviços, crescentemente importante no cenário internacional. Trata-se do índice de restrição ao comércio de serviços (*services trade restrictiveness index* – STRI), que é apresentado pela OCDE como uma de suas ferramentas mais importantes para a liberalização do comércio internacional de serviços. Foi desenvolvido em 2014 e é revisado periodicamente.

O STRI atribui pontuação, em cinquenta países, a cada um dos 22 setores de serviços que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor ao comércio internacional e ao acesso de novos concorrentes. Associa, portanto, atributos numéricos a características qualitativas da política regulatória de serviços de cada país.

A base de dados do STRI contém informações sobre leis e regulações implementadas pelos países, mas a efetiva execução delas e as percepções de empresas sobre isso não são consideradas. O foco é simplesmente a existência e o conteúdo da regulação para os diversos tipos de serviço.

GRÁFICO 7
STRI do Brasil e média OCDE (2022)



Fonte: Volume 2 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

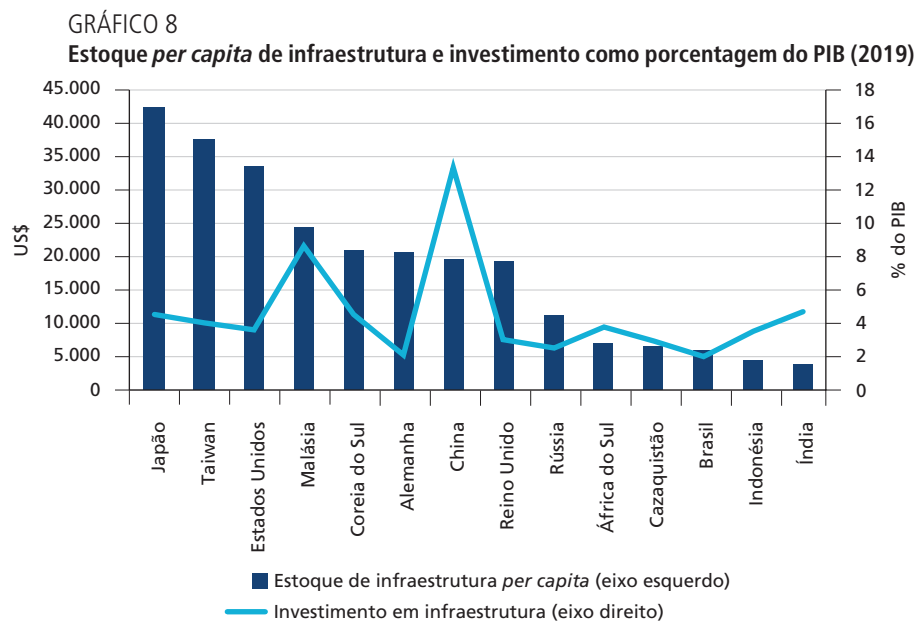
Da análise do gráfico 7 fica claro que no Brasil o setor mais bem posicionado (menores restrições) é o de transporte aéreo, enquanto os que mais deixam a desejar em termos das restrições existentes, medidas dessa forma, são os correios e filmes. Outros setores igualmente sem boa colocação são movimentação de carga, seguros, bancos e transmissão.

Note que ajustes no setor de serviços demandam necessariamente considerações sobre política trabalhista, estrutura tributária, política previdenciária

entre outras questões. Uma vez mais, esse é um exemplo de situação comparativa externa podendo influenciar – via referencial comparativo – a política interna, como condição para assegurar um desempenho externo aceitável.

Como já foi visto, a OCDE preconiza não apenas um envolvimento eficiente com as atividades no setor externo como também enfatiza a adoção de boas práticas na execução das políticas econômica e social internas. Apoiar o desenho e a implementação de políticas que assegurem boa governança é parte dos principais objetivos da instituição.

Considere-se, por exemplo, uma dimensão da governança pública relacionada a uma das variáveis fundamentais para o crescimento econômico do país, o volume de investimento em infraestrutura. O gráfico 8 ilustra a posição relativa brasileira em comparação com países selecionados.



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

O gráfico 8 mostra indicadores de países de alta renda e de algumas economias emergentes. É notável que o estoque de infraestrutura no Brasil seja muito mais baixo do que o registrado tanto em países industrializados como em comparação com outros emergentes. Em termos de investimento em infraestrutura como percentual do PIB, o indicador para o Brasil é o mais baixo entre quatorze países considerados.

Esse problema ocorre porque a dinâmica do crescimento econômico ao longo do tempo depende fortemente das condições criadas para suportar o ritmo de atividade. O investimento na criação de capacidade produtiva é fundamental, e a disponibilidade de infraestrutura é vital para o bom desempenho econômico. Numa economia com mercado interno de capitais restrito há duas grandes fontes de recursos, sobretudo para os investimentos em infraestrutura, que são de grande prazo de maturação: os investimentos externos e os investimentos do governo.

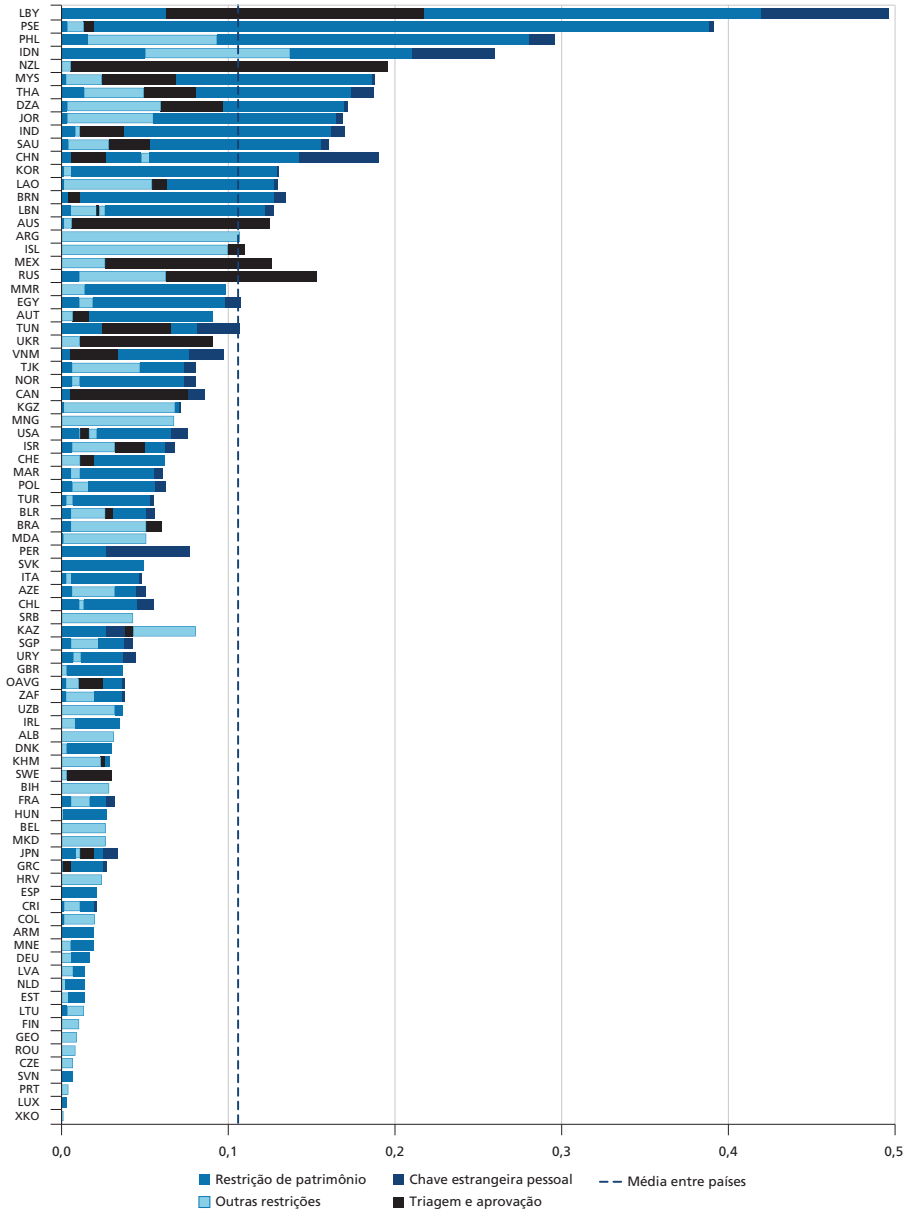
Para analisar as políticas em relação a investimentos estrangeiros, a OCDE adota o índice de restritividade regulatória de investimentos estrangeiros diretos (FDI *regulatory restrictiveness index* – FDI Index), indicador agregado que analisa diferentes restrições. Ele também é usado de forma independente para avaliar a restritividade das políticas de investimentos estrangeiros diretos (IED) nas análises de candidatos à adesão e revisões de políticas de investimento da OCDE, incluindo análises de países com engajamento reforçado (*enhanced engagement countries*), novos aderentes à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises) e de outros países não parceiros da OCDE.

O FDI Index procura medir o grau de discriminação contra o investimento estrangeiro no país receptor. As regulamentações dos mercados de trabalho e de produtos e outras políticas que se aplicam igualmente a investidores estrangeiros e domésticos não são consideradas.

De acordo com o gráfico 9, o volume de restrições aos IEDs no Brasil é bem menor do que a média da OCDE, embora ainda esteja na quadragésima colocação nessa distribuição, o que é sugestivo de que há ainda um caminho a ser percorrido.

O investimento em infraestrutura é fortemente dependente de boa regulação e de estímulos da parte do governo, tanto em economias de alta renda – haja vista os programas recentes adotados pelo governo dos Estados Unidos e as iniciativas europeias – como, sobretudo, em economias de menor poder econômico. Como são projetos de longa maturação, demandam disponibilidade de recursos, que devem ficar imobilizados por longo tempo até começarem a dar retorno. Segundo o gráfico 10, o Brasil deixa muito a desejar no tocante aos investimentos do governo, em comparação com os membros da OCDE.

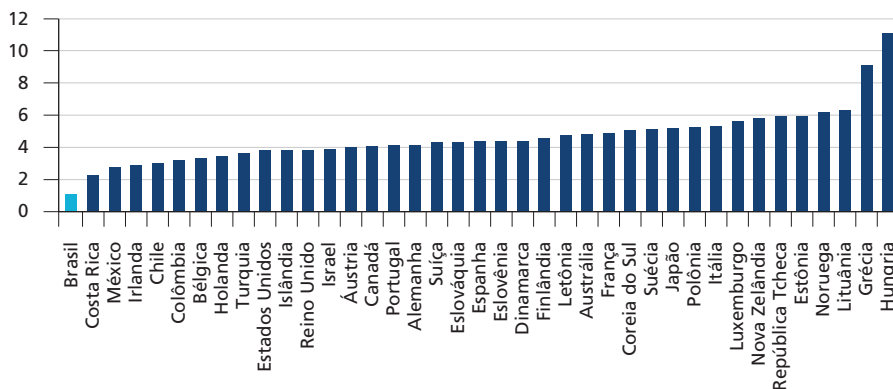
GRÁFICO 9
FDI Index: scores decompostos entre países (2020)



Fonte: Volume 2 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Obs.: Figura cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

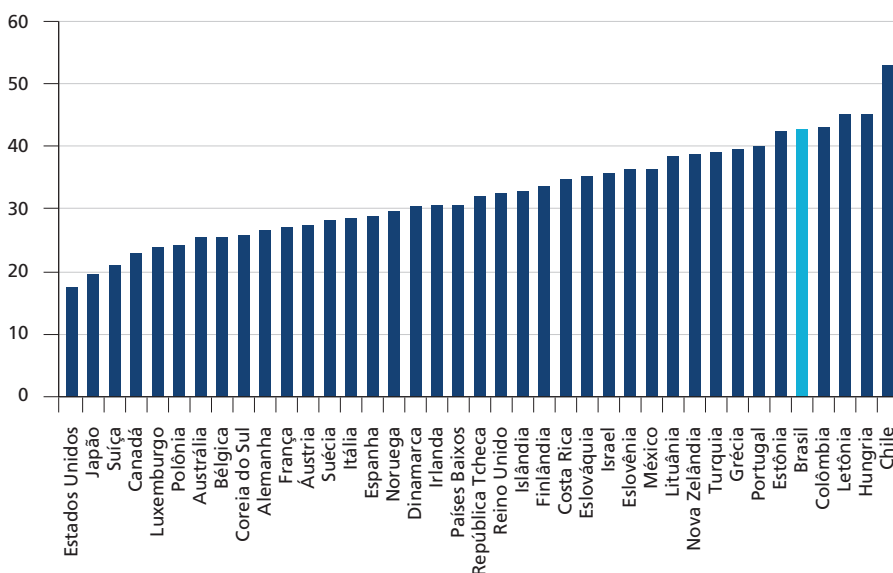
GRÁFICO 10
Investimentos do governo como proporção do PIB (2019)
 (Em %)



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Há claramente um diferencial pronunciado e preocupante, pela baixíssima contribuição governamental ao investimento no país. Isso remete à consideração sobre as fontes de recursos que poderiam fornecer ao governo os meios para uma presença mais significativa.

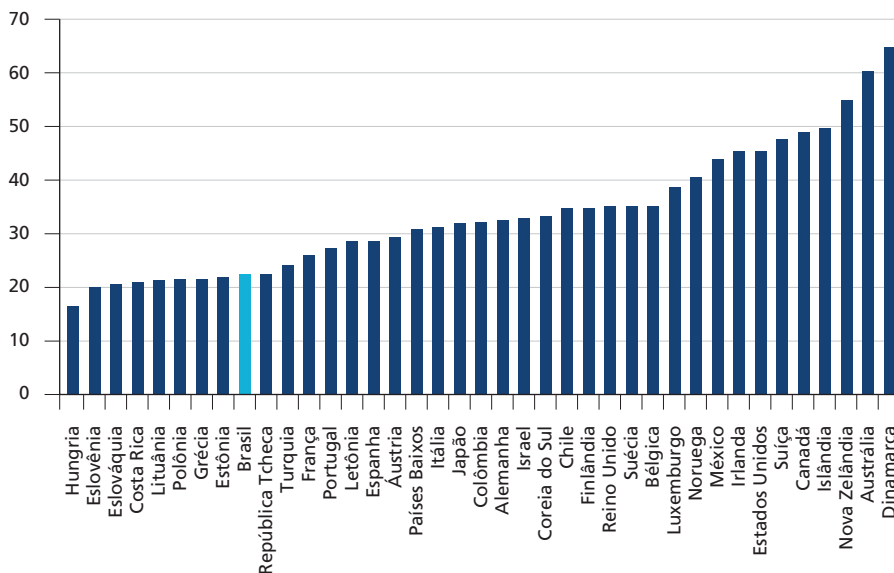
GRÁFICO 11
Tributação de bens e serviços como proporção da carga tributária (2019)
 (Em %)



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

GRÁFICO 12

Renda e propriedade como proporção da carga tributária (2019)
(Em %)



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portall/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Como mostram os gráficos 11 e 12, há clara diferença entre a estrutura tributária no Brasil – centrada na arrecadação a partir da tributação de bens e serviços – e a estrutura praticada pela maior parte dos países-membros da OCDE, com maior participação dos tributos sobre renda e propriedade. A tributação sobre bens e serviços penaliza relativamente mais as classes média e baixa, enquanto a tributação sobre propriedade incide sobre as camadas mais abastadas da população, em estruturas supostamente mais equânimes e provavelmente origem de volume maior de recursos arrecadados.

A análise conjunta dos gráficos 8 a 12 é sugestiva de um sistema distorcido de financiamento das atividades do governo, aparentemente demandando iniciativas mais decididas para a atração de recursos externos (apesar da notável posição relativa da economia brasileira como destino dos investimentos diretos) e com repercussão negativa sobre sua capacidade de alavancar investimentos mais expressivos, em particular na infraestrutura. Isso coloca a economia do Brasil claramente em situação desvantajosa.

Uma vez mais, eventuais iniciativas para reduzir essas defasagens podem ser estimuladas pela realidade observada no setor externo. Desse modo, é de se esperar que os ajustes que possam vir a ocorrer certamente contribuirão para melhorar o desempenho externo.

Ao se considerar a dimensão de crescimento e as preocupações com a inserção internacional do país não é possível deixar de ter em conta duas dimensões de crescente atualidade e importância: o grau de digitalização das atividades e da gestão pública; e os impactos das diversas atividades sobre o meio ambiente.

No Brasil tem havido avanços significativos no tocante à digitalização, em particular no que se refere ao chamado governo eletrônico. São provas disso o destaque positivo brasileiro no que se refere ao processo de entrega das declarações de rendimentos, o processo eleitoral e as facilidades para transferências financeiras, entre outros avanços.

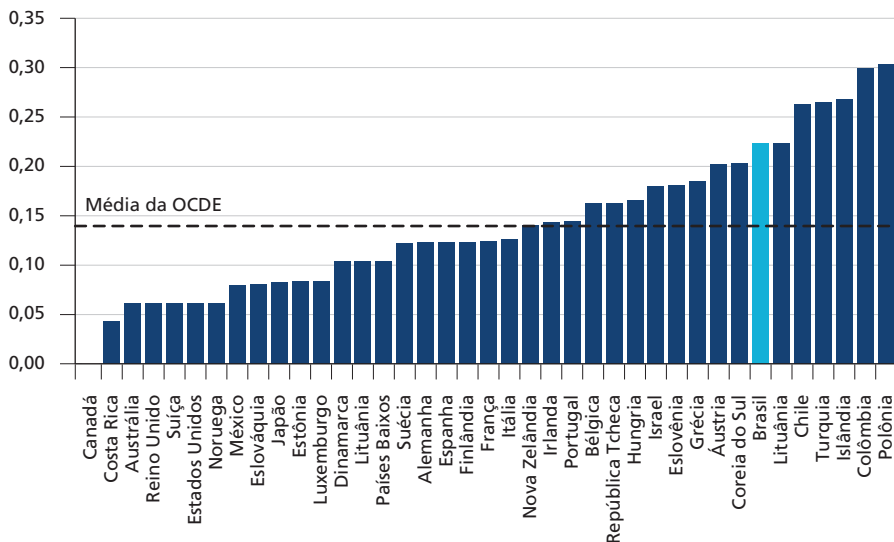
A OCDE enfatiza os impactos específicos do comércio digital, ao considerar seu grande potencial para afetar a economia e o nível de bem-estar da população, uma vez que pode impulsionar o crescimento econômico ao elevar a velocidade e a escala das transações, criar novas oportunidades de emprego, facilitar o acesso a bens e serviços relevantes, aumentar a eficiência por meio da redução de custos de transação e ampliar o acesso aos mercados. O comércio digital possibilita, ainda, que empresas de menor porte atinjam clientes em mercados externos, sem demandar a presença física nesses mercados.

Para avaliar o progresso dos países em relação à economia digital, a instituição desenvolveu o Índice de Restrição Comercial de Serviços Digitais (Digital Services Trade Restrictiveness Index – STRI Digital). Trata-se de medição padronizada do nível de adoção de serviços digitais, o que permite a comparação, entre países, do nível de restrições adotadas em relação aos serviços digitais. Compreende indicativos de diversos serviços digitais, tais como o *e-commerce*, telecomunicações, informática e serviços relacionados. Quanto mais elevado o STRI Digital, mais intensas são as barreiras que o país impõe aos serviços digitais.

De acordo com o gráfico 13, em que pesem os avanços registrados no caso brasileiro, na comparação com os países-membros da OCDE, a situação geral ainda deixa a desejar. O STRI Digital relativo ao Brasil é bem mais elevado do que a média dos demais países considerados.

Boa parte desse resultado, comparativamente menos favorável ao Brasil, é explicada pelas condições de infraestrutura e conectividade, de forma consistente com os gráficos anteriores. Essas condições têm impacto, por exemplo, sobre: o número de domicílios com conexão banda larga e o número correspondente de assinaturas, ambos bastante limitados no Brasil em relação ao conjunto da população; o grau de cobertura por meio de rede móvel 4G; a disparidade de captação de banda larga entre domicílios em áreas urbanas e rurais; e a intensidade do uso das facilidades da internet, entre diversos outros efeitos.

GRÁFICO 13
STRI Digital (2023)



Fonte: Volume 4 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

As referências externas fornecem claros indicativos da necessidade de se adotarem políticas públicas orientadas de modo a melhorar a capacidade competitiva da economia brasileira em relação a seus pares.

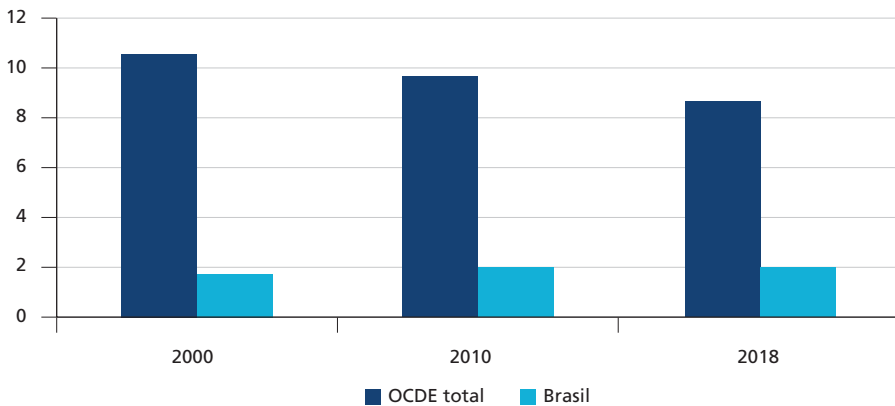
Além das inadiáveis considerações com respeito ao acesso digital por parte da população e ao desenvolvimento de ferramentas que maximizem os efeitos positivos da digitalização, outra dimensão de crescente importância, sobretudo em vista das mudanças climáticas, é a dimensão das políticas ambientais.

A OCDE tem focado de modo particular nos indicadores de emissões de CO₂. A razão básica é o fato de que o setor de energia – altamente dependente de combustíveis fósseis – responde pela maior parte das emissões de CO₂ na maioria dos países da OCDE.

A instituição usa quatro indicadores para mapear essas emissões: intensidade de emissões de CO₂ no uso da energia *per capita*; intensidade de emissões do PIB; emissões de CO₂ no uso da energia embutida no comércio internacional e intensidade de emissões de CO₂ no uso da energia *per capita* do ponto de vista da demanda.

O Brasil tem emissões de CO₂ do uso da energia proporcionalmente mais baixas do que a maioria dos países da OCDE em razão da maior participação de fontes de baixas emissões de carbono na matriz elétrica brasileira, uma das mais “limpas” do planeta.

GRÁFICO 14
Emissões de CO₂ do uso da energia (2023)
(tCO₂ per capita)



Fonte: Volume 5 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

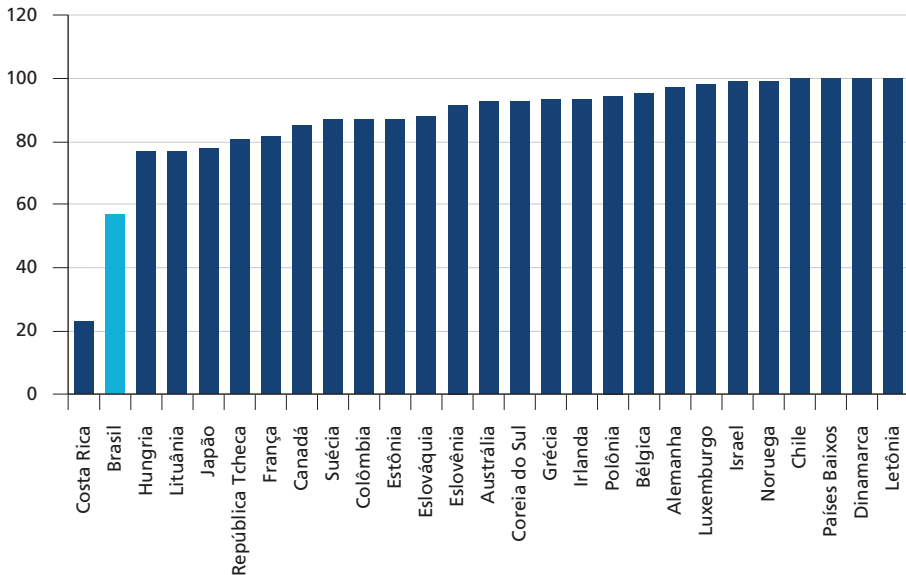
Diferentemente dos indicadores anteriores apresentados neste artigo, esse pode ser considerado como um exemplo de que uma eventual ênfase negociadora nessa variável poderia ser considerada inadequada, no caso brasileiro. O que não significa que a emissão de carbono seja nula no país. Outros indicadores específicos serão mais justificáveis, a exemplo de emissões a partir da agropecuária e do setor de transportes.

Com relação à biodiversidade há, igualmente, desencontro entre a realidade brasileira e os indicadores da OCDE, o que é particularmente relevante, uma vez que o país possui uma das maiores biodiversidades do planeta.

Não estão disponíveis nas bases de dados da OCDE informações sobre o Brasil, por exemplo, em relação às paisagens de florestas intactas. Isso representa uma lacuna para o conhecimento da cobertura da terra no Brasil em comparação com os países da OCDE. Tampouco estão disponíveis dados relativos ao esgotamento e o crescimento dos recursos florestais em termos de volume e florestas com planos de manejo de longo prazo, o que dificulta a análise comparada com outros países. Parece oportuna uma agenda de sintonia entre o corpo técnico da OCDE a cargo dos indicadores em alguns setores e técnicos dos setores estatísticos do país nesses mesmos setores.

Resultado oposto ao das emissões de CO₂ é obtido ao se considerarem os indicadores de saneamento, tradicionalmente um setor em que o Brasil não apresenta bom desempenho. Essa é uma área em que o país se destaca negativamente na relação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

GRÁFICO 15
População residente conectada a um sistema de coleta de esgoto (2015)
 (Em %)



Fonte: Volume 5 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

O gráfico 15 – com dados anteriores à reforma da legislação que regulamenta os recursos aplicados em saneamento no Brasil – ilustra o atraso relativo do país em comparação ao padrão geral dos membros da OCDE. Resta pouca dúvida de que tal comparação deveria ser estímulo para as reformas internas necessárias para melhor padrão de vida da população, no que se refere a condições mínimas de higiene. Desnecessário ressaltar os efeitos prováveis sobre as contas públicas, com menores custos com saúde em função da prevenção, portanto maior disponibilidade de recursos para atividades promotoras do crescimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A teoria de economia internacional é clara ao enfatizar que uma taxa de câmbio de equilíbrio é aquela que corresponde a uma situação de equilíbrio em todos os mercados. Assim, é preciso que no mercado de bens não haja excesso de demanda pressionando os preços, nem escassez de oferta. No mercado de trabalho não deve haver desemprego nem os salários serem tão altos a ponto de pressionar os custos de produção. No mercado monetário não deve haver excesso de emissão, o que pode influenciar o nível de preços, nem escassez de moeda, o que pode elevar os juros. E assim sucessivamente.

A analogia em relação à importância de situações variadas de equilíbrio pode servir, igualmente, para a política externa de um país. Como foi dito no início deste artigo, trata-se de uma função da atuação de agentes variados e para que haja conformidade a seu respeito é preciso que ela seja compatível com políticas públicas internas, assim como exista satisfação por parte dos diversos setores da sociedade.

O que se procurou mostrar neste artigo é que a direção de causalidade não é definida apenas pela participação dos diversos setores da sociedade no desenho da política externa. Existe influência potencial por parte de indicadores externos que podem influenciar as políticas internas e desse modo retroalimentar a própria forma da inserção internacional do país. Isso é exemplificado quando o desenho de políticas públicas leva em conta indicadores produzidos por agências multilaterais que permitam análise comparativa com a situação encontrada em outros países, procedimento que deveria ser adotado de maneira sistemática, até como forma de identificar melhores estratégias em cada setor.

