

Título do capítulo	PREFÁCIO
Autor(es)	Leticia Pinheiro
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-089-9/prefacio

Título do livro	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: BASES NORMATIVAS, QUESTÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E AS PARTICULARIDADES DO CASO BRASILEIRO
Organizador	Walter Desiderá
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2025
Edição	-
ISBN	978-65-5635-089-9
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-089-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2025

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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.

PREFÁCIO

Na primeira década de 2000 ocorreu, no Brasil, uma certa sincronia entre estudiosos/as da ciência política, do direito e das relações internacionais, levando a que uma dezena deles/as passasse a definir política externa como uma política pública. Esta ocorrência se seguiu aos efeitos experimentados pelo universo da política externa brasileira decorrentes do processo de redemocratização do país, da liberalização econômica e da ampliação da sua agenda temática em virtude do fim da Guerra Fria e da intensificação dos processos de globalização. Em seu conjunto, estes fatores imprimiram maior pluralidade de atores e dinamismo à área, assim como intensificaram os efeitos distributivos das diretrizes de inserção internacional do país. A política externa brasileira, enfim, adentrava o terreno da *politics* com o reconhecimento de que, tal como outras políticas públicas, sua formulação e implementação estavam inseridas na dinâmica das escolhas governamentais, por sua vez fruto de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses distintos.

Esta nova configuração gerou novas perguntas de pesquisa e demandou outras ferramentas de análise para além das já mobilizadas para entender o que se passava. Foi assim que se renovou e se intensificou o diálogo entre as subáreas de análise de política externa (APE) e de análise de políticas públicas (APP), levando a que estudiosos provenientes de distintos campos disciplinares começassem a explorar a condição de política pública da política externa.¹ Alguns examinaram a política externa a partir da perspectiva constitucional, lançando mão da tese do ciclo de vida das políticas públicas; outros, atentos para seus efeitos distributivos, buscaram entender quem ganhava o que com determinadas decisões, por que e que diferença isso fazia, em perfeita sintonia com a preocupação central da APP; outros, ainda, procuraram analisar as iniciativas brasileiras de difusão e de transferência de políticas públicas no escopo da política externa de cooperação sul-sul.

Desta forma, a academia brasileira caminhou em linha com o que pesquisadores de universos acadêmicos estrangeiros também realizavam, fosse apenas reiterando o inevitável diálogo entre as subáreas de APE e APP, fosse buscando compreender processos e decisões de política externa, de fato por meio das ferramentas da APP.

No Brasil, o entendimento da política externa como política pública foi política e epistemologicamente muito importante. Politicamente, porque evidenciou o fato de que as decisões tomadas na área também eram fruto de escolhas entre

1. As referências às contribuições nacionais e internacionais elencadas ao longo deste prefácio podem ser recuperadas em: Pinheiro, L.; Nanci Gonçalves, F. O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas? *Revista Tempo do Mundo*, n. 33, p. 17-41, 2024.

projetos distintos, contribuindo para robustecer e legitimar as demandas pela ampliação e aprofundamento da participação de setores diversos na formulação da política externa. Afinal, se a política externa também resultava de disputas de interesses, os *stakeholders* deveriam ter espaço para sua vocalização e defesa junto aos formuladores dessa política. E epistemologicamente porque, a partir de então, ampliou-se o leque de possibilidades analíticas para a compreensão do processo decisório da política externa brasileira, suscitando novas perguntas de pesquisa, expandindo o campo e mobilizando diálogos interdisciplinares.

Avançando nesta direção, uma geração de jovens pesquisadores buscou nas principais ferramentas analíticas da APP o caminho para melhor explicar a política externa brasileira contemporânea. A título de exemplo, alguns buscaram na literatura sobre coalizões de defesa o instrumental para explicar a política externa dos dois primeiros mandatos de Lula da Silva (2003-2010); outros preferiram lançar mão da abordagem dos múltiplos fluxos para, por exemplo, analisar como o tema das migrações internacionais entrou na agenda governamental do Brasil entre os anos de 1997 e 2006, ou para tratar das mudanças e continuidades na política externa brasileira nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, ou ainda para explicar como fatores domésticos e internacionais geraram condições para que políticas de transferência de renda brasileiras, como o Bolsa Família e o Fome Zero, fossem difundidas no plano internacional.

Reconhecidos os méritos e os avanços realizados nesta direção, o que se nota é a ênfase – se não a exclusividade – dessas contribuições sobre as fases de formulação e da implementação da política. No entanto, quanto mais evidente se tornava a condição de política pública da política externa, mais incontestável era o entendimento de que também ela deveria estar sujeita aos mecanismos de controle existentes nas democracias. Numa versão benigna do mito da caixa de Pandora, a partir de então desencadeou-se um sem-número de perguntas e desafios. Afinal, se do reconhecimento da política externa como política pública deriva a admissão de que também ela deve estar sujeita a monitoramento e a prestação de contas, o que isso implica? Como fazê-lo? Com que instrumentos? Como inferir sucesso ou fracasso no alcance dos objetivos? E outras tantas questões derivadas. É neste ponto que a presente obra oferece contribuição de indiscutível relevo para o campo.

