

## O TEMPO DE AVALIAR A POLÍTICA EXTERNA NO MUNDO<sup>1</sup>

Walter Antonio Desiderá Neto<sup>2</sup>

Pedro Silva Barros<sup>3</sup>

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.