QUEER AND POSTCOLONIAL THEORIES: UNDERSTANDING BRAZILIAN IMMIGRANT POLICY DURING BOLSONARO'S GOVERNMENT (2019-2022)

Bruna Barcellos¹
Leonardo Mercher²

This paper aims to understand Bolsonaro's government and its immigration agenda by IR postcolonial and queer theories. To identify and to collect data we use content analysis to organize sentences according to four categories from international relations (IR) theories. These four categories are: i) coloniality of knowledge; ii) coloniality of power and being; iii) coloniality of nature; and iv) coloniality of gender. We use these categories to identify sentences in speeches, interviews and public policies which reinforce concepts of coloniality and binary worldview. The main results are: presence of the president and his ministers at critical events against immigrants; xenophobia to specific groups of immigrants, like latinos; sexism, homophobia and the reinforcement of a binary perception of family and gender roles to immigrants.

Keywords: immigrants; Brazil; Bolsonaro; queer; postcolonialism.

TEORIAS *QUEER* E PÓS-COLONIAL: COMPREENDENDO A POLÍTICA BRASILEIRA PARA A IMIGRAÇÃO DURANTE O GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

Este artigo tem como objetivo compreender o governo Bolsonaro e sua agenda imigratória a partir das teorias pós-coloniais e *queer* das relações internacionais (RI). Para identificar e coletar dados utilizamos a análise de conteúdo para organizar as sentenças de acordo com quatro categorias das teorias de RI. Estas quatro categorias são: i) colonialidade do conhecimento; ii) colonialidade do poder e do ser; iii) colonialidade da natureza; e iv) colonialidade de gênero. Utilizamos essas categorias para identificar frases em discursos, entrevistas e políticas públicas que reforçam conceitos de colonialidade e visão de mundo binária. Os principais resultados são: presença do presidente e dos seus ministros em eventos críticos contra os imigrantes; xenofobia em relação a grupos específicos de imigrantes, como os latinos; sexismo, homofobia e o reforço de uma percepção binária da família e dos papéis de gênero para os imigrantes.

Palavras-chave: imigrantes; Brasil; Bolsonaro; *queer*; pós-colonialismo.

TEORÍAS *QUEER* Y POSCOLONIAL: COMPRENDIENDO LA POLÍTICA BRASILEÑA PARA LA INMIGRACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE BOLSONARO (2019-2022)

Este artículo tiene como objetivo comprender el gobierno de Bolsonaro y su agenda de inmigración a partir de teorías de relaciones internacionales poscoloniales y *queer*. Para identificar y recopilar datos, utilizamos análisis de contenido para organizar las oraciones de acuerdo con cuatro

1. Doctor of science in public policy from Federal University of Parana (Universidade Federal do Paraná – UFPR); and master's student in public economics from Kyushu University. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4386-4322>. E-mail: brunalbarcello@gmail.com.

2. Doctor of science in political science from UFPR. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1812-7803>. E-mail: leomercher@gmail.com.

categorías de teorías de relaciones internacionales (RI). Estas cuatro categorías son: i) colonialidad del conocimiento; ii) colonialidad del poder y del ser; iii) colonialidad de la naturaleza; y iv) colonialidad de género. Usamos estas categorías para identificar frases en discursos, entrevistas y políticas públicas que refuerzan conceptos de colonialidad y una cosmovisión binaria. Los principales resultados son: presencia del Presidente y sus Ministros en eventos críticos contra los inmigrantes; xenofobia hacia grupos de inmigrantes específicos, como los latinos; sexismo, homofobia y el refuerzo de una percepción binaria de los roles familiares y de género para los inmigrantes.

Palabras clave: imigrantes; Brasil; Bolsonaro; *queer*; poscolonialismo.

JEL: J08; J15; J16.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art9>

Data de envio do artigo: 28/10/2023. Data de aceite: 27/5/2024.

1 INTRODUCTION

During the 19th century immigrants were invited to come to Brazil to build a nation, but something changed in the middle of the 20th century. In the 21st century, during Bolsonaro's national government (2019-2022), we saw aggressive and negative words to describe some groups of immigrants. Why does the Brazilian government start using words like "unwanted" and "unsafe" to describe some groups of human beings according to their origins? To answer this question we analyze the Brazilian foreign policy to immigrants by queer and postcolonialism international relations (IR) theories. We also decided to collect all data by using the content analysis method.

We decided to start showing some tools from IR queer theory to investigate public policy to immigrants as a reflection of our non-binary perception of the world. Queer theory is not limited to understand LGBT+ agenda and dynamics, but we can apply it to explain any situation in IR and public policy. "Curiosity" is the first step to start IR queer research according to Cynthia Weber (2016). On this way, we share our curiosity about Bolsonaro's government (2019-2022) and how it built its public policy on unwanted immigrants. Besides, IR queer theory helps us to identify any reproduction of values like "what is wanted" or "unwanted" and "what is normal" or "a freak" in a society.

Immigration should be understood as a gender problem, specially when public policies differentiate receptions for immigrants based on sex at birth. When a government decides to offer a vocational education policy to an immigrant by his/her/their sex at birth, we should pay attention to how it works in our society. Starting from this point, we are able to link IR queer theory to IR postcolonial theory, when the second one helps us to understand more values among colonizers and colonized nations like "what is right" or "wrong" and "what is safe" or "unsafe" due to coloniality of gender.

IR postcolonial theory helps us to understand the Brazilian public policies as part of South America's decolonial process. Colonizer's generation of cultural knowledge and values could spread inside colonized nations, which reproduce public policies based on racism, prejudices and binarism. IR postcolonial has, at least, four categories: i) coloniality of knowledge (Quijano, 1992); ii) coloniality of power and of being (Quijano, 1992); iii) coloniality of nature (Hirschfeld, Faria and Fonseca, 2023); and iv) coloniality of gender (Lugones, 2008). These four categories are linked to IR queer theory when they criticize the traditional and binary way to explain IR.

Nonetheless, we need to collect data before applying these categories and that is why we decided to use the content analysis (Bardin, 2016) to: delimitate the documents and speeches; classify the content by categories; and to analyze the results by applying IR queer and postcolonial/decolonial theories. Content analysis helps us to collect and to organize data, while IR theories help us to interpret data.

This paper is divided in four sections, starting with the IR queer and postcolonial theories and methods. The second section is the Brazilian immigrant's dynamics to contextualize the local scenario over the years. In the third section, we present Bolsonaro's government and its speeches and public policies to immigrants as an important part of our research. The fourth section is the conclusion where we highlight the main results in order to understand the immigrant situation in Brazil during the last four years.

2 IR QUEER AND POSTCOLONIALISM METHODS

Cynthia Weber (2016) shows us a new way to understand foreign policy and IR beyond old ideas of what is normal and what is pathological/unwanted in our world. To the IR queer theory, our perception of public policies are binary. In other words, we are always identifying what is good and what is bad. However, what is good or bad could be just a question of social values. Weber (2016, p. 24) analyzes "how understandings of the normal and the perverse are frozen, without assuming they are either true or forever fixed". Some groups of immigrants are unwanted by national governments while policymakers speak pathological words against them. But why?

As IR was built on a binary system: "what is development and what is dangerous to a nation?". IR queer theory understands reality as non-binary, giving us a criticism perception of policymakers which try to classify humans beings and human dynamics as good or bad, normal or perverse, safe or unsafe, desired or unwanted. However, more than a red flag, IR queer theory gives us a method. IR queer theory helps us to identify any reproduction of values like "what is wanted" or

“unwanted” and “what is normal” or “a freak” in a society. By a binary perception of reality, public policies should protect the “normal” or the “good citizen” to the detriment of the bad ones. As we can see, the “bad ones” could be reinterpreted as less important on the political agenda by some politicians and media which do not want to share their real values against some groups. “Immigrants? We have more important challenges to spend public money”. This sentence is not rare nowadays and could show us some binary values of our society.

So how can we begin a queer analysis? IR queer method starts with an intellectual curiosity (Weber, 2016, p. 19) akin to Cynthia Enloe’s feminist curiosity (Enloe, 2004): “what is normal?”. The next question is: “who’s saying what is normal and why?”. As an analytic tool, the IR queer method tries to identify policymakers’ values as reflections of their social/electoral bases. In this way, policymakers and governments tend to reproduce predominant strengths of predominant identities. Then, how do we measure this? The answer could be seen in the methodological framework to follow.

TABLE 1
Queer IR method

Queer intellectual curiosity	Tools
What is beyond the ‘normal’ in a specific IR dynamic?	Concept analysis to problematize what is classified as not normal, unsafe, unwanted, pathological.
Who are the agents/policymakers and how are they reflecting their social bases/intersectionalities on policy/IR?	Documental analysis; speech analysis; prosopography; individual/social intersectionalities; process tracing; and cycle of policy analysis.
What do the results show us? Does the IR non-binary research contribute to better understanding our reality?	Concept analysis.

Source: Weber (2016).
Authors’ elaboration.

By queer curiosity, we start with some questions. Why does a government choose to make public policies and speeches against some human beings? Could decolonial dynamics explain this public policy? Are these public policies a result of presidential personalism or a demanded agenda from voters? According to IR queer theory, a government reflects international and national interests and values. For example, to Cynthia Weber (2016) Donald Trump’s political positioning reflected values from his voter pattern: man, 55+ years old, white, heterosexual, non college degree, mostly conservative and christian.³ In this way, Trump reproduced his voters demand and values against latinos immigrants. However, more than representing voters’ values, Trump was elected for having this speech.

3. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2018/08/09/an-examination-of-the-2016-electorate-based-on-validated-voters/>.

Immigration should be understood as a gender problem, specially when public policies differentiate receptions for immigrants based on sex at birth. When a government decides to offer a vocational education policy to an immigrant by his/her/their sex at birth, we should pay attention to how it works in our society. For example, if we have just two vocational courses for immigrants – mechanic for men and hairdresser for women – we have a gender problem. This is a simple example, but it is not unusual. Social reintegration policies could reproduce coloniality of gender, which reinforces gender roles of men and women in economic dynamics and socialization. Public policies based on sex at birth could reinforce prejudices against minority groups. That is why it is so important to find social values presented in public policies, understanding these values as part of a sexist view which started by our European colonization process.

Starting from this point, we are able to link IR queer theory to IR postcolonial theory, when the second one helps us to understand more values among colonizers and colonized nations like “what is right” or “wrong” and “what is safe” or “unsafe” due to coloniality of gender. “If we have to accept an immigrant flow, what is the right thing to do with these men and women?” or “which of them are safer?” From these binary ideas, we can identify some social values reproduced by the government when it faces the increase of immigration flow. In fact, these questions and values are not a Brazilian particularity, but they are also in our colonizers. Part of the theories and literature which we use here came from the global north by its empirical experiences and dilemmas.

In Brazil, immigrants were not a challenge presented in electoral agendas until Venezuela's crisis, in 2013. Immigrants gained relevance in the public debate when a large number of Venezuelans pressured Federal Police checkpoints in the North of the country. But some years before, Venezuela was pointed as a bad example of Brazilian foreign policy and its agenda to get closer to Latin countries. At this point we can understand that non-Venezuelans immigrants were not a political problem before 2013. Then, to understand this regional scenario, more than voters' values, we also decide to use IR postcolonialism theory.

IR postcolonial theory and decolonialism thinking present to us four categories to investigate historical and social dynamics that could explain some agendas in South America. Starting from coloniality of knowledge (Quijano, 1992) and coloniality of power benign, these two categories help us to identify colonizers' ideas presenting in colonized nations/governments. Coloniality of knowledge is the reproduction of values and truths by a colonized nation which is still absorbing the world perception from colonizers. Coloniality of power and of benign is the perception of the differences among human beings, as a problem (racism and xenophobia) or a solution (multiculturalism) to a potential social development.

For example, in Brazilian immigrant research, if we try to identify words and actions aligned with Western governments we would get the same answer of Ludmila Culpí (2021). Culpí, Mercher and Pereira (2021) noticed an alignment among Argentina, Brazil and colonizer nations in a xenophobia agenda. Racism and xenophobia against different people make no sense coming from Brazilian governments, as it is part of a multiethnic colonized nation.

However, when we see colonized nations reproducing colonizer speech and actions, somehow, we have latinós governments against themselves. Speech and public policies favoring certain immigrants over others, specially favoring immigrants from colonizer nations over neighbors with the same origins, could prove these two categories in a content analysis.

The third category is coloniality of nature: “a conception of nature which conceives it as an object or thing that can be dominated, exploited or reconfigured according to the needs of the current regimes of accumulation, and which therefore has no rights” (Hirschfeld, Faria and Fonseca, 2023, p. 306). In the immigrant agenda we could see this category in economic speech. “Immigrants would destroy our economy”, while the national government and society are destroying natural sources to benefit colonizers. Immigrants are not an economical problem, this is an old idea. Indeed, immigrants create more jobs than they take (Hong, 2015).

The fourth category is coloniality of gender (Lugones, 2008), a critical perception of European colonialism and impositions of a specific gender structure onto the original peoples of the Americas. Cisgender, heterossexual, monogamy and sexual life ruled by christianism. All this values were organized in a binary society of men and women. Diversity and differences were not allowed. According to coloniality of gender the main perception of immigrants follows this binary structure: men are unsafe workers and women are sexually vulnerable/desired. It is not difficult to find speech treating immigrants women as sexually available. Homossexual and transexual immigrants are not even included in governmental data. Then, coloniality of gender helps us to understand how South American governments support colonized values and stereotypes of immigrants, dividing them into men and women.

We use this fourth postcolonial category plus non-binary category from IR queer theory to seek for a way to do the content analysis including gender to measure the government sense of what is desired and unwanted from men and women and, maybe, to find perceptions beyond binary values from colonizer nations. During the data research, we pay attention to words that refers to immigrants by binary values, like sexualizing women and reducing men to the work dimension. Misogyny, homophobia, and culturalization – the act to absorb

the local culture and values over original values – are other intentions to reinforce the coloniality of gender.

Following the orientations of content analysis (Bardin, 2016), we decided to analyze all official speeches from Bolsonaro’s government which the main theme was immigration. We also decided to analyze personal speeches and interview from president, Mr. Jair Bolsonaro (fourthteen speeches), and from minister of Human Rights, Mrs. Damares Alves (two speeches) and minister of Justice Sérgio Moro (one speech), as they were the main players of the immigrant public policies in the government. We use the categories from IR postcolonial and queer theories to identify words and expressions that prove the perception of a binary and colonized public policy to immigrants in Brazil. To better understand these concepts and categories in a content analysis, we created the following framework.

TABLE 2
Queer and postcolonial content analysis of government positioning

Speech source	Sentences	Category and interpretation by theories
Here we identify who and to whom the speech was addressed to.	Here we transcribe the original sentences from speech which reinforce some category from theory. Sometimes we need to create another column to translate the sentences.	Here we identify the category reinforced by the sentence explaining why the sentence is reinforcing it. In our research we use four categories from IR postcolonial and queer theories: i) coloniality of knowledge; ii) coloniality of power and of being; iii) coloniality of nature; and iv) coloniality of gender.

Authors’ elaboration.

Table 2 will help us to identify words which reinforce the problems pointed by IR queer and postcolonial theories. If we will not find words according to these theories and their categories could mean that the government is in a high process of decolonization. Otherwise, the current presence of problematic words and values would indicate a low level of decolonization and traditional values from colonizers, like a binary worldview. However, before data, we need to present a brief scenario of immigration dynamics to Brasil.

3 BRAZIL AND IMMIGRATION

Pattara and Fernandes (2011, p. 68) argued that the history of immigration in Brazil started when the Portuguese first arrived, bringing with them new ideas of what should be done with the land, but also, new people who were forced to migrate to Brazil as slaves. This event changed the landscape of Brazil in regards to culture, social structure and its future. With the end of slavery in Brazil, in 1888, but the need of cheap labor force to help with the coffee production, we see another strong moment from immigration to Brazil with the arrival of the Japanese immigrants over what can be called “protected immigration” (Seyferth, 2004, p. 25). However, the highest influx of immigrants came from countries

such as Germany and Italy, which was part of the national public policy of whitening the population color.

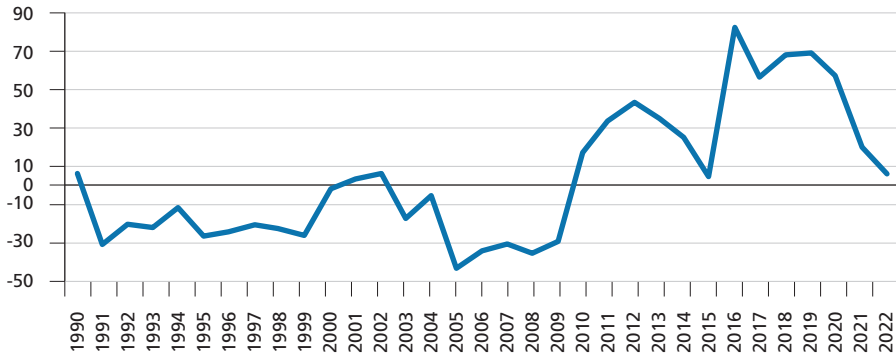
Diversity is seen in the profile of those who arrived in Brazil, as well as the reasons for doing so. Considering the “voluntary” immigration, for example, we can perceive it as a result mostly of the economic changes and challenges that happened with the development of Capitalism and inequality of offer and demand when it comes to the labor market. Migration can also be perceived as a result of what is seen in certain branches of the economy as a “rational behavior” of looking out for the best opportunities when it comes to an individual’s personal gains (Rodrigues et al., 2015, p. 167).

Nonetheless, the current profile of immigrants in Brazil still shows the same pattern of inequality we can see in those who were born in the country. The Annual Report from the International Migration Observatory (Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra) (Brazilian Government Agency), in 2020, showed that immigrants in Brazil still suffer with inequality between genders, as well as between races, since those with white or yellow skin color tend to gain more than those who aren’t. The origin of immigrants also seems to end up affecting their earnings since those who come from Europe and North America present a better income rate than those who don’t. The inequality also comes when we are talking about which nationalities occupy the position for immigrants and who occupies the position as a forced immigrant, being Venezuelans the most forced immigrants in 2019 while immigrants from Philippines and the United States occupy the first two positions as those with authorization granted as immigrants.

Moving on into data in order to better analyze the current situation of immigration in Brazil, figure 1 shows the total net migration for Brazil between 1990 and 2022. As noted, between 1990 and 1999 as well as between 2004 and 2009, Brazil had a negative net migration, which indicates a higher number of emigration than of immigration. Nevertheless, the scenario seems to change starting from 2010 and had a more radical rise after 2015. This data is better discussed when compared with figure 2 which shows the total register of immigrants in Brazil between 2010 and 2019.

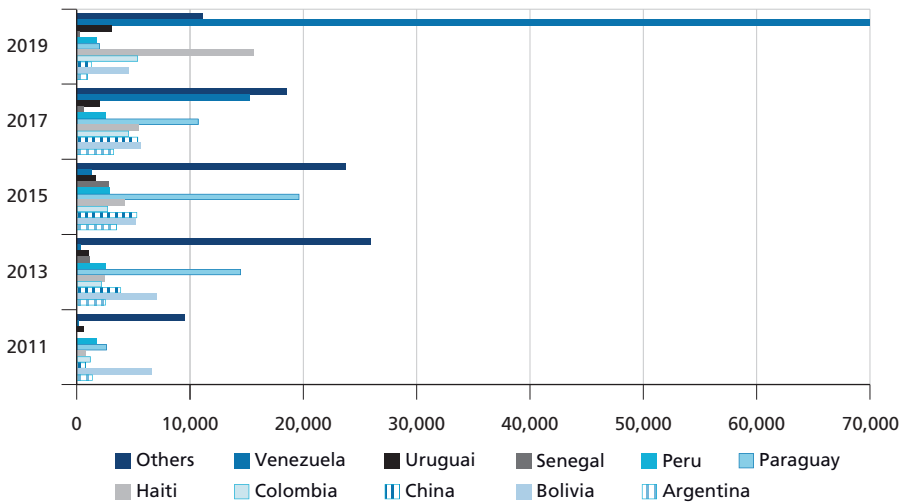
We gather from figure 2 a rapid rise of immigrants in Brazil mostly starting from 2014 and reaching a visible growth by 2018 and 2019. The profile of the immigrant arriving in Brazil changed between 2010 and 2019, moving from mostly countries such as Bolívia and Peru, to Paraguay by 2013, and Haiti from 2014.

FIGURE 1
Total net-migration in Brazil (1990-2022)



Source: United Nations, 2023. Available at: <https://brazil.iom.int/pt-br/dados-e-informacoes>.
Authors' elaboration.

FIGURE 2
Register of immigrants in Brazil (2010-2019)



Source: OBMigra (2020).
Authors' elaboration.

We can not avoid discussing the fast rise in the number of immigrants coming from Venezuela between 2018 and 2019, which is more detailed in figure 3. The volume of immigrants from Venezuela to Brazil is justified by what has been called an “economic and political crisis” that has been pushing Venezuelans to migrate to Brazil through the north region, establishing themselves in Roraima.⁴

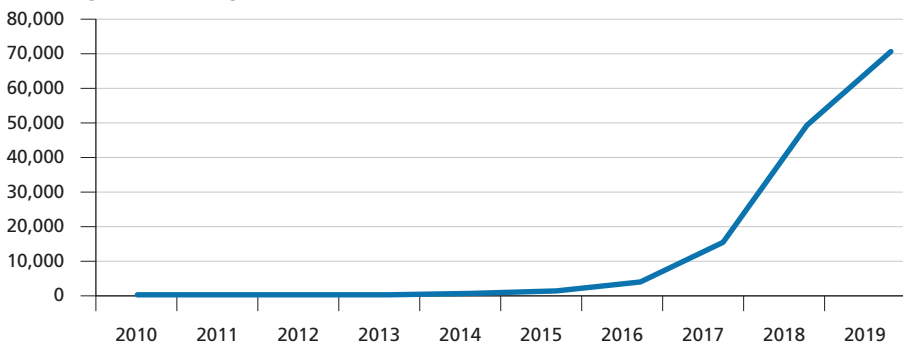
4. Available at: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>.

The number of Venezuelans arriving in Brazil rose to an overwhelming number, prompting the Brazilian government to enact it as a humanitarian crisis (World Bank Group, 2021). The numbers of Venezuelans and their immigration status is better detailed in Shamsuddin et al. (2021, p. 5-6):

the Federal Police database also reveals that half of the Venezuelan refugees and migrants entered Brazil and requested temporary residence permits, while the other half registered as asylum seekers. Of the migrant and asylum seeker population, 95% have residence permits, as opposed to more permanent forms of stay. As of October 2020, there were 145,462 Venezuelan migrants and refugees, 96,556 Venezuelan asylum seekers and 46,647 Venezuelans refugees, who had entered Brazil since July 2017. The quarterly flow of asylum seekers peaked in the third quarter of 2018, while the quarterly flow of migrants peaked in the last quarter of 2019. The Venezuelan refugees and migrants increased from about 14,000 in the first quarter of 2015 to about 263,000 in the second quarter of 2020.

Still following Shamsuddin et al. (2021, p. 6) data, we see that Venezuelans became 30% of those residing in Roraima, which created another problem since Roraima is not only a state with a small population, but also, with a small contribution for the gross domestic product (GDP) of the country, Brazil's government response to the alarming scenario came with the operation Acolhida that mainly focused on the reallocation of Venezuelans from Roraima to other geographical areas of Brazil as a way to soften the impact of the strong immigration in that state. One of the strongest points of the Acolhida operation is to seek "equilibrium" in the national labor market by promoting the transference of immigrants to other regions with more job opportunities,⁵ as well as alleviate the pressure over the public health system and other social programs in Roraima.

FIGURE 3
Register of immigrants from Venezuela (2010-2019)

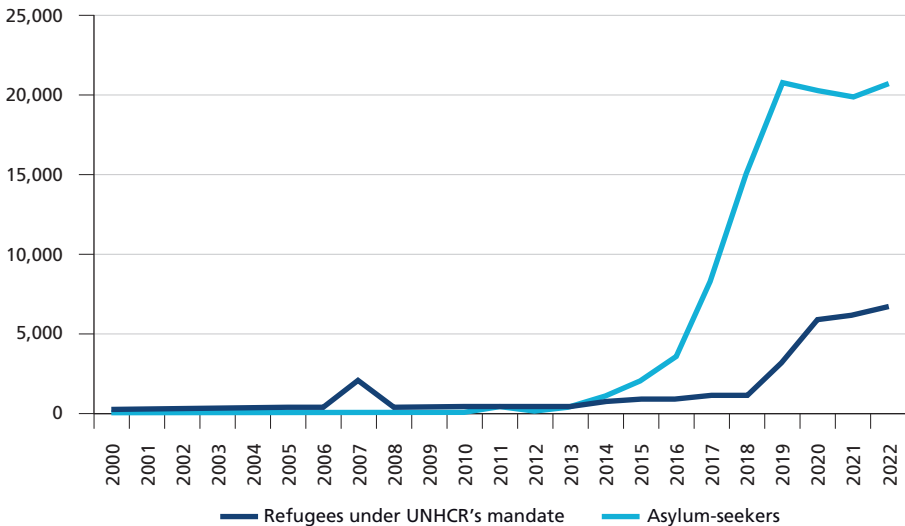


Source: OBMigra (2020).
Authors' elaboration.

5. Available at: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>.

Trying to understand the number of Venezuelans arriving in Brazil requires us to also use the data based on the number of refugees and asylum-seekers during the last two decades in the country. As figure 4 shows, we have a fast rise in the number of asylum-seekers starting from 2014, while those who make up the group of “refugees” under the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) mandate, stayed more or less stable during almost the full period with exception of the years between 2018 and 2022.

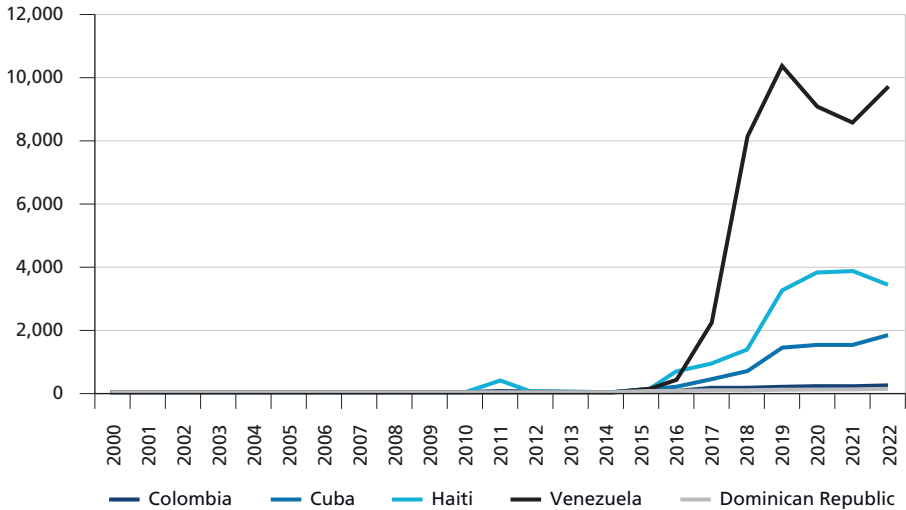
FIGURE 4
Refugees and asylum-seekers (2000-2022)



Source: UNHCR, 2023.
Authors' elaboration.

Figure 5 confirms our previous analysis by showing that after 2015, the main group seeking asylum in Brazil were from Venezuela. Asylum-seekers from Haiti are the second group with the most requests for asylum in Brazil, nonetheless, the difference in number between both groups is more than double. In 2019, for example, while 32,788 Haitians were seeking asylum, the number amounted to 103,657 for Venezuelans. The presence of Haitians in Brazil was mostly influenced by the 2010's earthquake in Haiti, as well as the presence of the Brazilian military force on Haiti's territory. At that time, getting a visa for Brazil was not easy, which led to many Haitians to go directly to Brazil's border, forcing them to accept a refugee status during their arrival in the country (Baeninger and Peres, 2017, p. 123-124).

FIGURE 5
Asylum-seekers by country of origin



Source: UNCHR, 2023.

Authors' elaboration.

Obs.: Data selection was based on the main five origin countries with the highest number of asylum-seekers in 2022.