Segundo o pioneiro artigo de Carlos Aurélio Pimenta de Faria² – publicado em 2018 na *Revista Tempo do Mundo*, o periódico do Ipea que, em 2024, ofereceu adicionalmente uma coletânea completa sobre o assunto aqui tratado –, a promoção sistemática do monitoramento e da avaliação da política externa brasileira pode ampliar sua legitimidade doméstica e, conseqüentemente, sua credibilidade

2. Faria, C. A. P. de. 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*, v. 4, n. 1, p. 65-93, 2018.

internacional, além de servir para um aprimoramento dos seus instrumentos de planejamento e da sua capacidade de implementação. Ao tratar deste tema, este livro carrega, portanto, o objetivo de incidir empiricamente sobre a qualidade das decisões governamentais. Entretanto, esta é uma tarefa que não pode prescindir de reflexão e, inclusive, de cautela. E é também aqui que a presente obra encontra seu lugar e propósito, ao buscar entender “*por que [afinal] a política externa não figura entre as políticas públicas que são, sistematicamente, objeto de monitoramento e avaliação do instituto?*”, como indagado em seu primeiro capítulo. Ou seja, o objetivo de contemplar a lacuna vem acompanhado de uma reflexão epistemologicamente robusta e politicamente responsável acerca das singularidades dessa política pública.

Assim, reunindo capítulos assinados por especialistas em APP e APE, o livro que se apresenta como um primeiro resultado do projeto do Ipea intitulado *Monitoramento e avaliação da política externa brasileira: uma proposta preliminar para uma rotina geral*, que discute o porquê de o monitoramento e da avaliação da política externa não ter, até o momento, se consolidado como uma agenda de pesquisa no campo da APE. Além disso, trata dos mecanismos de aprimoramento da democracia que essa prática poderia promover, sempre enfrentando as especificidades da política externa. E é, talvez, neste último objetivo que a presente obra reafirme sua indiscutível importância. O objetivo de compilar e analisar aportes científicos difusos que permitam “*sustentar* [e me permito destacar esse verbo] a execução do M&A/PE [monitoramento e avaliação da política externa]”, como afirmado no primeiro capítulo, é, sem dúvida, de uma relevância sem par. Afinal, revela o compromisso com uma reflexão que vai além de platitudes e frases de efeito sobre a necessidade de se monitorar e avaliar a política externa. Ademais porque, como explicitado e discutido no segundo capítulo por Desiderá e Ramanzini Júnior, os obstáculos, empecilhos e barreiras interpostos são tantos que, por vezes, quase se tornam dissuasores desta empreitada.

Mas se os dois primeiros capítulos deste livro são tão centrais para a discussão em tela, os demais não ficam atrás, ao elencarem as razões da escassez de produções específicas voltadas ao monitoramento e à avaliação na própria subárea de APE, como Desiderá realiza no capítulo 3; ao explorarem as contribuições multidisciplinares que, de modo mais parcimonioso, examinam o desempenho de estratégias delimitadas de política externa, potencialmente criadoras de protocolos para o monitoramento e avaliação de maior amplitude, como explanam Desiderá e Schmitz no capítulo 4; e também ao discutirem o potencial da ciência de dados nesse universo, reflexão assinada por Desiderá e Souza no quinto capítulo do livro.

A situação específica do Brasil também é enfrentada em pelo menos dois capítulos deste livro: no capítulo 3, já mencionado, ao identificar as abordagens analíticas mais promissoras, suas vantagens e limitações para o desenvolvimento de rotinas gerais aplicáveis ao contexto brasileiro; e, no capítulo 6, assinado por

Ramanzini Júnior e Mariano, ao discutir as experiências já existentes de planejamento e monitoramento da política externa.

A título de observação, gostaria, nesta oportunidade, de registrar que a reflexão de natureza acadêmica realizada neste livro dialoga muito bem com iniciativas por uma atuação mais concreta neste campo originárias da sociedade civil, que, a bem da verdade, encontraram – e ainda encontram – tanto resistência quanto acolhimento nas agências governamentais, em particular no Itamaraty. Dentre elas, destaque deve ser dado à demanda pela criação de um conselho nacional de política externa brasileira, em moldes semelhantes aos conselhos nacionais de políticas públicas existentes. Proposto por entidades da sociedade civil de modo mais formalizado ao Ministério das Relações Exteriores há cerca de dez anos, estima-se que este conselho, de caráter consultivo, poderia se constituir num legítimo mecanismo de monitoramento e de avaliação da política externa brasileira por parte de setores da sociedade civil e de outras agências do aparato estatal, balizado por uma atuação transparente e democrática, atendendo assim a alguns dos tópicos levantados por esta publicação. Se materializado, este seria, sem dúvida, um passo significativo em direção a uma política externa mais democrática. A eficácia, legitimidade e alcance de uma iniciativa como essa, entretanto, não prescindiria das reflexões que a presente obra oferece aos estudiosos de política externa e aos cidadãos brasileiros de uma forma geral. Assim, me parece quase desnecessário sublinhar a importância deste livro que, a partir de agora, torna-se referência obrigatória para os estudos sobre política externa em geral, e brasileira em particular.

Por fim, gostaria de registrar minha satisfação quando, ao chegar ao último capítulo deste livro, me deparei com uma apreciação crítica sobre as questões, problemas e soluções elencados e discutidos pelos capítulos, numa produtiva avaliação do seu alcance e limitações. E, igualmente, assinalar meu agrado ao saber dos próximos passos a serem trilhados em direção à ampliação e ao aprofundamento desta reflexão. Ao contemplar estes dois âmbitos – da autocrítica e do planejamento para o futuro –, este último capítulo não somente reafirma o compromisso do Ipea e da sua Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) com sua missão de monitorar e avaliar as políticas públicas brasileiras com responsabilidade e espírito público, mas também se constitui num estímulo a que mais pesquisadores/as se somem a esta relevante e promissora agenda de pesquisa.

Rio de Janeiro, 5 de julho de 2025

Leticia Pinheiro

Professora adjunta do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (Neaape)