When looking at the data of immigrants and refugees in Brazil, it becomes clear that we can not discuss one without considering the other. While Brazil has been suffering with a growing inequality between its own society, it is still a place to be called home for those who are forced out of their own countries. The impact of immigration in a country can vary depending on the profile of those who migrate, nonetheless, an argument can be made that the way that the new labor force is allocated in the country is what can impact more the economy in the long term. Operations such as *Acolhida* can be helpful not only for immigrants to find a job, but also, fill the vacancy job positions in the country and motivate consumption and domestic productivity.

A study made in the United Kingdom shows that there is no exact response when it comes to the impact of migration in the labor market. While migration can cause some level of competitiveness for some sectors, it might also generate new job positions due to the increase of demand by immigrants. Small effects were found about the impact of immigrants over wages and employment, being more visible between the low-paid workers, but not enough to draw deeper conclusions.⁶ In general, immigrants do not steal jobs, they consume and increase the local economy (Hong, 2015).

6. Available at: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/the-labour-market-effects-of-immigration/#kp3>.

We can build the argument that the impact of immigrants might be beneficial in the long term, but there is still need for government action to better prepare not only those arriving in the country, but to also educate Brazilians regarding their role and acceptance of immigrants. That's when not only public policy matters, but also, the image of a country's leader and their perception of immigrants. A leader who takes a position against immigration and refugees might ignite an aggressive and negative response from society against these groups (Culpi, Mercher and Pereira, 2021). This generates a harder process of adaptation for those arriving, also leading to a loss for the country's economy since the less the immigrants are able to be part of the labor market, the more they'll weigh on the public system.

4 BOLSONARO'S GOVERNMENT AND IMMIGRANTS

Jair Messias Bolsonaro is a former militar born in 1955 and he declares himself as man, heterossexual, white and christian. These characteristics reinforce normality/superiority/majority identification based on local values. According to Datafolha researches (Pesquisa..., 2018; Datafolha..., 2022) Bolsonaro's ordinary voter profile is male, white, older and richer than others. From these databases and using IR queer theory (Weber, 2016), it is easy to connect Bolsonaro intersectionality to his voters. One of the main characteristics of Bolsonaro's pattern of speech during his time as Brazil's president was the mention of "God" and religion as guidance for social and moral behavior, being his catchphrase "Brazil above everything, God above all" the guide of his populist campaign (Roost and Thomsson, 2022).

We decided to look more into Bolsonaro's government speeches, from the president and his ministers, focusing on official statements and interviews that are still on the government's website and that in some way mention words such as "migration", "immigrant" and "refugee". We found 17 speeches and interviews, 14 from the president and 3 from his ministers. The goal is to understand what type of message and views Bolsonaro's words related to migration and refugees could carry, also taking into consideration how he as a leader at the time could be representing a group in society and their own views related to the subject.

During four years of government, Bolsonaro and his ministers decided that many immigrants were unsafe and unwanted. Following the methodology of IR postcolonial and queer theories, plus content analysis, it is time to fill up the table 2 and get the table 3, by our research from official speeches and public interviews. The words here were chosen by the orientations of the four categories presented by IR theories: (1) coloniality of knowledge; (2) coloniality of power and of being; (3) coloniality of nature; and (4) coloniality of gender.

TABLE 3
Queer and postcolonial content analysis of Bolsonaro's government

Speech source	Original sentences	Translated sentences	Category and interpretation
Bolsonaro about summary deportation (Bolsonaro, 2019a)	"Eu não sou xenófobo, mas na minha casa, entra quem eu quero" ..	I'm not xenophobic, but in my house just come in who I want to.	(1) Reproducing a public policy from the United States. (2) Immigrant judgment based on personal preferences of wanted and unwanted people.
Bolsonaro about the wall between United States and Mexico (Resende, 2019)	"Nós vemos com bons olhos a construção do muro (...) A maioria dos imigrantes não tem boas intenções".	We welcome the construction of the wall (...) Most immigrants don't have good intentions.	(1) Reinforces a public policy from the United States against latinos. (2) Xenophobia against latinos.
Alves trying to create a global compact against gays, feminists and immigrants (Bolsonaro, 2019b)	"Imigração deve ser evitada (...) famílias são apenas aquelas entre homem e mulher" ..	Immigration must be avoid (...) family consists only of husband and wife.	(1) Xenophobia. (4) Binary sexism and homophobia.
Bolsonaro about Venezuelans girls in Brazil (Pintou..., 2022)	"14, 15 anos, arrumadinhas (...) pintou um clima".	14, 15 years old, tidy (...) There was a bit of a thing going between us.	(1) Sexualization of immigrants when they are latinas and women. (2) Safe and wanted immigrants when they are young women. (4) Binary sexism.

Authors' elaboration.

Many depreciative words and expressions were used to identify different peoples during Bolsonaro's government. Venezuelans became an usual target in presidential speech, but Haitians, Bolivians and other latinos and africans were too. By the category of coloniality of knowledge (1) and coloniality of power and of benign (2), we identified sentences reinforcing colonizers values of xenophobia against latinos, like the alignment between Brazil and United States against same-continent peoples. Sentences against any kind of immigrants were pronounced, but Venezuelans were the preferential target from Bolsonaro's government.

We did not find sentences about coloniality of nature (3), probably it is because environment was not a priority agenda for the government. We did not find terms like nature, lost of jobs and resources linked to immigrants. There are only sentences about the government's perception of immigrants having more rights than Brazilians.

Coloniality of gender, as part of IR postcolonial and IR queer theories, we can identify many words and expressions which reinforce binary sexism, gender stereotypes and homophobia. The proposal of a Global Compact against gays, feminists and immigrants, in 2019, is one of many contents reproducing gender colonized values. We can not forget that gender is a sensitive agenda to Bolsonaro's voters. Bolsonaro's government believed in a global gender agenda against the order and against the traditional family - husband and wife - as at the same time immigrants were unsafe too. United Nations (UN) was one of the dangerous

international institutions promoting this global gender agenda, which explains many speeches against the organization and human rights.

However, even the government was reinforcing three categories, it does not mean that all the Ministers and players in the government reproduce more than one. For example, minister Damares Alves reproduces coloniality of gender in public policies of immigrant reception as Beauty Beyond Borders project (projeto Beleza Além das Fronteiras). In this project the government supported immigrant women who wanted to become hairdressers, reinforcing many stereotypes and colonial values of what a woman is and her role in society. This public policy is not a problem, but how the government uses it to reinforce gender prejudices and the binary perception of reality. However, we did not find words or sentences reinforcing the coloniality of power being. Instead, Alves shows respect and empathy for the Venezuelans people,⁷ even though she still reinforces a binary sexism about female jobs. Another example of disagreement came from minister of Justice Sérgio Moro when he said that a huge flux of immigrants does not mean the increase in crimes (Félix, 2020).

In public policy, in the first month of government Bolsonaro withdrew Brazil from Global Compact for Migration, the international migration agreement. Bolsonaro justified this attitude to get out of the Global Compact in a speech which identified immigrants as unsafe and unwanted. Minister of Human Rights, Mrs. Damares Alves reinforced this decision saying at UN Human Rights Council: "We have our own way to take care of immigrants" (Maniero, 2019) and, some months after she demanded in UN some sort of global alliance against gays, feminists and immigrants (Damares..., 2019). However, Brazil is not alone in this position.

According to Culpi, Mercher and Pereira (2021) Argentina and Brazil were aligned in their xenophobia-tone policies against immigrants during the governments of Macri and Bolsonaro, especially against latin immigrants. In this way, IR postcolonial theory reinforces the need to analyze the region as part of a historical process of colonization and decolonization, in which, sometimes, we still see speeches and actions against themselves. Colonized nations tend to deny their common origins and neighbors as a result of colonizers' interests.

But why did Brazil get out of the Global Compact for Migration? This agreement uses the principle of global governance and international cooperation to achieve a level of support for migrants that would tackle issues such as human rights and humanitarian development. The responsibilities presented in the agreement were faced by the Brazilian government as a problematic national

7. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=iAz7qWwxx30&t=4527s>.

agenda. For example, the agreement document shows understanding over the contribution of migrants to their host countries, as well as the need to guarantee human rights regardless of migration status. Point 6 of annex II makes a clear statement when it comes to international cooperation by stating that:

we emphasize the multidimensional character of international migration, the importance of international, regional, and bilateral cooperation and dialogue in this regard, and the need to protect the human rights of all migrants, regardless of status, particularly at a time when migration flows have increased (UN, 2016, p. 23).

While this was the first proposal for the Global Compact for Migration, most of its intent remain in the final document formulated in 2018. Words such as “collective commitment”, and “improving cooperation” are used as a way to establish the responsibility over the issue as collective, not singular. The same argument can be easily find on the document’s section that declares:

we acknowledge our shared responsibilities to one another as States Members of the United Nations to address each other’s needs and concerns over migration, and an overarching obligation to respect, protect and fulfill the human rights of all migrants, regardless of their migration status, while promoting the security and prosperity of all our communities (UN, 2018, p. 4).

In the same document, the principles established for the Global Compact are determined as shown in the table 4 below.

TABLE 4
Principles of the Global Compact

People-centred	Individuals as the main core of the agreement
International cooperation	The cooperation relies on a consensual nature and cooperation between its members.
National sovereignty	States have the right to establish their own national migration policy and status.
Rule of law and due process	All actors involved, including civil society and private sector, are still “accountable to laws”.
Sustainable development	The cooperation is part of the mechanism to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development.
Human rights	The cooperation aims to eliminate discrimination, fight for human rights, and have the principle of non-regression.
Gender-responsive	Promotes gender equality.
Child-sensitive	Defends the already existing legal obligations to ensure children’s rights.
Whole-of-government approach	Argues in favor for the whole government to be part of the actions to be implemented with the agreement.
Whole-of-society approach	Invites all actors and stakeholders interested in the subject to be part of the process.

Source: UN (2018).

Authors’ elaboration.

Obs.: Table created based on the information available at the No. 73/195 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.

Besides the principles cited above, many other goals are present in the Global Compact. Those range from avoiding the need for migration by tackling issues such as the environmental crisis, as well as the inclusion of migrants in their host society. Nevertheless, one important objective for our discussion might be “Objective 23”, which argues in favor of more international cooperation to discuss and act over the migration subject. We cite this objective since it seems to be the most vulnerable to wrong interpretations about a possible lack of national sovereignty, even if this is a principle already cited in the document.

The points of “implementation” and “follow-up and review” also seem as possible targets for those who see the agreement as a pattern of behavior where the national state gives up some of its power as a “sacrifice” to the collective. This is because both make a point of creating a “safety net” where actors could rely on each other and ask for help to better plan their policies for migration. The idea of sharing data or simply accepting suggestions from an international organization might lead to a sense of insecurity for those who do not perceive international cooperation as important for the migration issue.

The truth is that we cannot clearly define which was the part of the agreement that led to Bolsonaro’s government’s decision to leave the Global Compact, as well as we cannot argue that it was only an individual action since other countries such as the United States and Italy also decided to leave the agreement. At the time, Ernesto Araújo, minister of Foreign Affairs of Bolsonaro’s government, argued that migration should be dealt with locally, considering the “reality and sovereignty of each nation” (Em comunicado..., 2019).

Araújo’s perception goes against what both the Global Compact and New York declaration’s document established. Both official documents make clear the UN vision of the migration as a global issue that could get better and faster results by cooperation between national and private actors. The minister’s behavior could be explained by what would be seen as an “anti globalist” agenda perceived during Bolsonaro’s government. Since the 1990s some authors have been proclaiming that globalism puts national states in a position of submission in regards to the international forces such as the market and institutions. There seems to be also an understanding of globalism as a mechanism of cultural marxism against some of the traditionalist views of society (Magalhães, 2022, p. 121-122).

Former minister Araújo shared this view over what is globalism, which is reinforced by his paper published in 2019 where he claims that globalism uses “pseudo values” to create a new religion based on ideas such as human rights and environmental protection (Araújo, 2019, p. 5). Finally we can then make the point that the exit of Brazil from the Compact Global was to be expected considering how the former minister of Foreign Affairs perceived international

cooperation to be more an act of domination by a few, than as an agreement between all.

In the institutional scenario, in 2019, the minister of Justice, Mr. Sérgio Moro issued Ordinance No. 666, later replaced by Ordinance No. 770, which established summary deportation. This law was based on the idea of “dangerous person” without being properly judged. During the covid pandemic, the government closed the land borders with Venezuela, but allowed the air passengers, demonstrating different treatment between those who could pay to enter and those who tried their luck crossing on foot. In 2020, the Government published the Ordinance No. 220 which suspended asylum request, instituting specific discrimination against Venezuelans and overloading the justice system (Pereira and Quintanilha, 2021).

After pressure from Human Rights organizations, on June 23, a new regulation was published (Ordinance No. 655/2021), which suppresses discrimination against Venezuelan people. However, the provision maintained restrictions to request asylum. Immigrants who entered by land during the discriminatory period (2019-2021), especially Haitians, remained in a legal limbo: prevented from regularizing and threatened by public policies of deportation.

The Brazilian Government has also promoted record deportations during the pandemic – an increase of 5,700% in 2020 compared to 2019 – and even signed an alliance with Donald Trump to forcibly return undocumented Brazilians from the United States in degrading conditions. In Brazilian border cities, the press reported cases of Bolivian migrants being deported after seeking health care – in a flagrant violation of the universality of the SUS [Brazilian Public Health Care] and indicating the existence of a dangerous link between health professionals and security forces. At the same time deportation and undocumented immigrants are naturalized.

Besides these juridical changes, Bolsonaro’s government was based on white cisgender heterosexual voters. As we can see from the database, Venezuelans and Haitians are the major immigrants coming to Brazil during the last ten years. The stereotype of a Venezuelan or Haitian is colored, in other words, they are latino and black – not white. As they are coming from nations in social and economical crises, they are seen as poor and costly to the government. According to stereotypes, Haitians are still demonized for having a religion based on voodoo. In the end, they are unwanted because they are different. “They are not like us”. That is why IR queer theory is so important, by this research we understand how voters define public policy by supporting hate speeches by the government, even though these speeches (and public policies) were not allowed by other national and international institutions. Even when part of the government does not agree, like some ministers, they follow their leader in consonance to his voters’ audience: in a binary worldview of us and them.

However, we noticed two moments where Bolsonaro mentions immigration in a positive light. One was during the celebration of Brazil's Independence in 2020, when he cites how Brazil's identity was a result of the miscegenation between races and how immigrants beliefs and religion were respected once they reached Brazil, being later assimilated into the national identity (Bolsonaro, 2020a). The second instance happened in the same year during the Brazil-Arab Countries Economic Forum, when the former president mentioned how immigrants from Arab countries helped build Brazil's society before focusing his discourse on the investments of companies from Arab countries in Brazil (Bolsonaro, 2020b).

During the Summits of the Americas in 2022, Bolsonaro mentions how the gathering is a good opportunity to debate emerging issues, such as migration, but doesn't add any more commentaries about the subject (Bolsonaro, 2022). Still focusing on the world "immigration" and "migrant", Bolsonaro's more aggressive speeches were visible in 2019 when a reporter asked about the government's new measures for deportation of foreigners. Bolsonaro's response was an analogy where he compared Brazil, a country, with his private home. The former president argued that at his home, only those who are welcomed by him should be allowed to enter. He also cites how people sleep with their "windows" closed, as a way to compare the entrance of immigrants with those who might enter someone's home through the window without invitation.

Bolsonaro even argued that for immigrants, Brazil is an easy country that gives them as much or more rights than nationals have, which from his speech is deemed as a negative point (Bolsonaro, 2019a). The window analogy was used again by him in the same year during the ceremony of the program *Mais Médicos*. At the time Bolsonaro seemed to defend Trump's policy for immigrants, also arguing with the journalist to not start talking about "human rights" or to attack Trump, which he called his "idol" (Bolsonaro, 2019b).

As mentioned before, while the main focus of this research is immigration, we perceive the analysis of refugees in the country as relevant too. Mostly because many of the current immigrants arrived in Brazil with a refugee status, as it is the case for Haitians, for example. Furthermore, during Bolsonaro's speeches we decided to also look for the mention of the word "refugee" in order to evaluate the tone and behavior of the former president when the subject was the refugees in Brazil or globally.

One of the moments highlighted is from 2019, when in a meeting with governors, Bolsonaro seemed to ignore the governor of Roraima and his plea for help with the refugees arriving in the state at that time. The governor argues that the weight over Roraima's public health system has been too much for the local government and inquiry about future help from the federal government.

However, in return, Bolsonaro seems to prefer to focus on the subject of lands demarcated as being native territory. The governor repeats himself, again focusing on refugees, but Bolsonaro seems to not care about the subject and again, argues about the land demarcated as being from the native as that being the main problem (Bolsonaro, 2019c).

Bolsonaro seems to ignore that the problem of Roraima at that time is not physical space to accommodate new refugees, but lack of funds to provide healthcare, education and food. His focus on such a subject that is not considered an issue by others might come from a personal agenda of his own government, but certainly shows his lack of focus in more personal and local meetings when it comes to debates about immigrants and refugees.

In 2022 Bolsonaro used the XII BRICS's summit as an opportunity to ask for help dealing with the refugees from Venezuela. His speech focused on bringing back "democracy" to Venezuela as a way to make the refugees go back home, not necessary in ways to accommodate these individuals (Bolsonaro, 2021a). During the General Assembly of the UN for 2020 and 2021, Bolsonaro used the operation Acolhida and the overall action of Brazil in accommodating refugees as a positive point to be noticed about the country, mentioning how Brazil has always been open to refugees (Bolsonaro, 2020c; 2021b).

The pattern we noticed so far is that during more important conferences Bolsonaro seems to present a more optimistic and friendly image when it comes to the subject of immigrants and refugees. Nonetheless, this behavior doesn't seem to follow him for every speech and creates the question if the more friendly speech is just a result of a more strong and big group behind the scenes preparing the lines that the former president should say.

When talking about the tensions in Argentina, Bolsonaro mentioned more than once how he did not want to receive them as refugees, but as tourists, comparing their country's situation with Venezuela and mentioning the stress over Roraima due to the influx of refugees (Bolsonaro, 2019d; 2019e). Two last mentions need to be done about refugees and it was when Bolsonaro mentioned how terrorists were in Brazil under the identity of political refugees, which should not be acceptable in Brazil, as he says (Bolsonaro, 2019f; 2019g).

Nonetheless, it is hard to analyze Bolsonaro's tone during his speeches and interviews since his focus seems to change very quickly and his persona also fluctuates depending on the environment he is in. It is noted that during interviews with more journalists Bolsonaro appears to be more expressive of his opinions as an individual, not only as a president, also being less focused than normally and more aggressive in his words. One example of his chaotic persona comes from the interview that was later removed from the government's official

website. During this interview in 2019, the president argues that immigrants in the United States have “bad intentions”, when asked about the “wall” Trump wanted to build (Governo..., 2019).

Bolsonaro seemed regretful of his words and as we mentioned before, the former president seemed to have a hard time managing his ideas during interviews with journalists, which could justify his harsh words and aggressive position over the subject. Nonetheless, considering the speeches we analyzed, we can also create the argument that Bolsonaro's regret is only a result of the backlash and that his words might as well represent his sincere vision of the issue.

5 CONCLUSION

Bolsonaro's government created an insecure scenario for immigrants by not respecting national law and human rights. In our research we found many sentences reinforcing racism, xenophobia, binary sexism and the reproduction of colonized values of hatred towards our equals from South America. The categories from IR postcolonial and queer theories helped us to identify these sentences and to measure the reproduction of values between colonizers and colonized nations of what is right or wrong, what is safe or unsafe, what is wanted or unwanted, what is normal or a freak. Bolsonaro's voters are the profile of what is normal, allowing speeches and public policies against differences.

Coloniality of power and of being and coloniality of gender were the best categories to explain what was going on during Bolsonaro's government. Some groups of immigrants were unwanted because of racism and the binary sexism based on stereotypes in which men are unsafe and latin women are sexually available to national men. A foreign policy based on an agenda of a supposed gay and feminist global wave against traditional family (gender agenda) was also presented in Bolsonaro's governments speeches and public policies. Immigrants were also perceived as threats to the national order, in a dimension beyond economic field.

Immigrants from Venezuela, for example, were a risk to the political ideology presented in Bolsonaro's government. The Venezuelans were perceived as the result of communism crises and were used to criticize the Brazilian last government and current political opposition to Bolsonaro's government and its free market agenda. This scenario turns hard to see if Bolsonaro's government empathy to Venezuelans, in some specific situations like from minister Damares Alves in her speeches, was true or just a question of political manipulation. At the same time the government imposes summary deportation and other public policies against Venezuelans, Alves was saying Venezuelans were nice people

and we should help them because they were running away from communism in Venezuela.

The exercise to analyze a government and its speeches and public policies by IR postcolonial and queer theories helped us to understand how much our reality is far from an isolated scenario. Colonized nations are linked to colonizers' agendas and values of what is wanted and unwanted, even though the unwanted people are us – and we reproduce their agendas against ourselves.

By IR queer theory we can see the binary worldview based on man and woman heterosexual and cisgenders against the dangerous world of diversity. Gender is not just a question of sexuality, but can explain values that support national and international policies in all areas. Then, the capability to understand diversity and to accept different peoples are reduced to the insecurity of a nation based on Christians values from colonizers. In this way, speeches and public policies were also reduced to hatred and forced assimilation of local values. An example is binary sexism which helped immigrants by professional training according to their binary gender identification, like Alves speech in the governmental support to Beauty Beyond Borderlines Program to Venezuelan women, in 2021, created by Virada Feminina and International Organization for Migration (IOM) (United Nations).

We can build the argument that the flaws over the past Brazilian government policies for the immigration are visible throughout the current government's plans. Currently, experts claim for the implementation of a national policy to help not only the immigrant to adjust to the country, but also for Brazilians to be better prepared to receive and interact with the influx of immigrants and refugees on national soil. Programs to help immigrants to learn the language, to offer shelter or even to ease the adaptation of children in the education system are some of the points perceived as in need of adjustments (Filho, 2023).

Brazil is a nation built with those who immigrate, forcefully or not, and the future doesn't seem to shift away from this fact. Human mobility is growing due to social and political conflict, environmental disasters and labor dynamics. Receiving more immigrants should be a good help for the future of most nations considering the prospect of a lower labor force in the short future. Building an environment that can best treat immigrants and that allow for their growth is a way to not only give them human decency, but also build economic growth.

REFERENCES

ARAÚJO, Ernesto. Globalismo: uma visão a partir do pensamento de Nietzsche. **Cadernos de Política Exterior**, ano V, n. 8, 2019. Retrieved from: <https://funag.gov.br/biblioteca/download/CadernosN%C2%BA8.pdf>.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana pro Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 43, n. 1, 2017. Retrieved from: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/MzJ5nmHG5RfN87c387kkH7g/?format=pdf&lang=pt>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOLSONARO, Jair Messias. Entrevista concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após a Cerimônia de Brevetação dos Novos Paraquedistas. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 27 jul. 2019a. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/entrevistas/entrevista-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-a-cerimonia-de-brevetacao-dos-novos-paraquedistas-rio-de-janeiro-rj>.

_____. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após a Cerimônia de Lançamento do Programa Médicos pelo Brasil. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 1 ago. 2019b. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-a-cerimonia-de-lancamento-do-programa-medicos-pelo-brasil-brasilia-df>.

_____. Falas do Presidente da República, Jair Bolsonaro, e governadores durante reunião sobre Amazônia Legal. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 27 ago. 2019c. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/falas-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-e-governadores-durante-reuniao-sobre-amazonia-legal-palacio-do-planalto>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Congresso Aço Brasil 2019. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 21 ago. 2019d. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-congresso-aco-brasil-2019-brasilia-df>.

_____. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após Cerimônia de Liberação de Trecho (47 Km) de Duplicação da Rodovia BR-116. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 12 ago. 2019e. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-cerimonia-de-liberacao-de-trecho-47-km-de-duplicacao-da-rodovia-br-116-pelotas-rs>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Abertura do Debate Geral da 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 24 set. 2019f. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-abertura-do-debate-geral-da-74a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-agnu-nova-iorque-eua>.

_____. Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, após reunião ampliada com o Presidente da República do Paraguai, senhor Mario Abdo Benítez. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 12 mar. 2019g. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-reuniao-ampliada-com-o-presidente-da-republica-do-paraguai-senhor-mario-abdo-benitez-brasilia-df>.

_____. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cadeia nacional de rádio e televisão. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 7 set. 2020a. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/pronunciamentos-oficiais/pronunciamento-do-senhor-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-em-cadeia-nacional-de-radio-e-televisao-07-de-setembro-2020>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no Fórum Econômico Brasil-Países Árabes. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 19 out. 2020b. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-forum-economico-brasil-paises-arabes>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 22 set. 2020c. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na 13ª Cúpula do BRICS. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 9 set. 2021a. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-13deg-cupula-do-brics-videoconferencia-palacio-do-planalto>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 76ª Assembleia-Geral da ONU. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 21 set. 2021b. Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>.

_____. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na plenária da IX Cúpula das Américas. **Biblioteca da Presidência da República**, 10 jun. 2022. Brasília, Retrieved from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-plenaria-da-ix-cupula-das-americas>.

CULPI, Ludmila; MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de xenofobia. **Conjuntura Global**, v. 10, n. especial, p. 1-19, 2021. Retrieved from: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/82466>.

DAMARES pede aliança na ONU contra gays, feministas e imigrantes que “ameaçam” a “família tradicional”. **Jornal GGN**, 21 set. 2019. Retrieved from: <https://jornalgggn.com.br/noticia/damares-pede-alianca-na-onu-contragays-feministas-e-imigrantes-que-ameacam-a-familia-tradicional/>.

DATAFOLHA: eleitor de Bolsonaro desconfia das urnas, defende armas e vê otimismo na economia. **G1**, 31 maio 2022. Retrieved from: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/datafolha-eleitor-de-bolsonaro-se-vacinou-menos-contracovid-e-desconfia-das-urnas.shtml#:~:text=>.

EM COMUNICADO a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. **G1**, 8 jan. 2019. Retrieved from: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/08/em-comunicado-a-diplomatas-governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu.ghtml>.

ENLOE, Cynthia. **The curious feminist**. Berkeley: University of California Press, 2004.

FÉLIX, Jackson. Moro diz que fluxo de imigrantes em RR gera sensação de insegurança, mas não se reflete nos indicadores de crimes violentos. **G1**, 3 fev. 2020. Retrieved from: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/02/13/moro-diz-que-fluxo-de-imigrantes-em-rr-gera-sensacao-de-inseguranca-mas-nao-se-reflete-nos-indicadores-de-crimes-violentos.ghtml>.

FILHO, Floriano. Acolhimento de imigrantes e refugiados no Brasil precisa melhorar na maioria dos municípios. **Rádio Senado**, 14 set. 2023. Retrieved from: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/09/14/acolhimento-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-precisa-melhorar-na-maioria-dos-municipios>.

GOVERNO tira do ar a criticada entrevista de Bolsonaro sobre imigrantes. **Correio Braziliense**, 20 mar. 2019. Retrieved from: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/20/interna_politica,744134/governo-tira-dor-a-criticada-entrevista-de-bolsonaro-sobre-imigrante.shtml.

HIRSCHFELD, Maria; FARIA, Luiz; FONSECA, Carlos. Avoid the reproduction of coloniality in decolonial studies in ecology. **Nature, Ecology and Evolution**, n. 7, p. 306-309, 2023. Retrieved from: <https://doi.org/10.1038/s41559-022-01971-0>.

HONG, Gihoon. **Are immigrants a shot in the arm for the local economy?** Cambridge: NBER, 2015. (Working Papers, n. 21123). Retrieved from: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21123/w21123.pdf.

LUGONES, Maria. The coloniality of gender. **Worlds and Knowledges Otherwise**, v. 2, p. 1-17, 2008. Retrieved from: https://globalstudies.trinity.duke.edu/sites/globalstudies.trinity.duke.edu/files/file-attachments/v2d2_Lugones.pdf.

MAGALHÃES, Diego Trindade D'ávila. Efeitos do antiglobalismo brasileiro sobre as relações Brasil-China (2018-2020). **Revista de Ciências Humanas**, v. 1, n. 22, 2022. Retrieved from: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/13748>.

MANIERO, Valeria. Temos nosso próprio jeito de cuidar dos imigrantes, diz Damares sobre saída do Brasil do Pacto Global. **O Globo**, 25 fev. 2019. Retrieved from: <https://oglobo.globo.com/brasil/temos-nosso-proprio-jeito-de-cuidar-dos-imigrantes-diz-damares-sobre-saida-do-brasil-do-pacto-global-de-migracao-23479853>.

OBMIGRA – OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Relatório anual do OBMigra**: resumo executivo. Brasília: MJ, 2020. Retrieved from: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf.

PATARRA, Neide L.; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração? **Revista Internacional em Língua Portuguesa**: Imigrações, v. 3, n. 24, 2011. Retrieved from: <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf#page=360>.

PEREIRA, Alexandre Branco; QUINTANILHA, Karina. Deportação e trabalho escravo: governo e Exército tornam política migratória um desastre humanitário. **Intercept Brasil**, 23 jul. 2021. Retrieved from: <https://www.intercept.com.br/2021/07/23/deportacao-trabalho-escravo-governo-exercito-migrantes-desastre-humanitario/>.

PESQUISA Datafolha: veja perfil dos eleitores de cada candidato a presidente por sexo, idade, escolaridade, renda e região. **G1**, 3 out. 2018. Retrieved from: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/03/pesquisa-datafolha-veja-perfil-dos-eleitores-de-cada-candidato-a-presidente-por-sexo-idade-escolaridade-renda-e-regiao.ghtml>.

PINTOU um clima: fala de Bolsonaro sobre meninas venezuelanas repercute e gera críticas nas redes. **G1**, 10 out. 2022. Retrieved from: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/15/pintou-um-clima-fala-de-bolsonaro-sobre-meninas-venezuelanas-repercute-e-gera-criticas-nas-redes.ghtml>.

QUIJANO, Anibal. Colonialidad y modernidad /racionalidad. **Peru Indígena**, Lima, v. 13, n. 29, 1992. Retrieved from: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>.

RESENDE, Sarah Mota. Bolsonaro diz que maioria de imigrantes não tem boas intenções e que apoia o muro de Trump. **Folha de São Paulo**, 19 mar. 2019. Retrieved from: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>.

RODRIGUES, Karla Cristina Tyskowsiki Teodoro. et al. Uma análise espacial da imigração no Brasil. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 27, n. 1, 2015. Retrieved from: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/18297/pdf>.

ROOST, Stefanie; THOMSSON, Kaj. **Brazil above everything, God above everyone: the drivers of the populist vote in the 2018 Brazilian elections**. [s.l.]: SSRN, 2022. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4285658>.

SEYFERTH, Giralda. A imigração no Brasil: comentários sobre a contribuição das ciências sociais. **BIB**, n. 57, p. 7-47, 2004. Retrieved from: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/270/551>.

SHAMSUDDIN, Mrittika et al. **Integration of Venezuelan refugees and migrants in Brazil**. Washington: World Bank Group, 2021. (Policy Research Working Paper). Retrieved from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498351617118028819/pdf/Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil.pdf>.

UN – UNITED NATIONS. **New York declaration for refugees and migrants**. General Assembly. New York: UN, 2016. Retrieved from: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf.

_____. **Global compact for safe, orderly and regular migration: final draft**. New York: UN, 2018. Retrieved from: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.

WEBER, Cynthia. **Queer international relations: sovereignty, sexuality and the will to knowledge**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WORLD BANK GROUP. **Integração de venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil**: sumário de um Policy Research Working Paper do Banco Mundial. [s.l.]: UNHCR, 2021. Retrieved from: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>.

BRICS PLUS: ENHANCING MULTILATERALISM AND MACROECONOMIC OPPORTUNITIES

Soumya Bhowmick¹

Arya Roy Bardhan²

From its genesis in the early 2000s to the present, BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) has evolved into a purposeful alliance advocating for reforms in major multilateral institutions. This paper analyses the macroeconomic landscape within BRICS, emphasizing the strengthening of partnerships, burgeoning trade, and strategic economic collaborations among its members. The expanding influence of BRICS is examined through the lens of the recent addition of six new members, including, Argentina, Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates, aiming to unite countries representing 30% of global Gross Domestic Product (GDP) and 43% of global oil production.³ While presenting opportunities for economic growth and geopolitical influence, this expansion also poses challenges in aligning diverse interests. The paper scrutinises the potential impact of BRICS Plus on global markets, emphasising its potential to realign international trade and finance and its role in shaping the future of global supply chains. Brazil and India, the two largest BRICS economies following China, and their consecutive Group of Twenty (G20) Presidencies, can play a crucial role in shaping the internal structure of BRICS Plus and the group's international standing. Thus, the paper delves into the intricate dynamics of India-Brazil ties within BRICS, considering the historical context, economic collaborations, and strategic partnerships. The study concludes by highlighting BRICS' potential to catalyse inclusive and sustainable global development, addressing challenges, and navigating uncertainties through diplomatic collaboration and shared objectives – the untapped potential within BRICS beckons, positioning it as a transformative force in international economic relations.

Keywords: BRICS; global governance; geopolitical influence; India-Brazil ties; BRICS Plus Six; sustainability.

BRICS PLUS: FORTALECENDO O MULTILATERALISMO E OPORTUNIDADES MACROECONÔMICAS

Desde sua gênese no início dos anos 2000 até o presente, o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) evoluiu para uma aliança com propósitos definidos, advogando por reformas em importantes instituições multilaterais. Este artigo analisa a paisagem macroeconômica dentro do BRICS, enfatizando o fortalecimento de parcerias, o aumento do comércio e as colaborações econômicas estratégicas entre seus membros. A influência crescente do BRICS é examinada através da recente adição de seis novos membros, incluindo Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, com o objetivo de unir países que representam 30% do produto interno

1. Associate fellow of the Observer Research Foundation (ORF), India; Master of Sciences Economics of Globalisation and European Integration, University of Antwerp, Belgium. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-8801-769X>. E-mail: soumya.bhowmick@orfonline.org.

2. Research assistant of the ORF, India; Master of Sciences Economics from the St. Xavier's College (Autonomous), Kolkata, India. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-0696-5420>. E-mail: arya.bardhan@orfonline.org.

3. At the time of writing this paper, Argentina was expected to join the BRICS. However, following the change of government in Argentina, they withdrew their membership. The figures and statistics used in the paper refer to BRICS Plus Six, including Argentina.

bruto (PIB) global e 43% da produção global de petróleo. Enquanto apresenta oportunidades para crescimento econômico e influência geopolítica, essa expansão também apresenta desafios em alinhar interesses diversos. O artigo escrutina o impacto potencial do BRICS Plus nos mercados globais, enfatizando sua capacidade de realinhar o comércio e as finanças internacionais e seu papel na modelagem do futuro das cadeias de suprimentos globais. Brasil e Índia, as duas maiores economias do BRICS após a China, e suas presidências consecutivas no Grupo dos Vinte (G20), podem desempenhar um papel crucial na formação da estrutura interna do BRICS Plus e na posição internacional do grupo. Assim, o artigo explora as dinâmicas intrincadas das relações Índia-Brasil dentro do BRICS, considerando o contexto histórico, as colaborações econômicas e as parcerias estratégicas. O estudo conclui destacando o potencial do BRICS para catalisar um desenvolvimento global inclusivo e sustentável, enfrentando desafios e navegando incertezas através da colaboração diplomática e objetivos compartilhados – o potencial inexplorado dentro do BRICS convida, posicionando-o como uma força transformadora nas relações econômicas internacionais.

Palavras-chave: BRICS; governança global; influência geopolítica; laços Índia-Brasil; BRICS Plus Six; sustentabilidade.

BRICS PLUS: POTENCIANDO EL MULTILATERALISMO Y OPORTUNIDADES MACROECONÓMICAS

Desde su génesis a principios de los años 2000 hasta el presente, BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) ha evolucionado hacia una alianza con propósitos definidos que aboga por reformas en importantes instituciones multilaterales. Este documento analiza el panorama macroeconómico dentro de BRICS, enfatizando el fortalecimiento de asociaciones, el comercio en aumento y las colaboraciones económicas estratégicas entre sus miembros. La creciente influencia de BRICS se examina a través de la reciente adición de seis nuevos miembros, incluidos Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, con el objetivo de unir países que representan el 30% del producto interno bruto (PIB) global y el 43% de la producción global de petróleo. Mientras presenta oportunidades para el crecimiento económico y la influencia geopolítica, esta expansión también plantea desafíos en alinear intereses diversos. El documento escudriña el impacto potencial de BRICS Plus en los mercados globales, enfatizando su capacidad para realinear el comercio y las finanzas internacionales y su papel en la configuración del futuro de las cadenas de suministro globales. Brasil e India, las dos economías más grandes de BRICS después de China, y sus presidencias consecutivas del Grupo de los Veinte (G20), pueden desempeñar un papel crucial en la configuración de la estructura interna de BRICS Plus y en el posicionamiento internacional del grupo. Por lo tanto, el documento se adentra en la dinámica intrincada de los lazos India-Brasil dentro de BRICS, considerando el contexto histórico, las colaboraciones económicas y las asociaciones estratégicas. El estudio concluye destacando el potencial de BRICS para catalizar un desarrollo global inclusivo y sostenible, abordando desafíos y navegando incertidumbres a través de la colaboración diplomática y objetivos compartidos – el potencial sin explotar dentro de BRICS invita, posicionándolo como una fuerza transformadora en las relaciones económicas internacionales.

Palabras clave: BRICS; gobernanza mundial; influencia geopolítica; lazos India-Brasil; BRICS más seis; sostenibilidad.

JEL: E6; F1; F5.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art10>

Data de envio do artigo: 31/3/2024. Data de aceite: 10/5/2024.

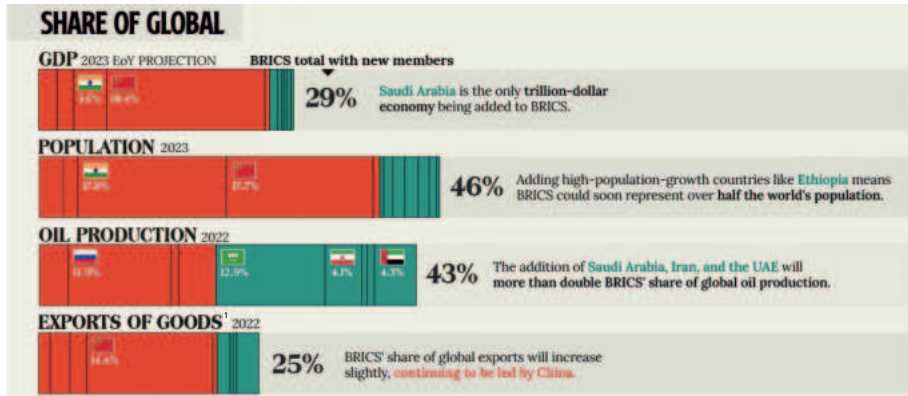
1 INTRODUCTION

In the present global panorama, the course of multilateral institutions is undergoing a decisive shift, and the BRICS alliance stands as a critical player in this transformative journey. As we explore the realms of trade, investment, and finance within BRICS, we find ourselves navigating the intricacies of an ever-evolving geo-economic and geopolitical paradigm. The roots of the BRICS initiative can be traced back to the early 2000s when Brazil, Russia, India, and China formed a loose consortium known as BRIC (Ali et al., 2018). However, South Africa's inclusion in 2009 solidified the alliance. The primary impetus behind this collaboration was a response to the shifting dynamics of the global economic landscape. A pivotal milestone in this trajectory was the establishment of the New Development Bank (NDB) in 2013, with an initial capital of US\$ 50 billion (BRICS, 2014). The NDB was conceived as a credible alternative to existing financial institutions, reflecting the group's determination to challenge and reform the global economic landscape. Headquartered in Shanghai, the NDB has significantly increased its disbursements, catalysing infrastructure, and sustainable development across four continents, highlighting the commitment to collective action.

A major outcome of the 15th BRICS Summit at Johannesburg was the expansion of membership to include Argentina, Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates (Plessis, Miridzhanian and Acharya, 2023). Besides greater representation of the West Asian and African regions, the expansion also has serious economic implications for the group. In 2023, the collective Gross Domestic Product (GDP) of the original BRICS members was forecasted to be US\$ 27.6 trillion (Kienzle, 2023), constituting about a quarter of the global GDP. With the expansion, the combined GDP of these nations is projected to increase to US\$ 30.8 trillion, accounting for nearly a third of the global GDP (Lu, 2023). Population-wise, BRICS, with its expanded membership, represents a substantial portion of the global population. This is primarily due to the massive populations of India and China. Additional members like Ethiopia and Egypt contribute significantly to this demographic footprint. In the realm of oil production, BRICS's influence is set to grow markedly. This is particularly notable with the inclusion of top oil-producing countries. The group's share of global oil production is anticipated to almost double.⁴ However, Argentina pulled out of the grouping with a change in its presidency (Argentina..., 2023).

4. Available at: <https://www.iea.org/news/growth-in-global-oil-demand-is-set-to-slow-significantly-by-2028>.

FIGURE 1
BRICS Plus Six expansion



Source: Visual Capitalist (2023).

Obs.: Figure whose layout and texts could not be formatted and proofread due to the technical characteristics of the original files (Publisher's note).

The impact of BRICS is also felt in global trade. The expansion of the group is expected to increase its share in global merchandise trade exports from just over 20% to more than a quarter.⁵ This growth in export share highlights BRICS's expanding role in international trade. BRICS's evolution, particularly with the addition of new members rich in natural resources and burgeoning economies, marks a significant development in global economic dynamics. It suggests a move towards a more diverse and multipolar international order, where the influence of established economic powers is balanced by the rise of emerging economies. This shift in the global economic landscape underlines the increasing importance and influence of emerging economies in shaping the future of international economic governance, trade, and diplomacy, signalling a move towards a more inclusive and balanced global economic framework.

The expansion of BRICS underscores the bloc's ambition to create a more balanced and multipolar world economy. Economically, it signifies an intent to forge stronger South-South cooperation, facilitating economic growth and development opportunities for both current and prospective member nations. By broadening its economic base, BRICS aims to amplify its voice in international economic discussions, challenging the dominance of Western economic paradigms and institutions. The emergence of BRICS in parallel with the decline in the hegemony of Western nations has reformed geopolitics, presenting the possibility of a counter-hegemonic bloc as BRICS strengthens its frameworks and institutions (Özekin and Sune, 2023). However, some scholars

5. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr909_e.htm.

are critical of this view and believe the expansion of BRICS is enabled by the Western-led capitalist order. This strategic enlargement is anticipated to boost intra-BRICS trade and investment, leveraging the diverse economic profiles and complementarities among the member states. Furthermore, the economic analysis of BRICS expansion involves assessing the challenges and opportunities it presents in terms of policy coordination, trade negotiations, and addressing the disparities in development levels among member countries. It requires a nuanced understanding of how expanded membership will affect the existing dynamics within BRICS, including the potential for increased economic clout and the difficulties in harmonizing policies across a broader and more diverse membership base.

Thus, this paper delves into the implications of the BRICS expansion – analysing economic, partnership and sustainability outcomes. The economic analysis discusses the role of the expanded group in driving global growth and the associated challenges. It is pointed out how the Global South can lead towards a more inclusive, holistic growth. To facilitate higher growth, innovation and technological progress are imperative – highlighting the need for investment. Foreign Direct Investment (FDI) is usually preferred over debt or short-term investments which are more volatile and make the domestic currency susceptible to external risks. Thus, the role of foreign investments is discussed in detail, and how the expansion can enhance the cumulative investment drawing potential of the member nations. The emphasis on Global South leadership entailed a discussion on India-Brazil ties – the successive Group of Twenty (G20) Presidencies. The Global South needs to internalise the principles of sustainable development to allow for the decoupling of economic growth and resource depletion. BRICS has the potential to become a frontrunner of the sustainable growth phenomenon, portraying best practices to be adopted by other emerging economies. Thus, the 2030 Agenda is discussed in the context of this alliance and how sustainability can be promoted through innovations and collaboration.

Based on the review of the existing literature, the expansion of BRICS should be seen through its economic power, though the findings also underline its geopolitical relevance. Even if BRICS is able to gain more economic power, cohesion may remain a point of issue, as the inability of the member countries to work in unison may limit the strength of the community in world politics. It may prevent the group from making significant changes in the governance structure of the world, even though the size increases. As Carmody (2013) demonstrates, BRICS expansion into Africa realigns geopolitical and economic interests that challenge the historic dominance of Western countries, thereby creating new tension and competition in the region.

More generally, Hurrell (2006) and Paul (2016) give a context for how existing powers might react to the rise of new powers on the global stage. The two contend that the assertion of the BRICS group, most especially in its role as a counter-hegemonic bloc, is likely to trigger strategic reactions from Western countries for the purpose of keeping their traditional influence and control over international norms and institutions. This may be in the form of economic sanctions and diplomatic pressures – both things that are bound to complicate the undertakings of the BRICS in changing global economic policies. More so, Narlikar (2010) adds that, for a group of emerging powers such as the BRICS, a well-managed system of internal disparities and external challenges is also a requirement for the group to be successful. The incorporation of such diverse economies and politically significant members to expand the global footprint of the bloc comes with the same dimension of multiplying the risk of internal conflict and external pushback, hence further complicating the way forward for a more multipolar world. This requires careful management to ensure that the increasing size of the BRICS will indeed result in a positive and constructive change in the paradigm of international relations.

The existing literature addresses the potential risks associated with the BRICS not achieving its ambitious goals. Firstly, the lack of a clear expansion strategy and the challenges of maintaining consensus among an increasingly diverse membership could impede BRICS' effectiveness and cohesion. The process of integrating new members with varied economic and political agendas, as seen with the inclusion of countries like Egypt and Ethiopia, further complicates achieving a unified stance on key global issues (Klomegah, 2023).

Moreover, the expansion poses geopolitical risks. As BRICS becomes a more significant player on the world stage, its actions may provoke reactions from established powers, especially if the bloc appears to challenge Western dominance in international finance and trade.⁶ The incorporation of major oil-producing countries into the bloc also raises questions about the balance between pursuing energy dominance and adhering to sustainable development goals (SDGs), a dichotomy that could strain internal unity and external relations (Klomegah, 2023). These dynamics highlight that while BRICS has the potential to reshape global economic and political structures, the path forward is fraught with challenges that could undermine its objectives. The success of BRICS in fostering a more balanced global order will depend significantly on its ability to manage these internal and external pressures effectively.

In the context of these challenges and opportunities, this paper aims to provide a nuanced understanding of the BRICS nations' economic strategies,

6. Available at: <https://www.bcg.com/publications/2024/brics-enlargement-and-shifting-world-order>.

their aspirations for global influence, and the challenges they face in fostering cohesive and effective cooperation. By highlighting the potential for enhanced economic integration and the pivotal role of strategic partnerships, it sets the stage for a deeper exploration of how these emerging powers can navigate the future, shaping the contours of international relations and economic policies in the process.

2 THE ECONOMIC OUTCOMES OF THE EXPANSION

In the evolving landscape of global economics and politics, the BRICS nations stand as a testament to the shifting paradigms of power and collaboration. This section delves into the intricacies of macroeconomic dynamics, FDI, and the strategic bilateral ties between these emerging economies. Extending this discussion, we also lay emphasis on the importance of the emerging India-Brazil ties in the context of the expanding memberships. As these nations navigate through the complexities of international trade, investment, and diplomatic relations, they collectively influence the global economic order, challenging established norms and advocating for a more inclusive and equitable world governance structure.

The narrative unfolds by examining the trade and investment flows within the BRICS, highlighting the critical economic dialogues and partnerships, notably between India and Brazil, and their impact on the group's overall dynamics. It further explores the significant increase in FDI within these countries, underscoring China's dominant role and the nuanced growth patterns across the bloc. The discussion extends to the strategic India-Brazil relationship, illustrating their collaboration across various platforms and their shared vision for a balanced global governance system.

Incorporating the analysis of BRICS expansion into the section adds a critical dimension to understanding the evolving dynamics within this influential bloc. The expansion of BRICS is not just a geopolitical manoeuvre but a strategic economic initiative that seeks to redefine the global economic architecture, diversify the centres of power, and introduce new avenues for trade and investment. The expansion has led BRICS to account for nearly 46% of the world population and over 35.6% of world GDP, which is significantly higher than the Group of Seven (G7) share (Afota et al., 2024). Further, higher projected growth rates of the emerging economies will lead to reduction in the divergence of income level between BRICS and the G7. Increased emphasis on the "Financial and Economic cooperation" pillar of BRICS can forge the way for greater intra-BRICS trade, stimulating key sectors like energy and information and communication technology (ICT).

This move is analysed in economic terms by evaluating its potential to enhance market access, increase the flow of FDI, and strengthen the collective bargaining power of emerging economies on the global stage. In subsection 2.3, we look at some important macroeconomic parameters of the BRICS Plus nations to gauge their potential for growth and how the group can collectively catalyse a convergence to higher income levels. Greater export orientation and leveraging each country's comparative advantage can reduce Western dependence and allow development of resilient and new-age supply chains.

2.1 Trade dynamics: towards economic growth

Examining the trade and investment landscape within BRICS unveils a tapestry of significant strides. The BRICS Plus held a 25% share of global exports in 2021, delineating the significant contribution of the group to global trade (Afota et al., 2024). The expansion has especially increased the group's share of energy commodity exports. Thus, with elevated control over energy trade, BRICS has the capacity to influence and partner with other developing economies to catalyse the growth of the Global South. An increase in the number of BRICS allies, in parallel with, the reduction in Western economic sway can make trade cheaper, by significantly reducing transaction costs and eliminating barriers to trade.

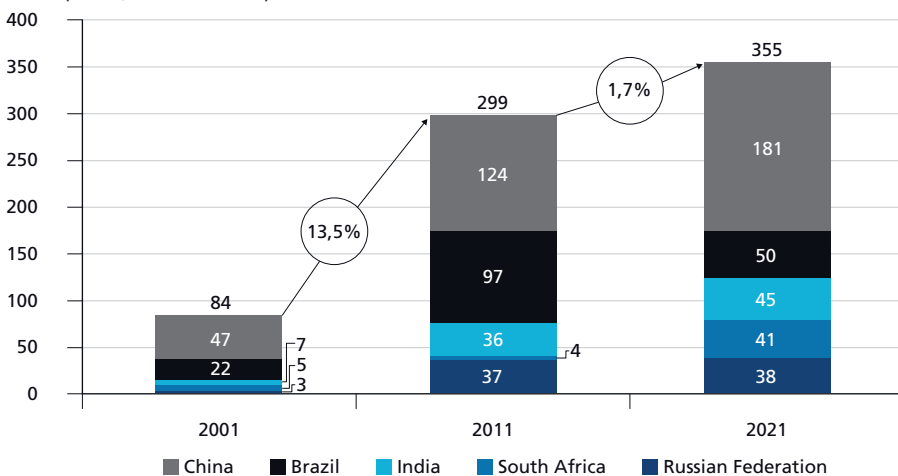
However, the diversity among BRICS countries challenges consensus-based decision-making, a complexity exacerbated by the group's expansion. The heterogeneity among BRICS Plus countries in terms of per capita GDP, current account deficit and international investment position does not allow them to adopt a unified policy framework. Unlike the G7, a single monetary policy or exchange rate regime is not currently applicable to BRICS plus. However, this also provides the opportunity to expand intra group trade to put the countries on convergent trajectories of growth. As of 2021, intra BRICS plus trade only accounted for 3.7% of global trade, indicating a significant gap for enhancing trade (Afota et al., 2024). Targeted trade policies and trade facilitating interventions like subsidies or tariff elimination can exponentially increase the volume of trade, providing a conduit to channel the demand of the entire BRICS Plus population. Moreover, the members can utilise the existing trade agreements of allies to gain entry into new markets and extract the benefits of freer trade. However, opening up of trade channels alone will not suffice to boost economic activity. There is need for supply side interventions and stimulation, achievable through greater investment and sharing of knowledge resources. This can be achieved through attracting greater FDI from multiple sources, discussed in the next subsection.

2.2 Foreign direct investments

According to the UNCTAD (2023), cumulative FDI holdings within the BRICS nations substantially increased from US\$ 27 billion in 2010 to US\$ 167 billion in 2020. This shift collectively represented 1.3% to 4.7% of their total FDI assets (UNCTAD, 2023), marking considerable growth. China played a predominant role, being the most significant contributor and recipient of FDI among BRICS nations. Moreover, Brazil and India also observed robust investment expansions from fellow BRICS members. In contrast, Russia experienced relatively modest growth, and South Africa witnessed a slight decrease in its intra-BRICS investment holdings.

The BRICS nations recognise the need to strengthen trade and investment cooperation to enhance the efficiency of global and regional supply chains (BRICS, 2020). The group aims to increase domestic economies through increased value added, which can be achieved through strengthened investment cooperation. Drawing in quality, direct investment requires capacity building of intra BRICS investment agencies. Thus, a regulatory framework can be put in place that provides best practices on monitoring and supervision of capital flows. Especially, direct investment into infrastructure development projects can be aided via innovative instruments from the NDB. Thus, it is also critical to innovate the investment instruments available with the NDB to attract foreign capital.

FIGURE 2
FDI inflows to the BRICS (2001-2021) and compound annual growth rate
(In US\$ billions and %)



Source: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

While there has been an increase in intra-BRICS investment in recent years, there is still potential for further investment within the group, especially given the significant volume of intra-regional trade. Enhanced investment cooperation has the potential to be a crucial factor in expanding economic collaboration within the group, stimulating sustainable and inclusive domestic economic growth by increasing capital formation, facilitating technology transfer, and generating employment opportunities. Intra BRICS cooperation has become increasingly important in the last decade with the slowdown of global direct investment flows, denoted by the flight of capital back to the developed world. Thus, the countries need to assess and evaluate domestic characteristics to determine a sustainable investment plan, which can eventually enhance trade and in turn, economic growth.

As BRICS navigates the evolving global economic landscape, its progress in trade, investment, and finance underscores its significance as a transformative force. The establishment of the NDB and the deepening economic cooperation among member nations signals a commitment to reshaping global governance. With strategic partnerships, economic heft, and a proactive approach to integration, BRICS is not just a consortium but a dynamic entity shaping the future contours of international economic relations. The untapped potential and prospects beckon, presenting BRICS with an opportunity to catalyse inclusive and sustainable global development. In order to delve deeper into the national prospects presented by the expansion, the next subsection scrutinises in detail the macroeconomic landscape of the member nations.

2.3 Country-level macroeconomic analysis

2.3.1 Brazil

TABLE 1
Brazil's macroeconomic indicators

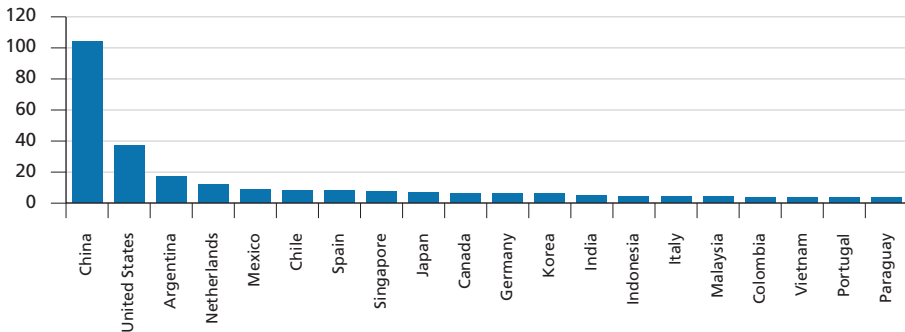
GDP (in current US\$)	2.27 trillion
GDP per capita (in current US\$)	11,030
Projected Real GDP Growth	1.7%
Inflation	4,5%
Unemployment Rate	8.2%
Current Account Balance	40.77 billion (deficit)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	90.3

Source: International Monetary Fund (IMF). Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/BRA>.
Authors' elaboration.

The Brazilian President, Luiz Inácio Lula da Silva, expects the economy to grow by over 2%, while the central bank is targeting an inflation rate of 3%, with a margin of deviation of 1.5%. Declining interest rates should stimulate investment and start a new business cycle (Versiani, Romani and Madry, 2024). The Brazilian economy has shown great resilience in 2023 with an exceptional

labour market recovery in the aftermath of covid-19, partly driven by a strong services sector. In 2024, growth is expected to be driven by multiple sectors – augmented with labour market resilience, lower inflationary pressures and various systemic reforms introduced in recent years (Kalish, 2024).

FIGURE 3
Brazil's top 20 export destinations
(In US\$ millions)



Source: International Trade Centre (ITC). Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvpmm=1%7c076%7c%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2.

Further, as Brazil presides over the G20 Presidency, it has the opportunity to shape the economic landscape for the Global South. With the inclusion of the African Union into the G20 and the subsequent expansion of the BRICS membership, Brazil has two channels to influence the developmental priorities of the emerging market and developing economies. Brazil can strengthen its current account with the expansion by entering into favourable agreements with the new members, increasing its exports and lowering the import bill. There is scope to circumvent the global economic slowdown by shifting its exports away from China, towards countries with growing demand.

2.3.2 Russia

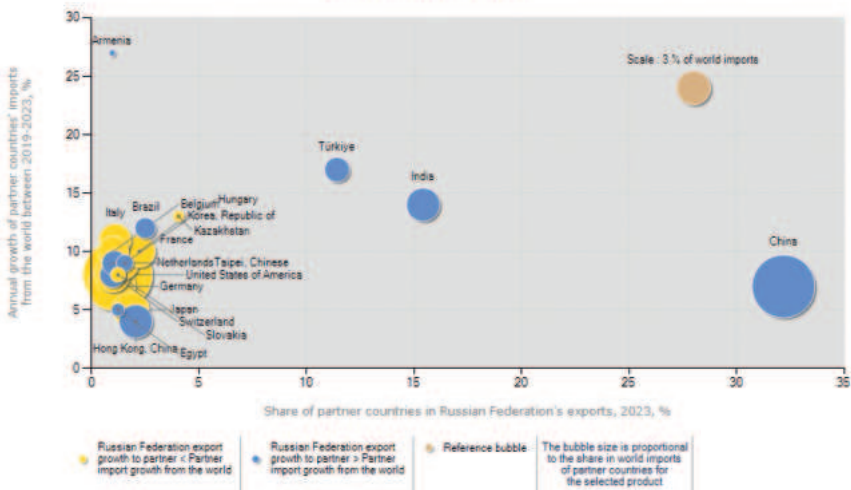
TABLE 2
Russia's macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	1.9 trillion
GDP per capita (in current US\$)	13,320
Projected Real GDP Growth	2.6%
Inflation	6.3%
Unemployment Rate	3.1%
Current Account Balance	75.73 billion (surplus)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	21.8

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>.
Authors' elaboration.

Russia's growth rate was revised upwards from 1.1% to 2.6% given its increased military spending and the anticipated multiplier effect on the economy. However, sanctions imposed on Russia to curb its political and military finances have put a damper on the optimistic figure, revealing that this growth might not be sustained. Continued fiscal discipline in the Russian economy enabled them to maintain significantly low levels of government debt, which has now allowed them the freedom to disburse substantial amounts of defence funding.

FIGURE 4
Russia's export diversification potential
(ln %)



Source: ITC. Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvp=1%7c643%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c1%7c2%7c%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2.

Obs.: Figure whose layout and texts could not be formatted and proofread due to the technical characteristics of the original files (Publisher's note).

Russia still needs to reorient its economic policies to boost and sustain consumption – which seems highly unlikely in the face of the Russia-Ukraine crisis causing mass emigration. Looking at its trade patterns, figure 4 shows the prospective countries for export diversification, in blue. Brazil, India, China, and now, United Arab Emirates, have not only maintained their ties with Russia, but also increased their share of imports. This highlights the need for Russia to leverage its position in the BRICS to utilise the economic strength of the expansion and grow its exports. Beyond trade, Russia also needs to invigorate its relationship with the nations to maintain its position as an economic power.

2.3.3 India

TABLE 3
India's macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	4.11 trillion
GDP per capita (in current US\$)	2,850
Projected Real GDP Growth	6.3%
Inflation	4.6%
Unemployment Rate (International Labour Organization – ILO)	4.7%
Current Account Balance	74.17 billion (deficit)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	82.3

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/IND>.
Authors' elaboration.

India has the highest projected growth rate among the emerging market and developing economies. As it progresses towards the US\$ 5 trillion GDP mark, there are two key issues that need to be addressed – the alarmingly low GDP per capita and the high dependence on imports. Initiatives like Make in India and the Production-Linked Incentive Scheme have heavily subsidised manufacturing to promote domestic industries and lower the country's current account deficit. Further, the country's increased focus on sustainable development, from both production and consumption ends, has placed it at a central position in the Global South, to spearhead the 2030 Agenda.

TABLE 4
India's export diversification from 2013-2023
(In %)

	Share of exports in overall	Share of exports in overall exports in FY23	Change
Traditional basket	19.3	12.4	- 6.8
Gems and jewelry	14.5	8.4	- 6.0
Textiles (excluding readymade garments)	4.8	4.0	- 0.8
High-value basket	23.6	32.1	8.5
Engineering goods	19.0	22.3	3.4
Electronic goods	2.7	5.6	2.9
Organic and inorganic chemicals	2.0	4.2	2.2

Source: Deloitte (2024).

As shown in table 4, the country has successfully transformed its export basket, and shifted in favour of high-quality, cost-competitive goods, to enhance its trade position. During its G20 Presidency, India prioritised digital transformation and gender equity as cross-cutting issues across all SDGs, solidifying its goal for

unified world. With the expansion of the BRICS alliance, bringing in countries like the United Arab Emirates and Saudi Arabia, India can expect to ease its import costs and focus on prioritising services in the economy. This will enable sustained employment and further stimulate consumption.

2.3.4 China

TABLE 5
China's macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	18.56 trillion
GDP per capita (in current US\$)	13,160
Projected Real GDP Growth	4.6%
Inflation	1.7%
Unemployment Rate	5.2%
Current Account Balance	250.86 billion
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	87.4

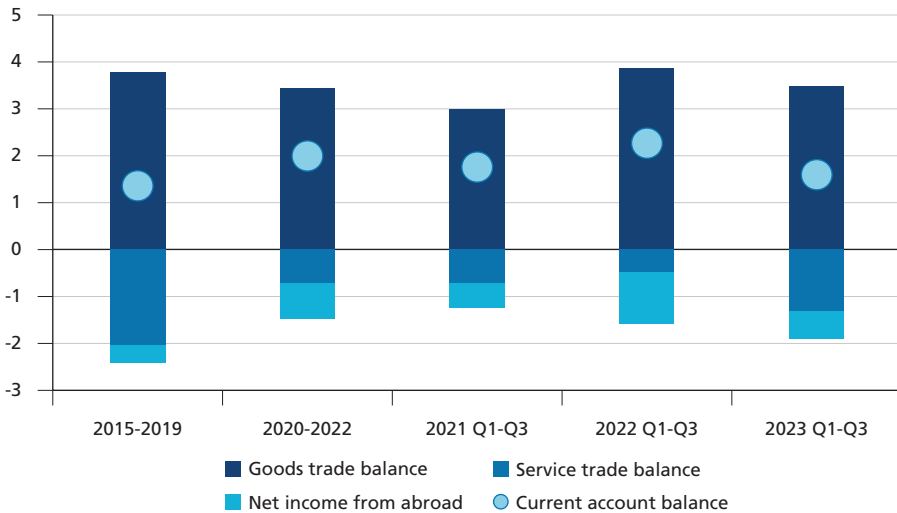
Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/CHN#data>.
Authors' elaboration.

Driven by growing services demand, public spending and manufacturing investment, the Chinese economy grew at an impressive 5.2% in 2023.⁷ Exposed to the global economic slowdown and stagnant export demand, China is expected to have a less lucrative 2024. Domestically, consumer sentiments have still not picked up to the pre-pandemic levels and the real estate downturn stands as a serious impediment to growth. High levels of debt coupled with the ageing population often result in economic imbalances, threatening both short – and long – term prospects of the Chinese economy.

To combat these internal risks and the external disruptions, there is need for continuous policy intervention, which will also structurally reorient the economy. The BRICS alliance provides China a unique opportunity to establish itself as a cooperative partner and reintroduce itself in the global order as an ally instead of a competitor. This is imperative when the country's current account surplus is diminishing to pre-pandemic levels and the currency is coming under pressure from a stable US dollar. The alternative institutions and mutual interests offered by BRICS nations can provide China the much-needed avenue to restore its economic prowess.

7. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/12/14/sustained-policy-support-and-deeper-structural-reforms-to-revive-china-s-growth-momentum-world-bank-report>.

FIGURE 5
China's current account balance
 (In %)



Source: World Bank.

2.3.5 South Africa

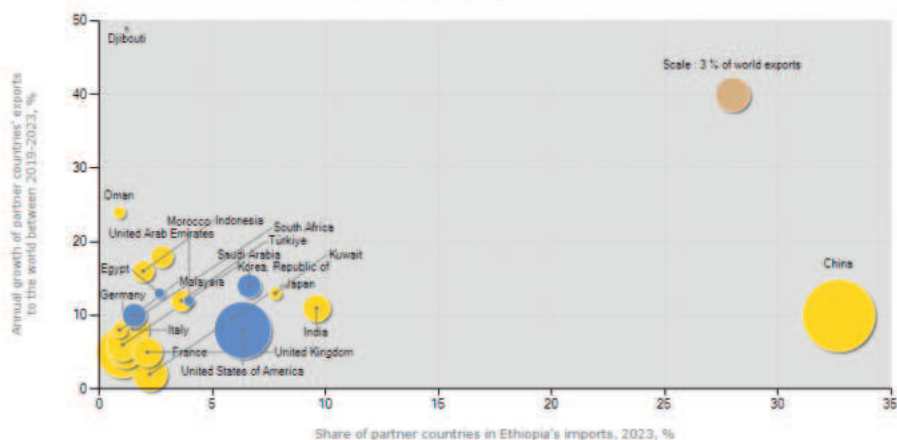
TABLE 6
South Africa's macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	401.47 billion
GDP per capita (in current US\$)	6,430
Projected Real GDP Growth	1.0%
Inflation	4.8%
Unemployment Rate	32.8%
Current Account Balance	11.14 billion (deficit)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	75.8

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/ZAF>.
 Authors' elaboration.

South Africa is projected to grow at a meagre 1%, in the face of burgeoning problems like high unemployment and profuse electricity load-shedding problems. To add to its macroeconomic vulnerabilities, South Africa is also impeded by its access to healthcare and struggling public institutions. Its upcoming G20 Presidency can be utilised to replicate the G20 mechanisms which promote public-private collaboration to improve delivery of public services, and this also includes healthcare. Moreover, high levels of public debt can weaken the consolidatory stance of the government, further reducing expenditure and limiting stimulus to the economy.

FIGURE 6
Public debt in South Africa
(In %)



Source: OECD (2023).

Obs.: Figure whose layout and texts could not be formatted and proofread due to the technical characteristics of the original files (Publisher's note).

On the external front, the country will face a dual problem – exports reducing due to weakening global demand and imports rising to meet capital needs for energy investment. Thus, as the trade balance worsens, it will need the other components of aggregate demand to mobilise growth. However, worsening fiscal deficit and low per capita income indicate that investment will have to be the primary driver of growth for South Africa. This is a timely opportunity for South Africa to leverage its upcoming G20 Presidency and the BRICS expansion to widen its exports basket, as well as, shift to cheaper import alternatives through trade agreements.

2.3.6 Argentina

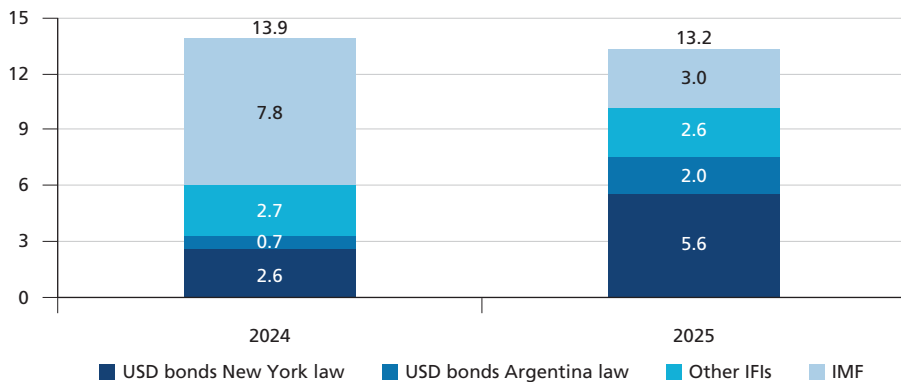
TABLE 7
Argentina's macroeconomic parameters

GDP (in current US\$)	632.63 billion
GDP per capita (in current US\$)	13,390
Projected Real GDP Growth	2.8%
Inflation	93.7%
Unemployment Rate	7.2%
Current Account Balance	7.3 billion (surplus)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	79.9

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/ARG#countrydata>.
Authors' elaboration.

Although Argentina is projected to grow at 2.8%, the precarious inflation rate poses a serious threat to its economic stability. The new government in Argentina which retracted its BRICS membership, has declared its inclination towards austerity practices. Sharp decline in public expenditure will slow down economic growth and might also add to the unemployment woes. While an improvement in the current account is anticipated due to the recovery of agriculture and performance of the energy industry, they still face large sums of external debt as well as interest payments.

FIGURE 7
Argentina's public debt
(In US\$ billions)



Source: Bianco et al. (2023).

Argentina's exit should be viewed as a missed opportunity to engage with the emerging economies and place itself in a comfortable position in the new economic order. The BRICS inclination towards alternative currencies and new institutions could have provided Argentina an opportunity to restructure its US dollar denominated debt.

2.3.7 Ethiopia

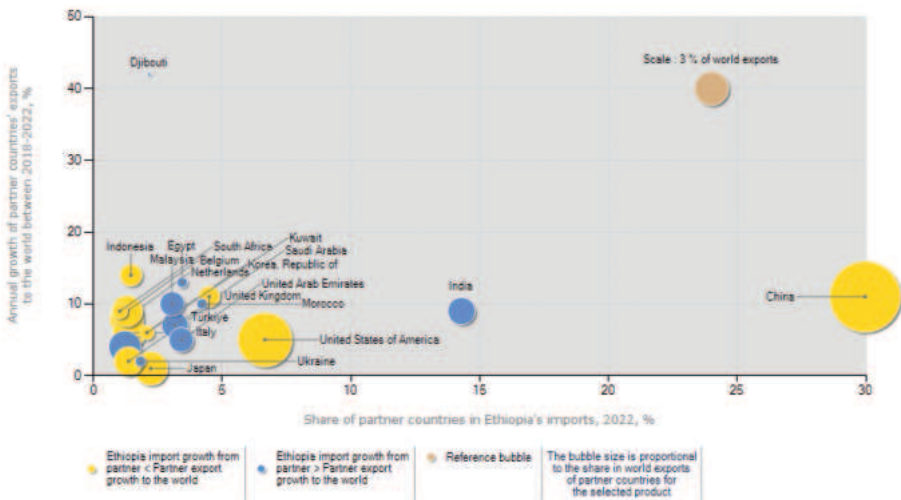
TABLE 8
Ethiopia's macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	192.01 billion
GDP per capita (in current US\$)	1,790
Projected Real GDP Growth	6.2%
Inflation	20.7%
Unemployment Rate (ILO)	3.3%
Current Account Balance	3.88 billion (Deficit)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	31.2

Source: IMF and ILO. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/ETH>.
Authors' elaboration.

Ethiopia, a landlocked country in East Africa, has the lowest per capita GDP among the BRICS Plus Six alliance, but is projected to exhibit a robust 6.2% real growth rate. Ethiopia grew at an average rate of 10% over the last decade,⁸ driven by high savings and simultaneous investment in public infrastructure. Its economic potential makes it a great addition to the BRICS, as a representative of the African Union. However, in addition to its macroeconomic disparities, there are multiple other developmental problems that need to be addressed.

FIGURE 8
Ethiopia's import potential
(ln %)



Source: ITC. Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvpm=1%7c231%7c%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2.

Obs.: Figure whose layout and texts could not be formatted and proofread due to the technical characteristics of the original files (Publisher's note).

Multiple instances of conflict, low food security, lack of decent jobs and constraints on the private sector are the problems which require immediate policy intervention. Figure 8 shows Ethiopia's import patterns and its potential partners. It can be seen that countries like India, China, United Arab Emirates, South Africa, and Saudi Arabia reserve a large share in Ethiopia's imports. With its introduction to the BRICS, Ethiopia can fully utilise the economic cooperation aspect of the BRICS group and significantly improve its trade balance. Moreover, it can replicate the developmental frameworks adopted by India and Brazil to catalyse its own development trajectory.

8. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview>.

2.3.8 Egypt

TABLE 9
Egypt's macroeconomic parameters

GDP (in current US\$)	357.83 billion
GDP per capita (in current US\$)	3,320
Projected Real GDP Growth	3.6%
Inflation	32.2%
Unemployment Rate	7.5%
Current Account Balance	8.629 billion (deficit)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	88.1

Source: IMF. Available at: <https://imf.org/en/Countries/EGY#countrydata>.
 Authors' elaboration.

Egypt faces a range of economic problems – historically high inflation rates, high unemployment, a foreign exchange crisis and heavy external bills. The BRICS inclusion will present Egypt with a chance to attenuate its debt obligations and improve the current account structure. While Egyptian policymakers have introduced financial and macroeconomic instruments to alleviate the economic burden, BRICS can further provide knowledge and economic support to fasten its recovery.

FIGURE 9
Egypt imports from BRICS nations
 (In %)



Source: ITC. Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Map.aspx?nvpm=1%7c818%7c%7c%7c6757%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c3.

High debt and inflation levels have continued to daunt Egyptian policymakers, at a time when public investment needs to be increased for domestic welfare. While the BRICS preference for alternative currencies can aid Egypt to ease its debt obligations, the BRICS nations can also gain from the multi-billion-dollar Egyptian renewable energy market (Helwa, 2024). Similarly, while agreements with BRICS countries can restore the tourism sector in Egypt, it also has a huge youth population which can be leveraged for economic growth in the region. Further, it can expect an expansion in its FDI inflows from BRICS nations for promotion of the renewable energy sector and a holistic development of the external sector. Its past failures with respect to pro-market strategies can be fixed under the aegis of BRICS.

2.3.9 Iran

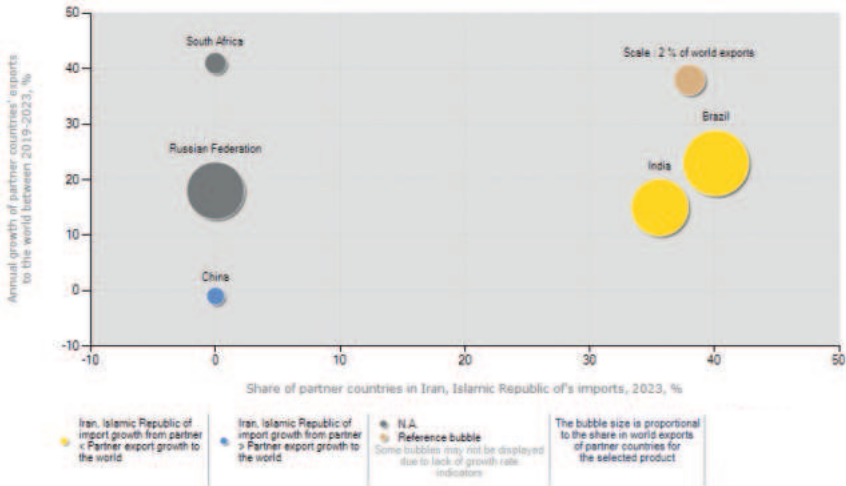
TABLE 10
Iran's macroeconomic parameters

GDP (in current US\$)	386.22 billion
GDP per capita (in current US\$)	4,420
Projected Real GDP Growth	2.5%
Inflation	32.5%
Unemployment Rate	9.6%
Current Account Balance	14.16 billion (surplus)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	30.5

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/IRN#countrydata>.
Authors' elaboration.

Iran has the second largest reserves of natural gas and the fourth largest reserves of proven crude oil, making it a key player in the global energy market. Due to the imposition of external sanctions and energy price volatility, Iran has experienced a decade of economic stagnation. However, post-covid, the country's growth has rebound with a projected growth rate of 2.5% for 2024. While Iran is enjoying higher revenues from increased oil prices, its severe climate often places constraints on agricultural production. At a time when global food prices are skyrocketing, Iran might be looking at increased food security despite a positive external account.

FIGURE 10
BRICS share in Iran's imports of cereals
(In %)



Source: ITC. Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvp=1%7c364%7c%7c%7c6757%7c10%7c%7c%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2.

Obs.: Figure whose layout and texts could not be formatted and proofread due to the technical characteristics of the original files (Publisher's note).

Iran can ensure food security by leveraging its energy resources with the BRICS nations. India and China are major exporters of cereals and can significantly lower Iran's food uncertainty. Moreover, Iran can seek developmental assistance in terms of knowledge products to adapt to the impacts of climate change. Long term agreements can be worked out among the BRICS nations to ensure a fruitful and economically beneficial partnership.

2.3.10 Saudi Arabia

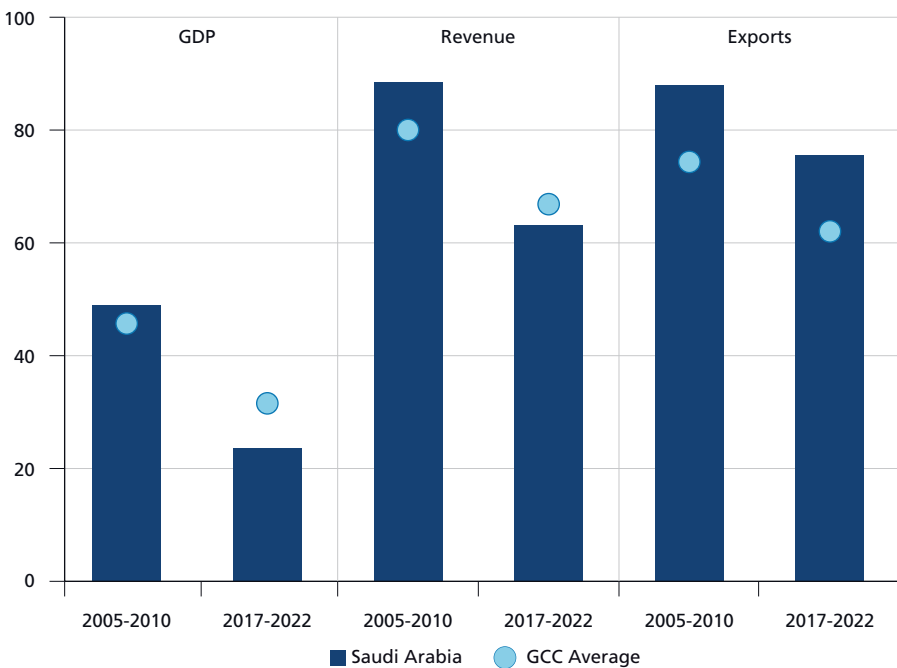
TABLE 11
Saudi Arabia's macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	1.11 trillion
GDP per capita (in current US\$)	33,140
Projected Real GDP Growth	4%
Inflation	2.2%
Unemployment Rate (ILO)	4.8%
Current Account Balance	59.86 billion (surplus)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	22.4

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/SAU>.
Authors' elaboration.

Although the Saudi economy contracted in 2023, owing to decline in oil production and slowdown in investment activity, it is expected to grow at a healthy rate in 2024. Policies directed at the transformation of the economy to reduce oil dependence are being implemented. To promote investment, necessary diversification has been made in the regulatory frameworks governing businesses. The growth of the non-oil sector needs to be driven by strong domestic demand and parallel investment to sustain the growth.

FIGURE 11
Saudi Arabia's oil dependence
(In %)



Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/09/28/cf-saudi-arabias-economy-grows-as-it-diversifies>.

With the inclusion of Saudi Arabia in BRICS, the nations championing Global South leadership can comfortably reduce oil uncertainty and tame inflation. Further, Saudi's oil supply can be successfully directed towards correct markets, reducing the demand-supply divide. Although no immediate transformations are expected in the order of business of these nations, alignment of Gulf countries into the BRICS can positively affect the financial performance of these countries through the NDB. Better business and investment opportunities will also allow the services sectors in Saudi Arabia to flourish.

2.3.11 United Arab Emirates

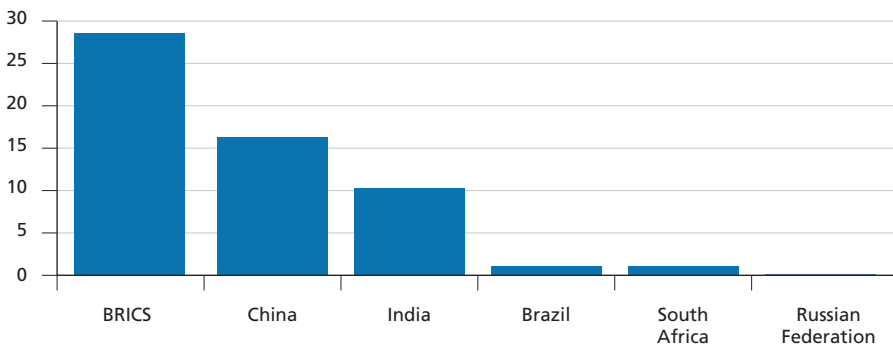
TABLE 12
United Arab Emirates macroeconomic indicators

GDP (in current US\$)	536.83 billion
GDP per capita (in current US\$)	52,410
Projected Real GDP Growth	4%
Inflation	2.2%
Unemployment Rate (ILO)	2.9%
Current Account Balance	41.251 billion (surplus)
General Government Gross Debt (as a percentage of GDP)	28.7

Source: IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Countries/ARE>.
 Authors' elaboration.

The United Arab Emirates is one of the largest investment destinations and has successfully managed to diversify its economy, reducing oil dependence, such that the non-oil economy reserves a 70% share now (United Arab Emirates MoF). The country has fiscal balance, low inflation, and low unemployment rates, in addition to a large trade surplus. The country's medium-term outlook involves increasing private sector employment and making a sustainable green transition.

FIGURE 12
Imports of United Arab Emirates from the BRICS
 (In %)



Source: ITC. Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvpm=1%7c784%7c%7c%7c6757%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2.

India and China are two of United Arab Emirates's largest trading partners. The entry into BRICS will thus, strengthen both economic and diplomatic ties, allowing the countries to work towards a mutually agreed upon agenda. United Arab Emirates's goal to increase its GDP to over US\$ 800 billion will need it to

engage in bilateral and multilateral trade agreements, which can be facilitated via the BRICS alliance. Further, trading with these countries in non-dollar currencies will progress the overall BRICS goal of reducing dollar dependence.

3 ADVANCING INDIA-BRAZIL TIES

The India-Brazil partnership within BRICS is pivotal for the consortium, offering economic, political, and strategic benefits that align with the bloc's goals of promoting economic growth, political cooperation, and equitable global governance. Further, as vocal champions of the Global South, India and Brazil's collaboration within BRICS strengthens the bloc's position as an advocate for issues critical to developing nations, such as poverty alleviation, climate change, and sustainable development. Their partnership fosters cultural and people-to-people ties, building a foundation for deeper economic and political collaboration. Strategically, this relationship balances the influences within BRICS, adding diversity and ensuring that policies and initiatives reflect a broad spectrum of member states' interests. Together, India and Brazil enhance BRICS's credibility and effectiveness as a force for democratic governance and equitable global influence, reinforcing the consortium's role in shaping a more inclusive and balanced international architecture. Their strong and comprehensive partnership is evident in their close cooperation within bilateral and multilateral frameworks like: BRICS; Brazil, South Africa, India and China (BASIC); G20; Group of Four (G4); India, Brazil, South Africa (IBSA) and the International Solar Alliance, as well as in broader international bodies like the United Nations (UN), World Trade Organization (WTO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), and World Intellectual Property Organization (WIPO).

Since 2006, they have held the status of Strategic Partners. This relationship is built upon a shared global vision, common democratic principles, and a mutual dedication to promoting economic growth that includes social welfare for the people of both nations. Due to their strategic locations and relative strengths, Brazil in South America and India in South Asia are recognised as "regional" powers that wield influence in their respective regions. Their recent economic growth, coupled with active foreign policy engagements, presents alternative narratives to those of the Western powers. This approach is formalised through their participation in multilateral groups like BRICS and IBSA, reflecting a "soft balancing" strategy that challenges the prevailing Western perspectives. Both nations are seen as emerging powers with aspirations for greater global influence. Nevertheless, India and Brazil must look beyond these shared attributes to provide direction to their somewhat underdeveloped bilateral relationship (Mehta, 2019).

With respect to the BRICS Summit in South Africa, both nations recognised the positive outcomes, notably the reinvigorated and reinforced encouragement for reforming the United Nations Security Council (UNSC). They also underscored the outreach to six nations for full membership in BRICS, spotlighting their crucial positions as leading global agricultural producers. The leaders from these countries reaffirmed their dedication to boosting cooperation in sustainable farming and rural advancement, both bilaterally and on a global level. This commitment aims at securing food and nutritional well-being for their own populations as well as the international community. They emphasized the necessity of keeping food supply chains open, uninterrupted, and reliable, calling on the global community to protect agricultural commerce from one-sided restrictions and protectionist policies in compliance with multilateral trading regulations. The leaders voiced their satisfaction with the creation of Joint Technical Committees aimed at enhancing the trade in agricultural and livestock products.⁹

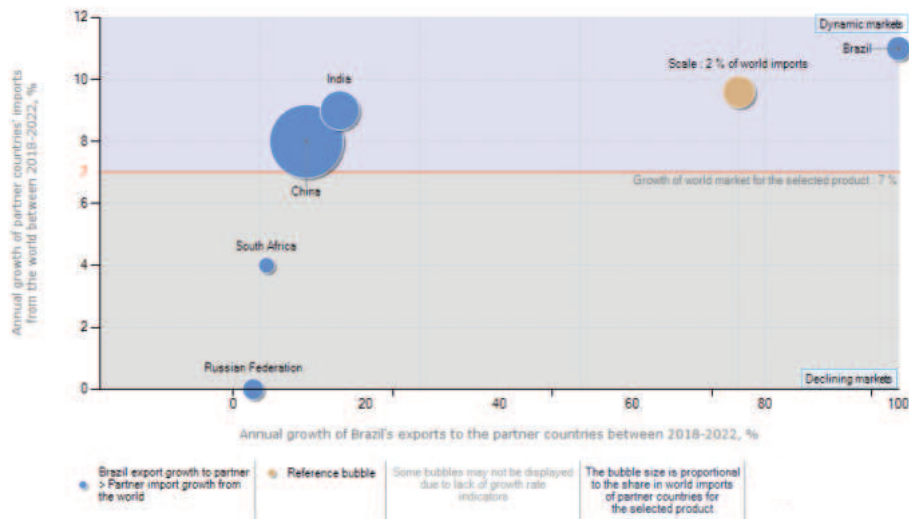
India's Strategic Partnership with Brazil has deepened through various high-level interactions and by maintaining their distinctive roles in global affairs. In January 2020, President Jair Messias Bolsonaro, at the invitation of Prime Minister Narendra Modi, undertook a State Visit to India, where he served as the Chief Guest during India's Republic Day Parade. During this visit, an Action Plan to enhance the Strategic Partnership was adopted, outlining a roadmap for advancing ongoing collaborations in a targeted manner. The visit also saw the signing of fifteen MoUs and Agreements across diverse sectors, encompassing investment, cooperation in criminal matters, cyber security, oil and gas, bio-energy, science and technology, culture, animal husbandry, health, and traditional medicine. In May 2023, during the G7 Summit in Hiroshima, Prime Minister Modi and President Luiz Inácio Lula da Silva held a meeting, and President Lula also attended the G20 Summit in India in September 2023. Marking the 75th anniversary of diplomatic ties between Brazil and India in 2023, both leaders highlighted the strong relationship between the two nations, founded on shared principles and objectives, particularly in promoting peace, cooperation, and sustainable growth. They were pleased with the advancements made through various channels of institutional dialogue. The leaders reaffirmed their dedication to a comprehensive reform of the Security Council, advocating for its expansion in both the permanent and non-permanent member categories to improve the council's effectiveness, efficiency, inclusiveness, and legitimacy in tackling current global peace and security issues. Additionally, they reiterated their mutual

9. Available at: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37098/IndiaBrazil_Joint_Statement#:~:text=The%20two%20countries%20commit%20to,Protocol%20and%20its%20Paris%20Agreement.

endorsement for their countries' inclusion as permanent members in a reformed UNSC (India, 2022).

FIGURE 13

Growth in demand for a product exported by Brazil in 2022
(In %)



Source: ITC. Available at: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvpm=1%7c076%7c%7c%7c6757%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2.

Obs.: Figure whose layout and texts could not be formatted and proofread due to the technical characteristics of the original files (Publisher's note).

As of 2022, India has ascended to become Brazil's fifth-largest trading partner. India's exports to Brazil in 2022 amounted to US\$ 9.72 billion, marking a substantial rise from the US\$ 6.77 billion recorded in 2021 (Devonshire-Ellis, 2023). In the same year, Brazil's exports to India totalled US\$ 6.34 billion, reflecting an increase from US\$ 4.9 billion in 2021. India's primary exports to Brazil encompass refined petroleum, pesticides, and packaged medicaments. Meanwhile, Brazil primarily exports crude petroleum, soybean oil, and gold to India. Brazil and India continue to be the key actors in safeguarding an effective multilateral system and promoting the democratisation of the structures of global governance.

4 BRICS PLUS SIX: CHARTING GLOBAL CHALLENGES AND EXPANDING INFLUENCE

Within the complex realm of international economic relations, the BRICS alliance has emerged as a dynamic force, transcending mere cooperation, and aspiring to establish a global economic system where nations freely trade using

their currencies, diminishing reliance on foreign entities. The visionary “BRICS Plus” concept, symbolising an expanded membership to include countries beyond the original five, has taken a significant step with the inclusion of Iran, Egypt, Argentina, Ethiopia, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates, effective from January 1, 2024 (Ismail, 2023).

The challenge for the West in comprehending BRICS lies in its diverse membership and the bloc’s role as an alternative to the Western-dominated world order. The recent BRICS Plus Six expansion has garnered unprecedented international attention, transforming it from an overlooked subject to a crucial global discussion. While this expansion promises enhanced economic cooperation, geopolitical influence, diverse perspectives, and renewed dynamism, it also poses challenges in aligning varied interests and, simultaneously, presents collaboration opportunities in trade and security.

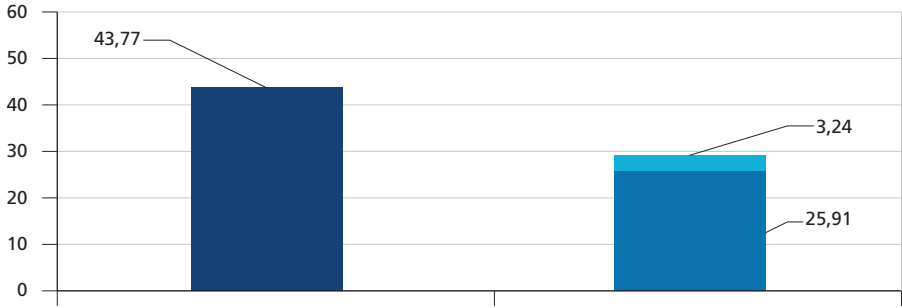
Indian Prime Minister Narendra Modi has expressed support for this expansion, emphasising that India has always advocated for it, believing that new members will enhance BRICS significantly. Representing a quarter of the world’s economy and comprising powerful emerging nations, these new members are expected to shape global economic and geopolitical dynamics significantly.

The expansion of BRICS into a larger coalition of developing and emerging economies is a critical development with profound geopolitical and sustainability implications. Geopolitically, it signifies a shift in the global power dynamics, moving towards a more multipolar world order and challenging the dominance of Western powers in international affairs. This strategic enlargement aims to enhance BRICS’ collective influence, forge new alliances, and contribute to regional stability and security by integrating nations with diverse geopolitical backgrounds.

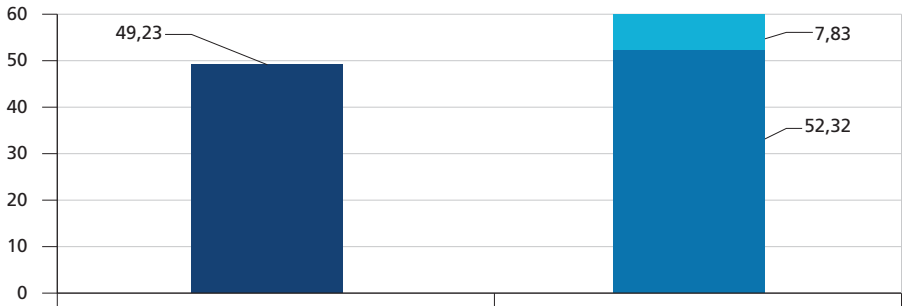
From a sustainability perspective, the expansion emphasizes the importance of economic diversification, resilience, and the incorporation of sustainable development principles. It brings to the forefront the need for collaborative approaches to environmental governance, renewable energy, and inclusive development, aiming to address global challenges such as climate change, resource depletion, and social inequalities. By pooling resources and knowledge, an expanded BRICS seeks to promote green infrastructure, sustainable investment, and equitable growth, aligning its objectives with global sustainability goals. The following analysis highlights the necessity of navigating the complexities associated with fostering a more inclusive, equitable, and sustainable global order, underlining BRICS’ potential role in shaping future international relations and development trajectories.

FIGURE 14
Comparison between the G7 and expanded BRICS

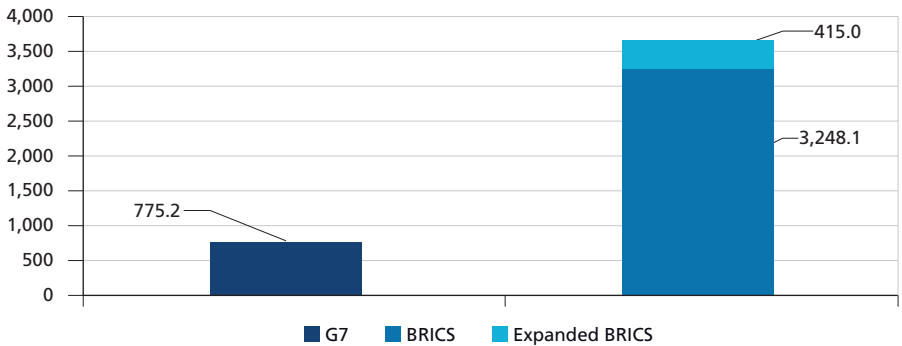
14A – Nominal GDP (US\$ trillion)



14B – GDP on Purchasing Power Parity (PPP) basis (US\$ trillion)



14C – Population (millions)



■ G7 ■ BRICS ■ Expanded BRICS

Sources: Reuters, the World Bank.

4.1 Market expansion and contemporary geopolitics

The BRICS Plus Six expansion facilitates market growth by providing access to new markets and trade and investment opportunities, potentially enhancing economic growth and stability within the group. Diversifying economic interests is crucial for mitigating risks and creating a more resilient financial ecosystem. Moreover, these new members bring fresh perspectives and experiences to the table, enriching the economic discourse and providing opportunities for shared learning and collaboration. The diversity within BRICS Plus Six is an asset, encouraging a broader view of global economic issues and solutions.

The geopolitical implications of including these six new members are substantial. The expansion strengthens the collective influence of BRICS on global affairs, providing a more robust platform for negotiations and decision-making on international economic issues. BRICS Plus Six, with increased geopolitical significance, can wield greater leverage in shaping global economic policies and challenging traditional power structures. Furthermore, this expanded BRICS is better poised to address global challenges collectively. Climate change, pandemics, terrorism, and regional conflicts require a united front. The diversity and collective strength of BRICS Plus Six enable a more comprehensive and effective response to these challenges, enhancing the group's capacity to mediate conflicts, facilitate humanitarian aid, and promote peace and stability in regions facing turmoil.

Trade dynamics within BRICS Plus Six have already witnessed positive growth. China's trade with other BRICS members has expanded substantially, emphasising economic interdependence and the potential for increased cooperation within the group. This burgeoning trade activity further underscores the economic vitality of BRICS Plus Six and its role in fostering regional and global economic connectivity. In essence, incorporating six new members into BRICS extends its economic and geopolitical significance, offering avenues for market expansion, trade growth, and amplified influence in global financial affairs. This expansion positions BRICS as a potential voice for the Global South in economic, trade, and investment matters.

4.2 Sustainable development within the BRICS

The SDGs are a universal call to action to end poverty, protect the planet, and ensure peace and prosperity by 2030. Set by the United Nations in 2015, these 17 interlinked goals are a blueprint for a more sustainable future. The covid-19 pandemic, a global crisis, posed significant threats to the progress of these goals, particularly in developing countries.

In India, the pandemic severely strained the healthcare system and disrupted economic activities, affecting millions. The government's response involved a synergy of political and administrative efforts, leading to innovative solutions like the Co-WIN platform for vaccine distribution (Kumar et al., 2023). However, key SDGs such as poverty reduction (Goal 1), quality education (Goal 4), and good health and well-being (Goal 3) faced setbacks. Initiatives like the Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana aimed to support the vulnerable, but the scale of the challenge was unprecedented.¹⁰

Brazil's pre-existing issues like health inequality and economic crisis were amplified by the pandemic. The country faced challenges in maintaining primary health coverage and dealing with systemic unemployment. The pandemic's impact on SDGs related to health (Goal 3), economic growth (Goal 8), and reduced inequalities (Goal 10) was profound. Brazil's commitment to renewable energy and its influence on achieving SDG 7 (Affordable and Clean Energy) was also crucial, but progress was hindered.

The pandemic's impact in India and Brazil showcases the varied nature of challenges and responses in different socio-political contexts. India's approach was more centralised and tech-driven, while Brazil struggled with political and resource constraints. The crisis highlighted the significance of governance, public health infrastructure, and economic resilience in addressing such global challenges. Both countries demonstrated adaptability but also revealed vulnerabilities in their pursuit of the SDGs.

The post-pandemic period offers a critical juncture for India and Brazil to reassess and realign their SDG strategies. The crisis has underlined the need for sustainable economic models, resilient healthcare systems, and inclusive policies. Both nations face the challenge of balancing immediate recovery with long-term sustainability goals. International cooperation, technological innovation, and a renewed commitment to the SDGs are essential for a resilient recovery.

The covid-19 pandemic has undeniably impacted the trajectory of SDGs in India and Brazil, presenting both challenges and opportunities. This analysis underscores the need for adaptable strategies, robust governance, and international collaboration in the face of global crises. The lessons learned from these nations' experiences are invaluable for other developing countries in navigating the path towards the SDGs in a post-pandemic world.

10. Available at: <https://pib.gov.in/PressReleaseDetailm.aspx?PRID=1901914>.

5 CONCLUSION

The economic impact of covid-19 was evident, with the GDP of Brazil, Russia, India, and South Africa decreasing in 2020. However, a steady recovery was observed in 2021. Faced with economic downturns, the world has witnessed heightened economic protectionism and a meltdown of international cooperation. In response to these challenges, BRICS nations must strengthen macroeconomic policy coordination and multilateral cooperation to facilitate recovery. In an interdependent world, further fragmentation will only deepen global recessions and exacerbate inflation. Therefore, BRICS countries must work closely with other emerging economies and engage within frameworks such as the G20, WTO, World Bank, and IMF to improve global economic governance. India's G20 presidency underscores the importance of representing the interests and concerns of countries from the Global South. This collaboration within influential international forums is essential for shaping policies that address developing nations' unique challenges.

In this dynamic and ever-changing landscape, BRICS plays a pivotal role in global trade, investment, and finance. Challenges undoubtedly exist, but the collective strength and shared objectives make BRICS a platform of immense potential. As BRICS navigates these complexities, diplomatic collaboration becomes paramount, ensuring it continues evolving and finding common ground among its diverse members. Amid growing global economic tensions and the limitations of traditional multilateral institutions, BRICS stands as a focal point for discussions on economic, trade, and investment matters.

The ongoing expansion reflects the increasing interest in the grouping's economic potential. However, the success or failure of BRICS hinges on its ability to align diverse economic aspirations and expectations. The heterogeneity of the group delineated in the paper, can stand in the way of mutual cooperation and realisation of common goals. Thus, the need for increased deliberations and alignment of economic goals is paramount. To counter Western hegemony, attaining a higher share of global output will not suffice – there is need for joint collaboration and concerted action to facilitate greater intra-BRICS trade.

The paper shows intra-group trade and expansion of investment flows is crucial to alleviate the domestic constraints and allow for faster economic growth. However, as the mouthpiece of the Global South, BRICS plus also needs to incorporate sustainability in its joint policy framework. While it undertakes measures to challenge Western authority, the BRICS should also leverage its existing trade and investment channels with the developed world to catalyse the growth of smaller economies. Striking the balance between building a new global economic order and exploiting the existing complementarities of the Western framework will enable the ascendancy of the BRICS.

REFERENCES

AFOTA, A. et al. Expansion of BRICS: what are the potential consequences for the global economy? **Banque de France**, n. 250, 2024. Retrieved from: <https://www.banque-france.fr/en/publications-and-statistics/publications/expansion-brics-what-are-potential-consequences-global-economy>.

ALI, S. et al. The implementation of sustainable development goals in “BRICS” countries. **Sustainability**, v. 10, n. 7. Retrieved from: <https://doi.org/10.3390/su10072513>.

ARGENTINA formally rejects BRICS membership. **The Hindu**, 30 Dec. 2023. Retrieved from: <https://www.thehindu.com/news/international/argentina-formally-rejects-brics-membership/article67688014.ece>.

BAVIER, J. BRICS expansion hopefuls seek to rebalance world order. **Reuters**, 21 Aug. 2023. Retrieved from: <https://www.reuters.com/world/brics-expansion-hopefuls-seek-rebalance-world-order-2023-08-21/>.

BIANCO, M. D. et al. Argentina economic outlook: december 2023. **BBVA Research**, 5 Dec. 2023. Retrieved from: <https://www.bbva.com/en/publicaciones/argentina-economic-outlook-december-2023/>.

BISHOP, M. The BRICS countries: where next and what impact on the global economy? **Economics Observatory**, 20 Oct. 2023. Retrieved from: <https://www.economicsobservatory.com/the-brics-countries-where-next-and-what-impact-on-the-global-economy>.

BRICS – BRAZIL, RUSSIA, INDIA, CHINA AND SOUTH AFRICA. **Agreement on the New Development Bank**. Fortaleza: BRICS Information Centre; University Toronto, 15 July 2014. Retrieved from: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-bank.html>.

_____. **Strategy for BRICS economic partnership 2025**. [s.l.]: BRICS, 2020. Retrieved from: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/2020-strategy-1148155.pdf>.

CARMODY, P. **The rise of the BRICS in Africa: the geopolitics of South-South relations**. London; New York: Zed Books, 2013.

DEVONSHIRE-ELLIS, C. India's trade and development with BRICS: analysis and opportunities. **India Briefing**, 22 Aug. 2023a. Retrieved from: <https://www.india-briefing.com/news/indias-trade-and-development-with-brics-analysis-and-opportunities-29333.html/>.

HELWA, R. Unravelling Egypt's political economy puzzle: It's more than just economics. **Atlantic Council**, 15 Feb. 2024. Retrieved from: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/egypt-economy-debt-fdi-nasser/>.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

IBRD – INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. Which way forward? Navigating China's post-pandemic growth path. **China Economic Update**, Dec. 2023. Retrieved from: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/cf2c1298e77c50bf1f1e7954ff560bc6-0070012023/original/China-Economic-Update-Dec23-EN.pdf>.

INDIA. Ministry of External Affairs. **Annual report 2022**. New Delhi: MEA, 2022. Retrieved from: https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/36286_MEA_Annual_Report_2022_English_web.pdf.

INDIA-China trade climbs to USD 135.98 billion in 2022, trade deficit crosses USD 100 billion for the first time. **The Economic Times**, 13 Jan. 2023. Retrieved from: <https://m.economictimes.com/news/economy/foreign-trade/india-china-trade-climbs-to-usd-135-98-billion-in-2022-trade-deficit-crosses-usd-100-billion-for-the-first-time/articleshow/96969775.cms>.

ISMAIL, S. "A wall of BRICS": the significance of adding six new members. **Al Jazeera**, 24 Aug. 2023. Retrieved from: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members#:~:text=here%20to%20search-,A%20wall%20of%20BRICS'%3A%20The%20significance%20of%20adding%20six,emerging%20economies%20in%20January%202024>.

KALISH, I. Global economic outlook, January 2024. **Deloitte Global Economics Research Centre**, Jan. 2024. Retrieved from: <https://www2.deloitte.com/xs/en/insights/economy/global-economic-outlook-2024.html/#the-americas>.

KIENZLE, M. The BRICS expansion: perspectives for the EU. **European Institute for Asian Studies**, 12 Sept. 2023. Retrieved from: <https://eias.org/publications/the-brics-expansion-perspectives-for-the-eu/#:~:text=The%20combined%20GDP%20of%20the,40%25%20of%20the%20world's%20population>.

KLOMEGAH, K. K. BRICS 2023: Africa's roadmap, opportunities and critical challenges – interview. **Eurasia Review**, 2023. Retrieved from: <https://www.eurasiareview.com/25082023-brics-2023-africas-roadmap-opportunities-and-critical-challenges-interview/>.

KUMAR, V. M. et al. Strategy for covid-19 vaccination in India: the country with the second highest population and number of cases. **npj Vaccines**, v. 6, n. 60, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1038/s41541-021-00327-2>.

LU, M. Visualizing the BRICS expansion in 4 charts. **Visual Capitalist**, 24 Aug. 2023. Retrieved from: <https://www.visualcapitalist.com/visualizing-the-brics-expansion-in-4-charts/>.

MAJUMDAR, R. India economic outlook, January 2024. **Deloitte Global Economics Research Centre**, Jan. 2024. Retrieved from: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/asia-pacific/india-economic-outlook.html>.

MEHTA, K. Is it time for a stronger India-Brazil relationship? **The Diplomat**, 21 Nov. 2019. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2019/11/is-it-time-for-a-stronger-india-brazil-relationship/>.

NARLIKAR, A. **New powers**: how to become one and how to manage them. New York: Columbia University Press, 2010.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Outlook**. Paris: OECD, v. 2023, n. 2, p. 196-198, 2023. Retrieved from: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2023/issue-2_7a5f73ce-en.

ÖZEKIN, M. K.; SUNE, E. Contesting hegemony: the rise of BRICS and the crisis of US-led Western hegemony in the MENA region. **The Korean Journal of International Studies**, v. 21, n. 3, p. 409-446, 2023. Retrieved from: <https://doi.org/10.14731/kjis.2023.12.21.3.409>.

PAUL, T. V. **Accommodating rising powers**: past, present, and future. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PLESSIS, C.; MIRIDZHANIAN, A.; ACHARYA, B. BRICS welcomes new members in push to reshuffle world order. **Reuters**, 24 Aug. 2023. Retrieved from: <https://www.reuters.com/world/brics-poised-invite-new-members-join-bloc-sources-2023-08-24/>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **BRICS investment report**. [s.l.]: UNCTAD, 2023. Retrieved from: https://unctad.org/system/files/official-document/diae2023d1_en.pdf.

VERSIANI, I.; ROMANI, A.; MADRY, K. Brazil estimates GDP growth over 2%, inflation to converge to 3% this year, Lula says. **Reuters**, 5 Feb. 2024. Retrieved from: <https://www.reuters.com/world/americas/brazil-estimates-gdp-growth-over-2-inflation-converge-3-this-year-lula-says-2024-02-05/>.

ENTRE ENTES E AGENTES: COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM CONTEXTO PANDÊMICO – OS CASOS CONSÓRCIO NORDESTE E INSTITUTO BUTANTAN¹

Aline Duarte da Graça Rizzo²

A pandemia da covid-19 (2020-2022) foi, sem dúvida, um dos eventos mais marcantes do corrente século XXI. A emergência sanitária de proporções globais suscitou inúmeros debates em diversos campos, já que seu impacto foi indelével nos mais distintos setores da sociedade. Além das discussões próprias da área da saúde, soluções econômicas, sociais, ambientais e educacionais entraram na ordem do dia. A cooperação internacional também não escapa a este cenário, sendo ela mesma um instrumento fundamental no enfrentamento a desafios globais das mais variadas ordens. Este trabalho tem como foco a cooperação descentralizada, ou a paradiplomacia brasileira, no contexto da pandemia. Para tal, foram definidos dois estudos de caso de instituições ligadas a entes subnacionais: o Instituto Butantan e o Consórcio Nordeste, ambos com protagonismo na pandemia e no engajamento internacional. Em contraponto, também foi analisada a atuação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), um instituto federal de grande relevância em políticas públicas de saúde e cooperação internacional. Colocar as três instituições em perspectiva permitiu encontrar lacunas e ausências de uma coordenação mais centralizada e os desdobramentos nos protagonismos de entes subnacionais.

Palavras-chave: pandemia; Brasil; paradiplomacia; cooperação internacional; cooperação descentralizada.

BETWEEN ENTITIES AND AGENTS: DECENTRALIZED COOPERATION IN A PANDEMIC CONTEXT – THE CASES OF THE NORTHEAST CONSORTIUM AND THE BUTANTAN INSTITUTE

The covid-19 pandemic (2020-2022) has undoubtedly been one of the most significant events of the 21st century. The health emergency of global proportions has sparked numerous debates in multiples knowledge fields, since its impact has been indelible in the most different sectors of society. In addition to health-related discussions, economic, social, environmental and educational solutions have been on the agenda. International cooperation has not escaped this scenario either, and is itself a key instrument in tackling global challenges of all kinds. This paper focuses on decentralized cooperation, or Brazilian paradiplomacy, in the pandemic context. For these purposes, two case studies linked to sub-national entities were defined: the Butantan Institute and the Northeast Consortium, both of which have played a leading role in the pandemic and in international engagement. In contrast, the work of Fiocruz, a federal institute of great relevance in public health policies and international cooperation, was also analyzed. Putting the three institutions in perspective made it possible to find gaps and absences in more centralized coordination and the consequences for the leading roles of sub-national entities.

Keywords: pandemic; Brazil; paradiplomacy; international cooperation; decentralized cooperation.

1. Registro um agradecimento especial ao professor doutor Caio Lucas Morais Pinheiro pela revisão cuidadosa e apontamentos que, sem dúvida, aprimoraram este trabalho.

2. Doutora pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e professora adjunta de história da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5480-0914>. E-mail: alinedgrizzo@gmail.com.

ENTRE ENTES Y AGENTES: COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN CONTEXTO PANDÉMICO – LOS CASOS DEL CONSORCIO NORDESTE Y EL INSTITUTO BUTANTAN

La pandemia covid-19 (2020-2022) ha sido, sin duda, uno de los acontecimientos más significativos del siglo XXI. Esta emergencia sanitaria de proporciones mundiales ha suscitado innumerables debates en diversos ámbitos, ya que su impacto ha sido indeleble en los más diversos sectores de la sociedad. Además de los debates relacionados con la salud, las soluciones económicas, sociales, medioambientales y educativas han estado a la orden del día. La cooperación internacional tampoco ha escapado a este escenario, y es en sí misma un instrumento clave para abordar retos globales de todo tipo. Este artículo se centra en la cooperación descentralizada, o paradiplomacia brasileña, en el contexto de la pandemia. Para ello, se definieron dos estudios de caso de instituciones vinculadas a entidades subnacionales: el Instituto Butantan y el Consorcio Nordeste, que han desempeñado un papel destacado en la pandemia y en el compromiso internacional. En contraste, también se analizó el trabajo de Fiocruz, un instituto federal de gran relevancia en políticas de salud pública y cooperación internacional. La puesta en perspectiva de las tres instituciones permitió encontrar lagunas y ausencias en la coordinación más centralizada y las consecuencias para el protagonismo de las entidades subnacionales.

Palabras clave: pandemia; Brasil; paradiplomacia; cooperación internacional; cooperación descentralizada.

JEL: F02.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art11>

Data de envío do artigo: 14/2/2024. Data de aceite: 17/3/2024.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 (2020-2022) foi, sem dúvida, um dos eventos mais marcantes do corrente século XXI. A emergência sanitária de proporções globais suscitou inúmeros debates em diversos campos, já que seu impacto foi indelével nos mais distintos setores da sociedade. Além das discussões próprias da área da saúde, soluções econômicas, sociais, ambientais e educacionais entraram na ordem do dia. A cooperação internacional também não escapa a este cenário, sendo ela mesma um instrumento fundamental no enfrentamento a desafios globais das mais variadas ordens.

Testemunhar e, ao mesmo tempo, registrar os eventos concernentes à pandemia da covid-19 foi uma tarefa que impulsionou estudiosos de diversas áreas a reagirem ao calor da hora. Esforços de historiadores, arquivistas e museólogos ao redor do mundo se intensificaram diante de ondas de negacionismo e conspiracionismo nos debates públicos sobre a pandemia (Passos, 2020; Sayuri, 2020). Pensar, analisar e produzir conhecimento sobre a cooperação internacional nesse contexto específico são ações que se somam diretamente a esses esforços.

Portanto, este trabalho tem como foco a cooperação descentralizada – ou a paradiplomacia brasileira – no contexto da pandemia. Tradicionalmente, as

relações internacionais têm como objeto central a relação entre os atores interestatais, sendo o Estado nacional a figura protagonista, cujo principal instrumento de ação é a política externa. Entretanto, a complexificação das relações internacionais e a emergência de novos atores reivindicando espaço na governança global exigiram um olhar mais diverso. A efetiva participação de entes subestatais ou subnacionais (tais como entes federativos – governos municipais e estaduais) de forma autônoma na arena internacional suscitou debates no que tange à natureza dessa atuação. Por um lado, ela não se enquadra na política externa em nível nacional e central e, por outro, não configura ação de organismos internacionais ou organizações não governamentais (ONGs), visto que são também entes estatais, embora não centrais. Nesse sentido, conceitos como paradiplomacia ou, ainda, cooperação descentralizada – este especificamente direcionado às práticas de cooperação internacional entre entes subnacionais – surgem como definição (Salomón, 2005; Salomón e Nunes, 2007). Afonso e Fernandes (2005, p. 15) apontam que:

A cooperação descentralizada diz respeito à cooperação realizada por entidades subestatais (municípios, regiões, instituições de ensino, entre outras), isto é, entidades que não fazem parte da administração central do Estado. Este tipo de cooperação constitui uma nova abordagem da cooperação, que tem como características principais as seguintes: descentralização das iniciativas e da relação com os países em desenvolvimento; inclusão de uma grande variedade de novos *atores* da sociedade civil e, por fim, uma participação *ativa* dos beneficiários, dos países em vias de desenvolvimento.

Nesse sentido, as vertentes ortodoxas da teoria das relações internacionais que, como supracitado, tendem a reificar o Estado nacional como ator supremo e, portanto, como objeto central de análise, passam a ser questionadas justamente no contexto histórico do pós-Guerra Fria e do aceleração do processo de globalização, que, por sua vez, trouxe à baila a urgência de se pensar a atuação de múltiplos atores, como organismos multilaterais, instituições da sociedade civil organizada, entidades privadas, entes subnacionais etc. Esta necessidade foi apontada por Acharya e Buzan (2019) ao proporem uma abordagem global das relações internacionais, conforme os recentes debates da história global que combate o estadocentrismo metodológico.

Muito recentemente, essa urgência adentrou a subárea das relações internacionais denominada análise de política externa (APE), que passou a incluir novas agendas e atores, abrindo espaço para temáticas como cultura, direitos humanos, mudanças climáticas, educação, demandas de ordem social, políticas de gênero etc. Nesse contexto, destacam-se as ações externas de entes subnacionais que evidenciam um processo de internacionalização de políticas públicas domésticas. No Brasil, a paradiplomacia não se apresenta como uma alternativa

à centralização da condução da política externa, tampouco como concorrência, mas como integração de atores subnacionais (sobretudo Estados e municípios), em uma dinâmica de diversificação dos atores internacionais e de descentralização horizontal das agendas de política externa (Milani, 2009). Portanto, a cooperação descentralizada é aqui entendida como um instrumento da paradiplomacia brasileira que tem recebido destaque nas últimas décadas e que no contexto pandêmico foi catalisado.

A hipótese aqui proposta é que a ausência de uma política federal de coordenação centralizada de combate à covid-19 impulsionou o movimento de engajamento internacional de entes subnacionais (Estados, municípios etc.) para encontrar soluções locais. Reforça-se que a cooperação descentralizada não deve ser vista como alternativa à cooperação realizada em nível federal. Esses movimentos poderiam ser observados em qualquer circunstância de enfrentamento à pandemia, mas o que é aqui colocado é o protagonismo desses entes ter sido potencializado diante da inação federal, sobretudo no que tange à imunização, que, de acordo com o Programa Nacional de Imunização (PNI), é de responsabilidade primeira da União.

Diversas instituições, desde ONGs e organismos multilaterais até institutos de pesquisa vinculados ao próprio governo federal, indicaram que o impacto da pandemia no Brasil foi agravado devida à inação do Executivo federal, que rendeu ao país um alto número de mortes evitáveis. Em 15 de abril de 2021, a diretora-geral dos Médicos sem Fronteiras (MSF), Meinie Nicolai, apontou em coletiva de imprensa (Gortázar, 2021; Fonseca, 2021) que a falta de vontade política no Brasil explicava o impacto da variante P1 no país, que teve seis vezes mais casos que a África do Sul, por exemplo, também atingida pela cepa. Países como a Inglaterra e os Estados Unidos iniciaram o enfrentamento da pandemia sob lideranças negacionistas, mas foi observada uma guinada com a mudança na política de Boris Johnson e a derrota de Donald Trump nas eleições presidenciais, respectivamente. Esses dados encontram-se na base Our World in Data, criada pela Global Change Data Lab em parceria com a Universidade de Oxford.³ Ao mesmo tempo, a equipe da Escola de Saúde Pública de Harvard, liderada pela brasileira Marcia Castro, publicou artigo na prestigiada revista científica *Science* evidenciando que a negligência aliada à promoção de medicamentos comprovadamente ineficazes pelo governo federal brasileiro contribuiu para a disseminação descontrolada do vírus (Castro *et al.*, 2021). Em 14 de maio de 2021, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou *Nota Técnica* (Hecksher, 2021) indicando que o Brasil registrou, em 2020, em números relativos proporcionais à sua população, mais mortes por covid-19 do que 89,3% de 178 países, segundo

3. Disponível em: <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 20 maio 2024.

registros da Organização Mundial da Saúde (OMS). Se ajustados para faixa etária e sexo, esse índice aumenta para 94,9% (*op. cit.*).

Embora essa inação tenha se evidenciado em diversas frentes, a morosidade e a inoperância na vacinação foram fatores altamente relevantes para tais resultados. Na publicação *Diplomacia da Saúde: respostas globais à pandemia*, fruto dos trabalhos do observatório conduzido pela Fiocruz e que será detalhado neste trabalho na seção 4, Luis Eugenio de Souza e Lígia Giovanella apontam que:

Em janeiro de 2021, começa a campanha de vacinação contra a covid-19 no Brasil. Nove meses depois, estão vacinadas completamente cerca de 75 milhões de pessoas (37% do total da população), tendo quase 140 milhões (68% do total da população) recebido a primeira dose. Embora sejam números significativos, comparando-os com a realidade da maioria dos países, não há dúvida de que o país poderia ter feito mais, dada a reconhecida capacidade do Programa Nacional de Imunizações (PNI). O desempenho inferior ao de campanhas anteriores decorre de falhas de gestão, a começar pela aquisição de vacinas. De fato, o governo não apenas se nega a iniciar as negociações próprias como cria obstáculos às negociações de governos estaduais, como o de São Paulo e os do Nordeste, com fabricantes internacionais. Pode-se dizer que, se não fossem o Instituto Butantan, que fez um acordo com a Sinovac, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que celebrou acordo com a AstraZeneca, o país não teria nenhuma vacina disponível em janeiro. Somente mais tarde, desgastado pela inoperância, o governo federal passa a adquirir outras vacinas, como as da Pfizer e da Janssen. Com tudo isso, o ritmo da vacinação tem tido na escassa oferta de imunobiológicos um fator limitante (Souza e Giovanella, 2021, p. 142).

Para esta investigação aqui proposta, foram definidos dois estudos de caso de instituições ligadas a entes subnacionais: Instituto Butantan e o Consórcio Nordeste, ambos com protagonismo na pandemia e no engajamento internacional. Em contraponto, também foi analisada a atuação da Fiocruz, um instituto federal de grande relevância em políticas públicas de saúde e cooperação internacional. Colocar as três instituições em perspectiva permitiu encontrar lacunas e ausências de uma coordenação mais centralizada e os desdobramentos nos protagonismos de entes subnacionais. Também, nesse contexto, foi examinada a atuação de atores privados, um fenômeno que vinha sendo observado nos mais recentes debates de cooperação internacional e que se evidenciou no âmbito da pandemia. O levantamento de dados se deu pela leitura de relatórios e publicações das referidas instituições bem como pela realização de entrevistas com representantes de cada uma delas.⁴ Além de introdução e conclusão, este trabalho se divide

4. Foram entrevistados de forma remota: i) Glauber Piva, chefe de gabinete da Secretaria Executiva do Consórcio Nordeste, em 19 de abril de 2023; ii) Tiago Rocca, diretor de negócios e parcerias estratégicas do Instituto Butantan, em 6 de março de 2023; e iii) Pedro Burger, vice-coordenador adjunto do Centro de Relações Internacionais em Saúde (Cris) da Fiocruz, em 30 de abril de 2023.

em três seções correspondentes a cada instituição e uma seção de análise sob o título *Cooperação brasileira na pandemia da covid-19: entre entes e agentes*.

2 INSTITUTO BUTANTAN

O Instituto Butantan, fundado em 1901, é o maior produtor de vacinas e soros da América Latina, bem como o principal produtor de imunobiológicos do Brasil. Instituição pública de pesquisa vinculada ao governo do estado de São Paulo,⁵ o Butantan, durante a pandemia da covid-19, teve forte atuação. Foi mediante a parceria do instituto com o laboratório chinês Sinovac Biotech que a vacina CoronaVac se tornou a primeira a ser aplicada no Brasil, em evento transmitido ao vivo, na capital paulista. A primeira pessoa imunizada foi a enfermeira Monica Calazans, trabalhadora da linha de frente na crise sanitária.

A falta de uma ação coordenada do governo federal na execução do PNI no contexto pandêmico fez com que municípios e estados buscassem de forma autônoma a aquisição e a aplicação de vacinas, e o Butantan foi ator principal para a posição do estado de São Paulo como o fornecedor da primeira vacina aplicada no país, recebendo contatos dos entes da Federação para a compra do imunizante.

Como um instituto de pesquisa de ponta, a atuação internacional do Instituto Butantan é profícua e remonta à sua própria fundação, no início do XX, quando há inúmeros intercâmbios internacionais para a fundação e a nacionalização de institutos de pesquisa voltados para epidemiologia, como também é o caso da Fiocruz.

A tradição se manteve ao longo do tempo, e no ano de 2014 houve uma significativa expansão do seu leque de parcerias internacionais. Segundo o entrevistado Tiago Rocca, diretor de negócios e parcerias estratégicas do Instituto Butantan, tal ampliação se deu, sobretudo, pela própria complexificação do cenário internacional contemporâneo e o seu impacto nos processos relacionados ao campo da saúde, tais como: questões de ordem comercial e contratual; políticas do direito de propriedade intelectual; e maior robustez das parcerias estratégicas, debates e convenções referentes a *compliance* e *environmental social governance* (ESG).⁶ Nesse sentido, o Butantan tem parcerias com diversos países do mundo, incluindo atores governamentais e privados. No Sul global, destacam-se as parcerias com a Índia e a China. O entrevistado destaca que as relações com

5. Disponível em: <https://butantan.gov.br/institucional/o-instituto>. Acesso em: 17 jul. 2023.

6. Em tradução livre: *compliance* – conformidade com as normas; *environmental social governance* (ESG) – governança ambiental e social.

países de média e baixa renda tendem a ser mais harmônicas e vantajosas para ambas as partes, seguindo a lógica da cooperação Sul-Sul.⁷

O cenário pandêmico, de forma geral, pode propiciar uma série de oportunidades para a cooperação internacional. Desde os esforços e a identificação do vírus à regulação comercial e de propriedade intelectual, Rocco aponta que a cooperação internacional pode contribuir, sobretudo, para a equidade entre países no que tange ao acesso a vacinas e medicamentos. Também são oportunidades para a cooperação internacional o engajamento para a proposição de um candidato vacinal; a harmonização de regras entre agências reguladoras locais e organismos internacionais, como a OMS; a proteção do mercado consumidor no que tange ao nível de segurança dos produtos, mesmo lançados em curto espaço de tempo; e a manutenção contínua de parcerias entre diversos atores, o que, em contexto pandêmico, pode ser um fator decisivo, como foi a prévia relação do Butantan com a China, que acelerou os trabalhos da CoronaVac; além de ações preventivas, como já existem no caso da prevenção da gripe.

Na ocasião da pandemia da covid-19, o instituto teve duas principais frentes de cooperação internacional. Além destas, cada pesquisador, individualmente, tem suas redes de colaboração internacional. Mas, em nível institucional, merecem destaque: a relação bilateral entre o Butantan e o laboratório Sinovac Biotech, cujo resultado foi a vacina CoronaVac, já apontado anteriormente; e o consórcio com a entidade filantrópica estadunidense Path Vaccines, que reuniu entidades públicas e privadas exclusivamente do Sul global – o Instituto Butantan, do Brasil; a Government Pharmaceutic Organization (GPO), da Tailândia; e o Institute of Vaccine and Medical Biologicals (Ivac), do Vietnã. O referido consórcio reuniu a Universidade do Texas e a Escola de Medicina Monte Sinai, de Nova Iorque, que criaram um protótipo de vacina para a covid-19 junto a centros de pesquisa do Sul global com experiência em desenvolver plataformas vacinais com base em ovo embrionado, como são os casos do Butantan, da GPO e do Ivac. Desse consórcio ocorrem os desdobramentos da Butanvac, que ainda estava – até o momento da entrevista com Rocco – em desenvolvimento clínico.

Os casos citados foram parcerias realizadas autonomamente pelo Instituto Butantan sem qualquer parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Com a Fiocruz, o Butantan tem algumas parcerias em nível internacional. Não são parcerias na produção de vacinas propriamente dita, mas em relações institucionais. Os dois institutos são lideranças na entidade que representa os países produtores de vacina do bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) na rede Developing Countries Vaccine Manufacturers Network (DCVMN). Há, entre

7. Ainda não há parcerias robustas com outros países da América Latina nem com os do continente africano.

ambas as instituições, um alinhamento em pleitos em nível nacional e internacional, considerando-se que tanto uma quanto a outra são importantes exportadoras de vacinas. No contexto da pandemia, o alinhamento se manteve nesse nível institucional sem desdobramento em produção de vacina e transferência de tecnologia, o que, segundo Rocco, foi um fato positivo no sentido de difusão de esforços em frentes distintas. No nível institucional, no âmbito da DCVMN, destacam-se a interlocução com a OMS e com órgãos de fomento; a luta pela equidade de acesso às vacinas; bem como a posição enquanto porta-vozes da indústria dos países emergentes no cenário pandêmico, incluindo o engajamento nos debates de propriedade intelectual.

No contexto mais amplo, foi possível também observar lacunas que a cooperação internacional, mais articulada, poderia ter sanado. Entre elas, Rocco destaca em primeiro lugar o acesso às vacinas e, em segundo, a estrutura para a imunização da população em larga escala.

No primeiro caso, embora tenha havido esforços nesse sentido, eles não foram suficientes para impedir uma distribuição desigual do acesso aos imunizantes. O entrevistado aponta que esse tema precisa ser mais bem discutido, uma vez que muitas empresas privadas que desenvolveram vacinas foram fomentadas por organizações que centralizam recursos públicos de todo o mundo. Por exemplo, multinacionais receberam dinheiro público para a produção de vacinas e, na comercialização do produto, priorizaram países que fizeram pagamento adiantado, como os Estados Unidos. Por seu turno, países da América Latina, região considerada a mais atingida pela pandemia, foram fortemente prejudicados pelo atraso no envio das vacinas pelo consórcio Covax Facility da OMS, e também pelos critérios de distribuição, que não consideraram as regiões mais afetadas. Portanto, o acesso não foi equitativo entre os países, mesmo quando feito via organismos internacionais.

A outra frente em que a cooperação internacional pode colaborar é o apoio na estrutura de vacinação, pois não basta o acesso ao imunizante se não há capacidade logística e técnica para distribuição e aplicação. Problemas econômicos e de saúde anteriores se sobrepõem em contextos pandêmicos. O próprio Instituto Butantan ofereceu doação de vacinas para países do continente africano que têm representação diplomática no Brasil e, apesar de ter encontrado instituições interessadas, não havia possibilidade técnica, tampouco logística ou de infraestrutura e pessoal treinado, o que resultaria em descarte de imunizantes que perderiam prazo de validade. Em algumas áreas remotas, era possível conseguir frete até determinado ponto, mas depois não havia estrada, cadeia de frios, caminhões refrigerados e unidades básicas de saúde. A distribuição e a capacidade de empreender extensas campanhas de vacinação são uma área de grande oportunidade para a cooperação,

sobretudo, promovida pelo Brasil, que tem larga experiência, capacidade técnica e logística para a realização destas campanhas em um território vasto e complexo como é o brasileiro.

Em termos de lições aprendidas, o entrevistado aponta, em primeiro lugar, a necessidade de se olharem as ameaças pandêmicas de maneira mais ampla e envolvendo diversos atores, movimento também fortemente propício à cooperação. Havia anteriormente um foco no caso da *influenza*, mas o aquecimento global traz riscos de potencializar as ações de outros antígenos. Isso deve ser visto pela academia e por cientistas de forma mais ampla, bem como por atores internacionais como governos, empresas e entidades relacionadas, no intuito de desenvolver trabalhos de forma antecipada para outros potenciais riscos de pandemia ou de surtos regionais. Casos de doenças endêmicas, como dengue, chikungunha e zica, por exemplo, têm uma trajetória cíclica; portanto, essas ameaças devem ser analisadas de forma holística.

Em segundo lugar, Rocco aponta a necessidade de fortalecimento da produção local e regional, não só de vacinas, mas também de insumos básicos. Isso não se aplica apenas a países do Sul global, como o Brasil, em que o Sistema Único de Saúde (SUS) se destaca como o único sistema universal de saúde no mundo que atende mais de 100 milhões de pessoas, mas também a casos como os Estados Unidos, que deixaram de produzir genéricos e moléculas baratas, ficando dependentes de importação, um fator complicador em cenários pandêmicos. Há a necessidade de ampliação de plantas e parques industriais de produção de medicamentos, de itens básicos como luvas e máscaras, e também de oxigênio. Essa é uma reflexão que tem sido feita não só por países ricos, mas também de baixa e média renda. A cooperação, mais uma vez, pode figurar como ferramenta importante.

Outro aspecto que pode ser considerado como uma lição aprendida, e altamente beneficiado pela cooperação internacional, é a gestão do tempo. O representante do Butantan discorre sobre o grande aprendizado no trabalho com as instituições chinesas no que tange à otimização do tempo de desenvolvimento de vacinas, não só na produção, mas também na regulação. A cooperação evidenciou que é impossível realizar todo processo no menor tempo possível sem a participação de diversos atores. Portanto, parcerias e consórcios ganham força, nesse sentido.

Rocco ainda destaca que o cenário contemporâneo, marcado pelos ultranacionalismos, protecionismo, rivalidades entre China e Índia etc., parece indicar uma dinâmica desafiadora. Nesse contexto, o Brasil, com sua reconhecida diplomacia, pode alçar um protagonismo enquanto ator facilitador para um ambiente de maior cooperação internacional no campo da saúde.

3 CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ou Consórcio Nordeste, foi fundado em 2019 como fruto do Fórum dos Governadores do Nordeste⁸ e se instituiu com *status* de autarquia interfederativa. Reunindo como membros os nove estados da região,⁹ tem diversas frentes, contando com quinze câmaras temáticas e caracterizando-se, prioritariamente, como uma ferramenta de gestão.

Clementino (2019) aponta o ineditismo do Consórcio Nordeste e associa sua criação ao contexto nacional, destacando a potencialização da oposição entre o governo central e as lideranças regionais:

Acredito que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste está ancorada: i) na existência de uma identidade regional solidamente construída; ii) em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; iii) em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento, como a Sudene e o Banco do Nordeste; iv) em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e v) em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste (Clementino, 2019, p. 170).

Embora seja uma autarquia recém-fundada, o Consórcio Nordeste já estabeleceu estratégias de cooperação internacional com governos e organismos internacionais. Entre governos, estão os da Itália, da Alemanha e do Reino Unido, bem como a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Também há parcerias com organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano. As parcerias envolvem investimentos públicos e privados em setores como energia limpa, segurança pública, cooperação científica etc.

No ano seguinte à sua criação, a pandemia da covid-19 é deflagrada no Brasil, por volta do mês de março de 2020, e o consórcio direciona suas forças para o enfrentamento desta crise, o que incluiu parcerias internacionais. Desse esforço, duas ações se destacam: a criação de um Comitê Científico; e a tentativa de compra da vacina Sputnik.

Em entrevista a esta pesquisa, o chefe de gabinete da Secretaria Executiva do consórcio, Glauber Piva, aponta a criação do Comitê Científico como a ação mais profícua do Consórcio Nordeste no contexto pandêmico. O comitê foi instituído

8. Fundado no ano de 2000, o Fórum dos Governadores do Nordeste realiza encontros anuais e objetiva a promoção do desenvolvimento dos estados da região, incluindo também Minas Gerais e Espírito Santo, estados que recebem apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

9. A saber: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

pela Resolução nº 5/2020, de 31 de março de 2020, assinada por Rui Costa, então presidente da autarquia e governador da Bahia.¹⁰ Sua finalidade central era: “assessorar os estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a prevenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população” (Consórcio Nordeste, 2020, art. 1º). O comitê era composto por vinte membros: dois indicados por cada estado mais dois indicados pela Secretaria Executiva do consórcio. Entre os membros responsáveis pela coordenação, destacam-se Miguel Nicolelis e Sérgio Rezende.

No âmbito do comitê, foram estabelecidos nove subcomitês temáticos cujos membros tinham a responsabilidade de articular um trabalho conjunto com cientistas nacionais e internacionais, reforçando a cooperação científica como estratégia para a formulação de políticas públicas em contexto pandêmico. Houve parceria com países como a Itália, a Alemanha e a China.

Os boletins emitidos pelo Comitê Científico tinham por objetivo informar as políticas públicas implementadas por cada ente federado membro do consórcio e resultaram em medidas bem-sucedidas. O esforço de vacinação no Nordeste foi reconhecido pelo Prêmio Sérgio Arouca de Saúde, promovido pelo Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz. Nos dados lançados na internet pelo Ministério da Saúde¹¹ em 14 de junho de 2024, a região Nordeste teve a menor taxa de mortalidade por covid-19 do país, a cada 100 mil habitantes (239,8), superando significativamente as taxas do Centro-Oeste (411,5), Sul (377,0), Sudeste (388,6) e Norte (282,3).

A vacinação como uma das principais ferramentas de combate à epidemia também se tornou prioridade do consórcio. Diante da paralisia do governo federal na aquisição de vacinas e, portanto, da ausência de execução das atribuições do PNI, o Consórcio Nordeste buscou se valer dos ganhos de escala na contratação conjunta de imunizantes, e iniciou as tratativas para a compra da vacina Sputnik V (Gam-COVID-Vac, nome oficial) com o Instituto Gamaleya, instituição estatal russa. Mais uma vez, o imbróglio da vacinação motiva a ação descentralizada de entes subnacionais. Tal motivação é clara na fala do presidente do consórcio na gestão 2020-2021, Wellington Dias, quando da publicação do relatório de atividades em 2022:

Contrapondo o negacionismo, nós, governadores do Nordeste, tomamos todos os cuidados para reduzir o impacto da pandemia na vida das pessoas. Enquanto respeitávamos as orientações dos cientistas, iniciamos uma incansável luta para a aquisição das vacinas já disponíveis no mundo para combater a propagação da doença (Dias, 2022, p. 10).

10. As atividades do Comitê Científico foram encerradas em 5 de junho de 2023.

11. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

Apesar do empenho nas tratativas de aquisição da Sputnik, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não autorizou o seu uso em tempo hábil, inviabilizando os planos do consórcio, que, por sua vez, articulou a compra da vacina CoronaVac pelos estados nordestinos diretamente com o Instituto Butantan.

Segundo Piva, também houve tentativas de parceria entre o Consórcio Nordeste e a ABC para projetos de cooperação via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas, até a data da entrevista, não houve respostas por parte da ABC. Até então, também não houve parcerias privadas com o consórcio para ações relacionadas à pandemia.

Os achados da pesquisa puderam evidenciar que, no que tange à cooperação internacional para o combate à pandemia, o Consórcio Nordeste teve mais força no sentido de pautar o debate do que na condução de projetos efetivos. Sua atuação foi mais relevante no cenário de denúncia e enfrentamento à inação do governo central diante da urgência pandêmica.

Dois aspectos explicam a ausência de projetos efetivados. Em primeiro lugar, está a não autorização da Sputnik por parte da Anvisa, que foi considerada por governadores, analistas e por esta própria pesquisa ação de natureza política. Se a posição da agência tivesse sido favorável, é bem provável que a parceria entre o Consórcio Nordeste e o Instituto Gamaleya fosse descortinar desdobramentos interessantes no campo da cooperação interacional.

Em segundo lugar, mencione-se o caráter recente da existência do consórcio, criado cerca de um ano antes da eclosão da pandemia, dando passos ainda iniciais no engajamento na paradiplomacia, diferentemente do Butantan, uma instituição centenária com parcerias robustas firmadas de longa data. De todo modo, o rápido estabelecimento do Comitê Científico, seu grau de internacionalização e os impactos satisfatórios no enfrentamento da pandemia na região evidenciam o grande potencial do consórcio no âmbito da cooperação internacional.

4 INSTITUIÇÕES NACIONAIS E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA PANDEMIA: O CASO DA FIOCRUZ

A cooperação internacional brasileira não tem um marco regulatório próprio (Leite, 2012), o que resulta em projetos e ações difusas envolvendo múltiplos atores e instâncias (Souza *et al.*, 2016). Desse modo, não se pretende aqui esgotar um mapeamento de todos os projetos e ações de cooperação em nível federal ou nacional, mas apresentar um estudo de caso concernente à Fiocruz, por seu fundamental papel no campo da saúde e, portanto, no combate à pandemia, ao mesmo tempo que ela é historicamente um dos principais atores da cooperação internacional brasileira, com diversas frentes de atuação.

Fundada em 1900, a Fiocruz é uma grande referência no Brasil e no mundo no campo da saúde, desenvolvendo pesquisa de ponta com grande destaque na promoção de políticas públicas. É, por definição, uma instituição de ciência e tecnologia aplicada à saúde, e compreende ciência de modo amplo, incluindo as humanas e sociais aplicadas. Se caracteriza pelo apoio a políticas públicas de saúde, bem como pela produção de vacinas e medicamentos, pesquisa clínica, formação de recursos humanos – com cursos de pós-graduação e profissionalizantes –, além da criação de centros de saúde básica, e iniciativas nas áreas da informação, comunicação, história e epidemiologia.

Sua atuação internacional, reconhecidamente de elevada relevância, abrange várias partes do mundo. Segundo o entrevistado Pedro Burger, vice-coordenador adjunto do Cris, é possível identificar quatro principais linhas de cooperação internacional da Fiocruz, descritas a seguir.

- 1) Pesquisa: uma das frentes de atuação mais fortes, a linha de cooperação em pesquisa inclui grupos associados a equipes internacionais. Estes surgem, majoritariamente, por iniciativas individuais dos pesquisadores da fundação, que, ao ganharem corpo, se institucionalizam por meio de memorandos de entendimento (MoUs), acordos de cooperação, planos de trabalho etc. Podem passar pelo auxílio do Cris, sobretudo quando tais iniciativas geram projetos de cooperação técnica.
- 2) Ensino: na frente do ensino, a cooperação se dá sobretudo no contexto de mobilidade educacional, como intercâmbios de alunos e professores. Assim como na área de pesquisa, a cooperação na linha do ensino é mais forte no eixo Norte-Sul global, com o envio e recebimento de estudantes e professores brasileiros para os Estados Unidos, o Canadá e a Europa. Mas há também parceria com países da América Latina e da Ásia, com destaque para a China.
- 3) Ciência e tecnologia: esta linha envolve acordos de cooperação, mas principalmente parcerias de desenvolvimento conjunto e comerciais, como nos casos de parcerias de desenvolvimento produtivo (PDPs) e transferência de tecnologia (TT). São exemplos de parceiros importantes os países da Europa, os Estados Unidos, o Japão, a China e Cuba.
- 4) Cooperação técnica: tem ênfase na cooperação Sul-Sul e envolve projetos próprios, em parceria com a ABC, e com organismos internacionais. As regiões prioritárias de atuação são a América Latina e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). Nesse caso, o foco está na cooperação estruturante em saúde (Rizzo, 2019), que tem por objetivo o desenvolvimento de capacidades do país parceiro. Isso significa que os projetos visam, principalmente, à formação de quadros e de

instituições, de modo que, por exemplo, institutos nacionais de saúde e laboratórios de referência em países parceiros apliquem políticas da Fiocruz praticadas no Brasil, mas adaptadas às especificidades locais. É um exemplo importante o apoio à construção do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique, bem como dos institutos nacionais de saúde da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe. No caso da América Latina e Caribe, embora haja casos de necessidade de construção de institutos de saúde – como na Bolívia, no Paraguai e em El Salvador –, em geral, os parceiros já têm seus institutos, e os projetos são mais voltados ao apoio.

O entrevistado ainda versa sobre parcerias de cooperação trilateral, como entre o Brasil, Japão e Angola; e cooperação com órgãos multilaterais, sobretudo com a OMS, a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

No contexto de combate à pandemia, a Fiocruz teve papel de alta relevância nos principais fóruns globais. É importante destacar, porém, que as ações da Fiocruz se deram dentro do escopo de atuação da própria fundação, sem uma articulação em nível federal robusta que impulsionasse a cooperação internacional no contexto pandêmico. A ausência de coordenação nacional foi apontada por Burger como um dado limitador. Ao mesmo tempo, a postura ultranacionalista e de antimultilateralismo da política externa do governo então vigente foi indicada no *Relatório de Atividades Internacionais da Fiocruz 2019-2021* como um empecilho para a cooperação, impactando também a ausência de respostas de enfrentamento em nível regional, tendo sido a América Latina a região mais afetada:

A política externa é uma política pública, sob esta condição, seus rumos podem ser definidos por governos. Este relatório abrange um período em que a política externa brasileira teve seus caminhos alterados, com mudanças de posições e posturas tradicionais do Brasil, que se afastou dos vizinhos e de outros parceiros do Sul global, se alinhando incondicionalmente aos EUA. Esta mudança de viés se refletiu no campo da cooperação estruturante, um dos pilares da cooperação internacional da Fiocruz. (...) Tal impacto pode ser medido não somente com a falta de apoio e financiamento, mas como no desmonte direto de parcerias já constituídas, como a Unasul. No cenário pandêmico foi notável a ausência de um organismo regional para coordenar e integrar esforços, aglutinar e divulgar informações técnicas e científicas, e acompanhar o quadro epidemiológico da região (Fiocruz, 2022, p. 19-20).

É importante também destacar que a própria natureza da pandemia impôs medidas de prevenção e redução de contágio baseadas fortemente no isolamento social, o que restringiu os projetos de cooperação internacional àqueles que pudessem ser mediados por videoconferências e outras ferramentas de trabalho remoto. Apesar dessas limitações, a Fiocruz, em sua margem de ação autônoma,

teve relevante contribuição no esforço global de combate à pandemia, tendo o protagonismo da Presidência da Fiocruz e do Cris.¹²

Suas principais atividades internacionais se concentraram nas áreas de pesquisa e de informação e comunicação em saúde, tangenciando áreas de diagnósticos e ensaios ou estudos clínicos. Entre elas, destacam-se três principais frentes: diplomacia da saúde; cooperação Sul-Sul e triangular em saúde; e cooperação em educação, ciência, tecnologia e inovação em saúde (Fiocruz, 2022, p. 6).

Na frente diplomacia da saúde, estão as ações com organismos internacionais, e a atuação do Cris em formato de observatório. No primeiro caso, a Fiocruz teve participação ativa em fóruns como:

- Global Research and Innovation Forum on Covid-19 realizado no âmbito da OMS;
- Covid-19 Clinical Research Coalition, uma coalizão internacional de combate à pandemia em países de renda média e baixa;
- World Federation of Public Health Associations (WFPHA); e
- Latin American Alliance for Global Health (Alasag).

Estes fóruns produziram e enviaram à Organização das Nações Unidas (ONU) a carta *Iniquidade em Saúde durante a Pandemia: um grito por liderança ética global*.

Além de participar de diversas outras iniciativas no âmbito do sistema ONU, sobretudo a OMS e a Opas, o Laboratório de Vírus Respiratórios e Sarampo do Instituto Oswaldo Cruz (IOC) foi nomeado o laboratório de referência da OMS para a covid-19 nas Américas. A Fiocruz também manteve seu escritório de representação em Moçambique para melhor acompanhar a cooperação com países do continente africano.

O Cris ainda elaborou espaços de acompanhamento periódico da resposta global à pandemia por parte de organismos internacionais, blocos regionais e instituições financeiras. Foram produzidos informes quinzenais que foram traduzidos e distribuídos pela Opas para os países da América Latina. Os trabalhos resultaram em duas publicações: *Diplomacia da Saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho* e *Diplomacia da Saúde: respostas globais à pandemia*, lançadas em 2020 e 2021, respectivamente (Buss e Burger, 2020; 2021).

12. O Cris é vinculado à Presidência da Fiocruz e tem a função de coordenar e gerir a cooperação internacional da Fiocruz. Porém, cabe destacar que cada unidade da fundação tem seus centros ou subunidades de relações internacionais.

Na frente de cooperação Sul-Sul e triangular em saúde, foi notório o impacto da guinada da política externa brasileira no que tange aos projetos estruturantes – a grande vitrine de cooperação internacional da Fiocruz – e ao seu enfraquecimento. A atuação da ABC foi muito pontual, mais focada em ajuda humanitária, com doações de medicamentos e insumos. Segundo Burger, a doação de vacina foi impedida por questões contratuais com a AstraZeneca e, no geral, houve cooperação humanitária na pandemia, mas não tão evidente no momento mais crítico, sendo mais intensa somente em 2022, com a fase mais branda. Apesar da limitação do isolamento social, que impediu a atuação de missões técnicas, e do arrefecimento dos projetos estruturantes por opção política, a Fiocruz reforçou o trabalho em rede relacionado a projetos preexistentes:

No contexto da cooperação estruturante em saúde, a Fiocruz estimulou o surgimento de redes de instituições estruturantes de saúde, que permitem o intercâmbio cruzado entre as instituições participantes. Mesmo com a conjuntura adversa, as redes se mantiveram ativas e até se fortaleceram. (...) O trabalho em redes intensificou as interações e os intercâmbios entre os membros, em torno de problemas derivados da necessidade de responder ao impacto da covid-19 e da promoção de reflexão e ação coletiva. O trabalho das redes estruturantes tem sido uma conjunção de cooperação técnica, troca de conhecimentos e experiências, capacitação, transferência de tecnologias em condições de maior igualdade e reciprocidade, bem como de aprendizagem mútua e coordenação de políticas e estratégias de desenvolvimento entre instituições e países parceiros. A pandemia vem funcionando como um catalisador para o trabalho em rede, trazendo novos desafios e oportunidades para essa atuação, permitindo a adoção de modalidades de trabalho virtual com potencial de cooperação em saúde, que ainda podem ser exploradas em maior escala (Fiocruz, 2022, p. 20).

Na linha de cooperação em educação, ciência, tecnologia e inovação em saúde, houve retração nos projetos de educação, sobretudo os de mobilidade acadêmica, devido ao isolamento social. A única atividade presencial, nesse sentido, foi o treinamento de profissionais de saúde da América do Sul que atuaram na linha de frente da pandemia. O trabalho, realizado nas dependências da Fiocruz no Brasil, em parceria com a OMS e a Opas, teve como foco a detecção do vírus e a testagem. Em contrapartida, houve grande volume de cooperação no campo da pesquisa. Em grande medida, foram realizados projetos de cooperação de pesquisa na área de vigilância genômica. No limiar entre cooperação e negociação comercial internacional, segundo Burger, instituiu-se a parceria da Fiocruz com a Oxford e a AstraZeneca na produção da vacina.

Quanto ao cenário geral de cooperação internacional no contexto de pandemia, o entrevistado traz à baila algumas questões. Em primeiro lugar, foi notório o movimento dos países ricos em atenderem às suas necessidades de imediato, e a demora em se estabelecer uma força-tarefa global para atender aos

países com baixa capacidade produtiva e científica e, portanto, mais vulneráveis. Nesse sentido, aponta que é necessária uma atuação rápida, baseada em evidências científicas e com capacidade máxima de recursos, bem como uma melhoria na estrutura dos sistemas de resposta e de vigilância, de detecção de ameaça, e de resposta a ameaças estabelecidas; e essas medidas precisam ser discutidas internacionalmente.

Sobre a proposta da Índia, com apoio da África do Sul, para a quebra de patentes de vacinas e produtos contra a covid-19, Burger aponta que não é suficiente abrir a patente se não houver transferência de tecnologia. Sem cooperação, dificilmente há possibilidade de aplicar uma tecnologia reversa em uma vacina já pronta. Provavelmente, a Índia e a China seriam os únicos países do Sul global com tal capacidade.

Entre as lições aprendidas, o entrevistado sublinha a necessidade de esforços globais para o fomento da produção local, mesmo que em nível regional, para se estabelecer um processo de descentralização de medicamentos e insumos básicos. Para isso, é necessário que as capacidades sejam instaladas. Atualmente, alguns países, como o Brasil, o México, a Argentina, a África do Sul, a Índia e a China, têm essa capacidade, mas são exceção, considerando-se que os países do Sul global são os mais vulneráveis. É preciso ampliar a capacidade de distribuição de regiões como a América Latina, a África e o sul da Ásia, mesmo que por meio de acordos de participação acionária de governos e empresas estatais em outros países da região bem como de empresas dos países mais desenvolvidos de cada região. Aponta ainda que a cooperação internacional é fundamental para a soberania da produção de saúde no âmbito doméstico, ou regional, não só na produção de vacinas, mas também de medicamentos básicos, insumos e equipamentos de proteção individual (EPIs). A pandemia expôs a concentração da produção desses itens e a imensa dificuldade de distribuição em contexto de crise.

No âmbito doméstico brasileiro, o entrevistado destaca a ausência de uma coordenação centralizada, reflexo de um governo negacionista. Essa postura, segundo sua visão, certamente impulsionou movimentos subnacionais, sobretudo em busca da vacina, já que os estados tiveram que tomar medidas locais, na ausência de orientação central adequada.

5 COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE ENTES E AGENTES

A pandemia da covid-19 descortinou uma série de desafios globais. Uma crise sanitária de tal magnitude exigiu ações em diversas frentes. Entre as evidências mais claras, está a necessidade de ação em múltiplos setores. O contexto pandêmico mostrou nitidamente seus desdobramentos para além do campo da saúde, exigindo reações na área econômica, social, ambiental, educacional etc. No âmbito da

cooperação internacional, evidencia-se de imediato a importância de uma cooperação multissetorial que também possibilite uma resposta mais igualitária – no que tange às desigualdades do sistema internacional – ao momento de crise.

O Brasil é um ator relevante no campo da cooperação internacional, sobretudo no eixo Sul-Sul, e também no campo da saúde, tendo o maior sistema universal público de saúde do mundo e grande *expertise* em produção e distribuição de vacinas, incluindo logística em um território continental como é o brasileiro. Tal potencial, entretanto, foi minado devido a duas principais barreiras: i) o isolamento social imposto pela própria natureza da disseminação do vírus; e ii) a postura política do governo de Jair Bolsonaro, por um lado, negando a pandemia e, por outro, rechaçando claramente as práticas de cooperação internacional, especialmente a cooperação Sul-Sul.

Quanto à primeira barreira, a pandemia trouxe um dilema à cooperação: necessidade de ação *versus* isolamento e redução de interações pessoais. Projetos que exigiam atividades presenciais e deslocamento, como visitas técnicas, mobilidade acadêmica, entre outros, foram suspensos. Esse dado, sem dúvida, reduziu as possibilidades de cooperação, tanto na gestão de projetos vigentes quanto na implementação de novos. Não obstante, surgiram novas abordagens, por meio das ferramentas digitais que proliferaram nesse período com o objetivo de viabilizar ações indispensáveis. Burger destaca que a pandemia proporcionou a virtualização das interações pessoais, fortalecendo também as relações internacionais com o avanço de tecnologias de trabalho remoto e videoconferências, dinamizando a comunicação entre parceiros.

A segunda barreira caracteriza-se pela postura negacionista e conspiracionista do governo Bolsonaro. Enquanto negava a existência da pandemia, ou sua gravidade, também trazia um discurso, já enunciado em 2019, de antimultilateralismo, isolacionismo e alinhamento direto aos Estados Unidos, que, sob o governo Trump, também reproduziam tal comportamento. A figura recorrente de dois inimigos fantasmas, o comunismo e o globalismo, marcou a política externa bolsonarista, na qual a cooperação Sul-Sul, que já vinha sofrendo redução de investimento nos anos anteriores, foi abertamente rechaçada.

No período da pandemia, as ações de instituições nacionais no âmbito da cooperação Sul-Sul, como as da Fiocruz, se deram unicamente por iniciativa própria. Estas se caracterizam pelo serviço público realizado por profissionais de carreira que, dentro das suas prerrogativas de atuação, implementam e mantêm políticas públicas que deveriam se consolidar como políticas de Estado. Essa situação fica evidente diante de uma certa paralisia da ABC na resposta à pandemia. Sua atuação ficou restrita a poucos casos de cooperação humanitária, não protagonizando uma articulação regional para o enfrentamento da crise.

Isso resultou, por exemplo, na ausência de uma estratégia conjunta mais eficaz na América Latina, onde se observaram os piores índices de mortalidade. Neste cenário, com opções políticas diferentes, o Brasil teria certamente condições de exercer liderança regional.

A ABC tem uma larga experiência de cooperação internacional em mais de três décadas de história (Milani, 2017), tendo seu auge na primeira década dos anos 2000, durante os dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). No primeiro mandato de Dilma Rousseff, a partir de 2011, os recursos empenhados na cooperação internacional brasileira foram significativamente reduzidos (Marcondes e Mawdsley, 2017). No entanto, com o governo de Bolsonaro, iniciado em 2019, além do aprofundamento da redução do investimento em cooperação internacional, houve uma pesada crítica à própria concepção de cooperação, sobretudo à cooperação Sul-Sul, tida como uma marca da esquerda a ser rechaçada na política externa brasileira.

É nesse contexto que irrompe a pandemia da covid-19. Segundo resposta do MRE à solicitação desta pesquisa, via Serviço de Informação, não houve durante a pandemia projetos de cooperação significativos que tivessem como objetivo central o enfrentamento da crise sanitária. Das poucas ações registradas, encontram-se a cooperação humanitária, com doação de medicamentos, EPIs e alimentos para países,¹³ e as atividades do Programa Mundial de Alimentos.¹⁴

A partir dessa constatação, foi possível observar que, como um dos resultados dessa paralisação, houve uma movimentação de entes subnacionais, se desdobrando em ações localizadas de enfrentamento à pandemia e em processos de cooperação descentralizada. A atuação do Butantan e do Consórcio Nordeste demonstra esse movimento, sobretudo no que tange à busca pela vacina. Nesse caso, a paralisação se deu na própria resposta doméstica. Ou seja, o atraso na imunização da população brasileira, uma prerrogativa e responsabilidade federal, impulsionou a busca por alternativas entre os entes subnacionais. O caso do Butantan é especial, dada sua natureza de instituição de pesquisa e produção de imunizantes, o que em qualquer circunstância lhe garantiria protagonismo. Porém, a ausência de uma coordenação centralizada fez com que a vacina CoronaVac se tornasse, inicialmente, a vacina do governo de São Paulo, e não um imunizante nacional. Esse dado, altamente sintomático da falta de coordenação nacional, é reforçado pela ação do Consórcio Nordeste, que não tem em sua natureza uma ligação imediata ao campo da saúde pública, mas precisou usar da articulação internacional para, ao menos, tentar viabilizar o imunizante para a região. Foi consensual entre os

13. Mais informações sobre a cooperação humanitária praticada pela ABC disponíveis em: <https://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoHumanitaria>. Acesso em: 9 fev. 2024.

14. Mais informações disponíveis em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/noticias/ver/pt/c/1402859/>. Acesso em: 9 fev. 2024.

entrevistados a percepção de que a ausência de ação centralizada do governo federal impulsionou o engajamento internacional de atores subnacionais.

É importante destacar que a cooperação descentralizada, ou ainda, a diplomacia, não deve ser vista como uma alternativa à cooperação em nível federal, mas uma ação complementar que amplia o escopo da cooperação. Isso significa que, mesmo que houvesse uma política externa do governo Bolsonaro mais engajada no contexto pandêmico, a cooperação descentralizada também poderia ter tido uma atuação relevante. No entanto, o que se evidencia aqui é que a inação do governo federal exigiu uma ação mais enfática dos entes subnacionais, incluindo a frente de imunização, que fugia de suas competências.

Por fim, ainda merece nota a participação de atores privados como agentes de cooperação. O Consórcio Nordeste não estabeleceu ou formalizou parcerias privadas para ações de enfrentamento à covid-19. Nos casos da Fiocruz e do Butantan, há parcerias privadas com engajamento em cooperação internacional de destaque. O entrevistado Pedro Burger aponta que a principal parceria privada na pandemia foi com a AstraZeneca, porém relata a atuação de instituições filantrópicas junto à Fiocruz. Sobre esse aspecto, na publicação da Fiocruz *Diplomacia da Saúde: respostas globais à pandemia*, Dentico e Filho (2021, p. 94) definem o conceito de filantropocapitalismo aplicado ao contexto de pandemia:

A pandemia da covid-19 criou um novo choque mundial, adicionando ao choque de 2008, tão vorazmente aproveitado pelo capital financeiro hegemônico para consolidar seus interesses, um novo ciclo de políticas de choque, que reitera e consolida o capitalismo de desastre, ao assumir retoricamente a ajuda internacional para enfrentar a pandemia, mas na prática buscando consolidar o poder das corporações e do capital financeiro transacional em um momento de tensão para os estados e fragilidade das sociedades, prometendo outra vez a aliança público-privada como solução, mas mediante o ainda maior fortalecimento do filantropocapitalismo e a diminuição do espaço cívico de participação, em especial dos movimentos de interesse público. Disso resultou maior repressão política, em particular contra os ativistas que lutam contra os empreendimentos destruidores de natureza e comunidades (megaprojetos de energia, mineração e agropecuários) e aqueles que privatizam ou financeirizam as proteções e os subsídios sociais e econômicos.

Do mesmo modo, Tiago Rocco aponta a importância das parcerias privadas com o Butantan no contexto pandêmico, principalmente na fase de testes clínicos de medicamentos e vacina, mas alerta para o fato de que há inúmeros casos em que atores privados recebem aportes de dinheiro público para desenvolver pesquisa, via Estados nacionais ou até mesmo organismos internacionais, e a distribuição desses produtos continua altamente desigual. Tal observação, em ambos os casos, vai ao encontro do que defende Emma Mawdsley (2018) acerca do engajamento do setor privado (*private sector engagement* – PSE) na cooperação internacional,

colocando luz nos desafios de transparência e nos interesses da população que deve ser o público-alvo das parcerias:

Acadêmicos críticos estão levantando uma série de preocupações. Em meio a uma literatura cada vez mais rica e detalhada, duas abordagens são brevemente mencionadas aqui. A primeira diz respeito à complexidade, responsabilidade e transparência. (...) Uma segunda preocupação é o risco. Agricultores sobre-endividados se suicidando na Índia, bolhas imobiliárias na Argentina e a volatilidade duradoura (e inerente) do mercado financeiro global são formas e escalas de risco que não são amplamente reconhecidas na linguagem exuberante da “*fintech*” e do aprofundamento do setor financeiro (Mawdsley, 2018, p. 194, tradução nossa).¹⁵

Ou seja, a pandemia evidenciou de forma clara e muito prática o que já vinha se desenhando quanto à atuação do setor privado na cooperação internacional nos últimos anos. Semelhantemente, apontou a necessidade de reforma de fóruns e mecanismos globais de saúde, e a criação de espaços e instrumentos que garantam, sobretudo, uma resposta mais igualitária e multissetorial em contextos pandêmicos. A cooperação internacional é fundamental nesse processo.

6 CONCLUSÃO

Foi possível concluir que a cooperação internacional brasileira encontrou dois principais desafios na pandemia: as limitações de trabalho presencial impostas pelo rápido contágio do vírus e a opção política isolacionista do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo, a postura negacionista resultou em inação do governo federal no que tange ao enfrentamento da pandemia, que, por sua vez, impulsionou maior mobilização de entes subnacionais.

Também ficou evidente o papel fundamental da cooperação internacional, não só em saúde, mas em ciência e tecnologia, bem como nos setores econômico, ambiental e social. A ausência de cooperação coordenada na América Latina, por exemplo, resultou em respostas muito aquém do potencial de países como o Brasil, que teria capacidade técnica e *expertise* para uma liderança regional. A desigualdade global de distribuição de medicamentos, insumos e vacinas foi um dado marcante na análise, apontando para a necessidade de esforços que garantam soberania de produção nacional, ou ao menos regional, em contextos mais vulneráveis, como é o caso dos países do Sul global. A cooperação internacional aparece

15. “Critical scholars are raising a host of concerns. Out of what is an increasingly rich and detailed literature, two are very briefly mentioned here. The first concerns complexity, accountability and transparency. (...) A second concern is that of risk. Over-indebted farmers committing suicide in India, housing bubbles in Argentina and the enduring (and inherent) volatility of the global financial market are all forms and scales of risk that are largely unacknowledged in the ebullient language of ‘fintech’ and financial sector deepening.”

aqui também como instrumento imprescindível. Também foi destacada a atuação de entidades privadas na cooperação em saúde e a problemática dessa atuação.

É evidente a urgência da adoção de medidas de prevenção de pandemias e, ao mesmo tempo, de mecanismos de combate a crises sanitárias já instaladas. A onda de antimultilateralismo e ultranacionalismos, que se consolidava no mundo poucos anos antes da pandemia, foi contestada diante da imposição da emergência sanitária por soluções conjuntas para problemas de magnitude global. Nesse sentido, reforça-se a importância dos organismos internacionais, mesmo que seja patente a necessidade da sua reforma, bem como do surgimento de novos arranjos que garantam respostas mais igualitárias e multissetoriais.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A.; BUZAN, B. **The making of global International Relations: origins and evolution of IR at its centenary.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2019.

AFONSO, M.; FERNANDES, A. **abCD: introdução à cooperação para o desenvolvimento.** Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr; Oikos, 2005.

BUSS, P. M.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: reflexões a meio caminho.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/diplomacia-da-saude-e-covid-19-reflexoes-meio-caminho>.

_____. **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

CASTRO, M. *et al.* Spatiotemporal pattern of Covid-19 spread in Brazil. **Science**, v. 372, n. 6544, 14 abr. 2021.

CLEMENTINO, M. L. M. A atualidade e ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul./dez. 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE – CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Resolução nº 5, de 31 de março de 2020.** Institui o Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia da covid-19. Brasília; Salvador, 31 mar. 2020. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_005_institui_o_comite_cientifico_de_apoio_ao_combate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf.

DENTICO, N.; FILHO, A. N. Filantropocapitalismo e a grande farra pandêmica. *In*: BUSS, P. M.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

DIAS, W. Carta do presidente. *In*: CONSÓRCIO NORDESTE – CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília: Consórcio Nordeste, 2022. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Relato%cc%81rio_30Anos_CN.pdf.

DI BELLA, J. *et al.* **The private sector and development: key concepts**. Ottawa: NSI, 2013.

ESTEVES, P. *et al.* **Private sector engagement through development cooperation**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2019.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Relatório de Atividades Internacionais da Fiocruz 2019-2021**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

FONSECA, P. Brasil sofre catástrofe humanitária por resposta falha contra covid-19, diz MSF. **Reuters**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN2C21LK/>. Acesso em: 20 maio 2024.

GORTÁZAR, N. Inação e desinformação do governo Bolsonaro. **El País**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-16/inacao-e-desinformacao-do-governo-bolsonaro-agravam-a-pandemia-no-brasil.html>. Acesso em: 20 maio 2024.

HECKSHER, M. **Mortalidade por covid-19 e queda do emprego no Brasil e no mundo**. Brasília: Ipea, maio 2021. (Nota Técnica).

KINDORNAY, S. *et al.* **Effective private sector engagement through development co-operation**. Global Partnership for Effective Development Cooperation, 2018.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v. 7, n. 3, mar. 2012.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/INTA93_3_10_MarcondesMawdsley.pdf.

MAWDSLEY, E. From billions to trillions: financing the SDGs in a world “beyond aid”. **Dialogues in Human Geography**, v. 8, n. 2, p. 191-195, 2018.

MILANI, C. Prefácio. *In*: RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 13-16.

_____. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: ABC, 2017.

PASSOS, U. Arquivos e museus estão em busca de relatos de experiências da pandemia. **Folha de S.Paulo**, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/06/arquivos-e-museus-estao-em-busca-de-relatos-de-experiencias-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2024.

RIZZO, A. Cooperação Sul-Sul brasileira e a avaliação de projetos estruturantes: o estado da arte e uma agenda de pesquisa. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 25, p. 9-27, maio/ago. 2019.

SALOMÓN, M. Os novos actores globais no sistema de Nações Unidas. **Tempo Exterior**, v. VI, n. 10, p. 81-93, 2005.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre – um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007.

SAYURI, J. Como historiadores vão contar o que foi a pandemia? **Tab Uol**, 12 maio 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/12/covid-19-como-historiadores-va0-contar-o-que-foi-a-pandemia.htm>. Acesso em: 13 fev. 2024.

SOUZA, A. M. *et al.* **Monitoring and evaluation mechanism for South-South and triangular development cooperation: lessons from Brazil for the 2030 agenda**. New York: UNPD, Oct. 2016.

SOUZA, L. E. P. F. de; GIOVANELLA, L. Os serviços de saúde sob o impacto da covid-19. *In*: BUSS, P. M.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. p. 135-150. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/50217>.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <http://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items verified upon submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <http://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <http://www.ipea.gov.br>).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO