

COMO EFETUAR O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA? AS CONTRIBUIÇÕES OFERECIDAS POR ESTUDOS FOCADOS NO DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA ALTERNATIVOS

Walter Antonio Desiderá Neto¹
Guilherme de Oliveira Schmitz²

SINOPSE

Partindo da ideia de progressivamente elaborar ferramentas que componham um conjunto de rotinas gerais de monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE), o objetivo deste artigo é examinar alguns dos trabalhos produzidos em agendas de investigação multidisciplinares nas quais exames do desempenho de determinados instrumentos de política externa figuram como seu eixo organizador. São analisados em maior detalhe as contribuições para os casos das operações de paz, das sanções econômicas, da diplomacia tradicional e da diplomacia pública. Mesmo sem estarem necessariamente vinculados a uma literatura com a denominação explícita de monitoramento ou avaliação, tais aportes de recorte mais delimitado têm produzido avanços relevantes no encaminhamento das dificuldades de fundo teórico-metodológico envolvidas. O estudo efetuado neste artigo se orienta pela preocupação de extrair dessas experiências as contribuições que podem ser aplicadas na produção de ferramentas que tenham o propósito de efetuar o M&A/PE de forma mais ampla.

Palavras-chave: monitoramento e avaliação de políticas públicas; análise de política externa; instrumentos de política externa; operações de paz; sanções econômicas; diplomacia.

ABSTRACT

Starting from the idea of progressively developing tools that comprise a set of general routines for monitoring and evaluating foreign policy, the aim of this article is to examine some of the works produced in multidisciplinary research agendas in which examinations of the performance of specific foreign policy instruments serve as their organizing axis. Contributions to the cases of peace operations, economic sanctions, traditional diplomacy, and public diplomacy are analyzed in greater detail. Even though they are not necessarily linked to a literature explicitly designated as monitoring or evaluation, such contributions with narrower focuses have produced relevant advancements in addressing the underlying theoretical and methodological difficulties. The study conducted in this article is guided by the concern of extracting from these experiences the contributions that can be applied in the production of tools meant to carry out the monitoring and evaluation of foreign policy in a broader manner.

Keywords: monitoring and evaluation of public policies; foreign policy analysis; foreign policy instruments; peace operations; economic sanctions; diplomacy.

JEL: F50; H83; H87.

Artigo recebido em 28/7/2023 e aprovado em 11/8/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi36art1>

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Apesar de sua contribuição para o aperfeiçoamento da atuação do setor público, do conhecimento científico que produz, além de sua pertinência normativa em contextos democráticos, o monitoramento e a avaliação da política externa (M&A/PE) são atividades pouco praticadas no mundo. No âmbito acadêmico, desde a fundação do campo da análise de política externa (APE), a quantidade de reflexões que se dedicaram a discutir e enfrentar os desafios inerentes à tarefa, de modo a prover bases científicas para sua realização, é também bastante inexpressiva. No conjunto dos eixos condutores das agendas de pesquisa do campo, são extremamente raras as pesquisas em que essas tarefas figuram explicitamente entre seus objetivos gerais.

Em trabalho anterior, buscou-se apontar e examinar alguns fatores de ordem teórico-metodológica que podem ter motivado a baixa atratividade do tema no campo (Desiderá, 2022). Para resumir, cabe apontar duas questões: i) o campo se concentrou em explicar como as estratégias são formuladas e como as decisões são tomadas, devido ao fato de sua fundação ter sido em grande parte para tentar suprir e fazer um contraponto às insuficiências das teorias sistêmicas das relações internacionais em prever o comportamento de cada país; e ii) como a complexidade do sistema internacional dificulta o estabelecimento de nexos causais robustos entre as iniciativas implementadas por cada país e os resultados obtidos, a capacidade de extrair e aplicar eventuais aprendizados fica comprometida, levando a conclusões de que não valeria a pena levar adiante tais esforços. Cumpre ressaltar, de todo modo, que esse desânimo não se pode justificar, uma vez que está calcado em visões equivocadas ou demasiado estreitas sobre os distintos objetivos (e os benefícios) que podem orientar uma pesquisa avaliativa.

Considerado o papel que a política externa pode desempenhar na alavancagem das estratégias de desenvolvimento nacional, os aprendizados que podem ser extraídos por meio da realização do M&A/PE justificam e tornam imperativo que se busque desenvolver formas para contornar ou superar os obstáculos de toda ordem. Nessa direção, partindo da ideia de progressivamente elaborar ferramentas que componham um conjunto de rotinas gerais de M&A/PE, este artigo busca dar sequência a este longo trabalho. Seu objetivo geral é levantar e examinar alguns dos trabalhos produzidos em agendas de investigação multidisciplinares nas quais o desempenho de determinados instrumentos de política externa figura como seu eixo organizador.

Mesmo sem estarem necessariamente vinculados a uma literatura com a denominação explícita de monitoramento ou avaliação, os aportes oferecidos por essas pesquisas com recorte mais delimitado do objeto avaliado têm produzido avanços relevantes no encaminhamento das dificuldades de fundo teórico-metodológico. Diante desse contexto, o estudo efetuado neste trabalho se orienta pela preocupação de extrair dessas experiências as contribuições que podem ser aplicadas na produção de ferramentas que tenham o propósito de efetuar o M&A/PE numa perspectiva de aplicabilidade mais ampla.

Contando com esta introdução, o texto possui quatro seções. Na segunda seção, os instrumentos de política externa são brevemente examinados sob um ponto de vista teórico-conceitual, com base na obra de Hill (2016). Na terceira seção, por sua vez, são analisados os resultados mais relevantes provenientes das agendas de pesquisa de perfil avaliativo que têm quatro instrumentos de política externa como objeto: as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. Por último, a quarta seção contém algumas considerações finais que pretendem sistematizar as principais ideias discutidas no artigo.

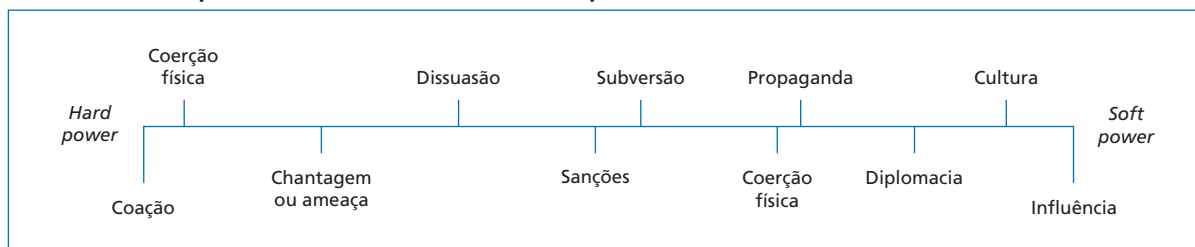
2 INSTRUMENTOS E OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERNA: ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS

No contexto do exame da implementação da política externa de uma nação, Hill (2016) aponta que um dos aspectos que necessariamente deve ser abordado consiste em verificar a aptidão de um país para fazer o que pretende, dadas suas capacidades relativas e os instrumentos à sua disposição.³ Conforme a concepção do autor, as capacidades se referem aos recursos de poder possuídos por uma nação que podem ser operacionalizados politicamente. Sendo desigual a distribuição global de tais recursos e capacidades, a implementação de uma ação de política externa depende não apenas das capacidades absolutas de um ator, mas também de suas capacidades relativas às dos demais atores com quem interage. A esse respeito, o autor sintetiza lembrando que “o poder não é exercido em um vácuo, mas sobre uma contraparte, para um propósito específico, durante um lapso temporal definido e em um momento histórico determinado” (Hill, 2016, p. 143).

Nessa proposta conceitual, os instrumentos de política externa se definem como os meios ou formas de ação propriamente ditos que a pasta internacional tem à sua disposição ao trilhar seus objetivos. Em conjunto, os instrumentos compõem o chamado *statecraft*, um termo sem tradução perfeita para o português, mas que denota a ideia de uma caixa de ferramentas estatal. Conforme as capacidades nacionais que mobilizam, os instrumentos podem ser caracterizados dentro de um espectro entre dois extremos ideais: os rígidos (*hard power*) – de coerção, físicos e materiais – e os brandos (*soft power*) – de cooptação, persuasivos e simbólicos.⁴ A figura 1 representa esse contínuo de forma gráfica, sugerindo a localização de alguns exemplos de instrumentos de política externa ao longo do espectro.

FIGURA 1

Contínuo de poder *hard-soft* e instrumentos de política externa



Fonte: Hill (2016, p. 145).

De forma complementar, o autor britânico propõe uma categorização adicional dos instrumentos baseada na sua divisão em quatro grupos temáticos amplos. Na maioria dos casos, eles também podem ser identificados dentro daquele espectro, no sentido do *hard* para o *soft*: militares, econômicos, diplomáticos e culturais.⁵ Não está ao alcance deste trabalho discutir a suficiência dessas categorias em abranger todos os instrumentos existentes. Com efeito, conforme se depreende pela própria ideia do espectro, no qual a fronteira entre os lados não possui um limite fixo, o autor quer demonstrar

3. O outro aspecto diz respeito ao estudo da distorção que tem o potencial de ocorrer, desde que uma decisão política é tomada pelas autoridades, até o momento em que a ação é executada na prática pela administração pública (a diferença entre o que foi idealizado e o que foi feito ou foi possível fazer).

4. Para os conceitos originais, ver Nye (2012).

5. Essa divisão foi originalmente proposta por Holsti (1976).

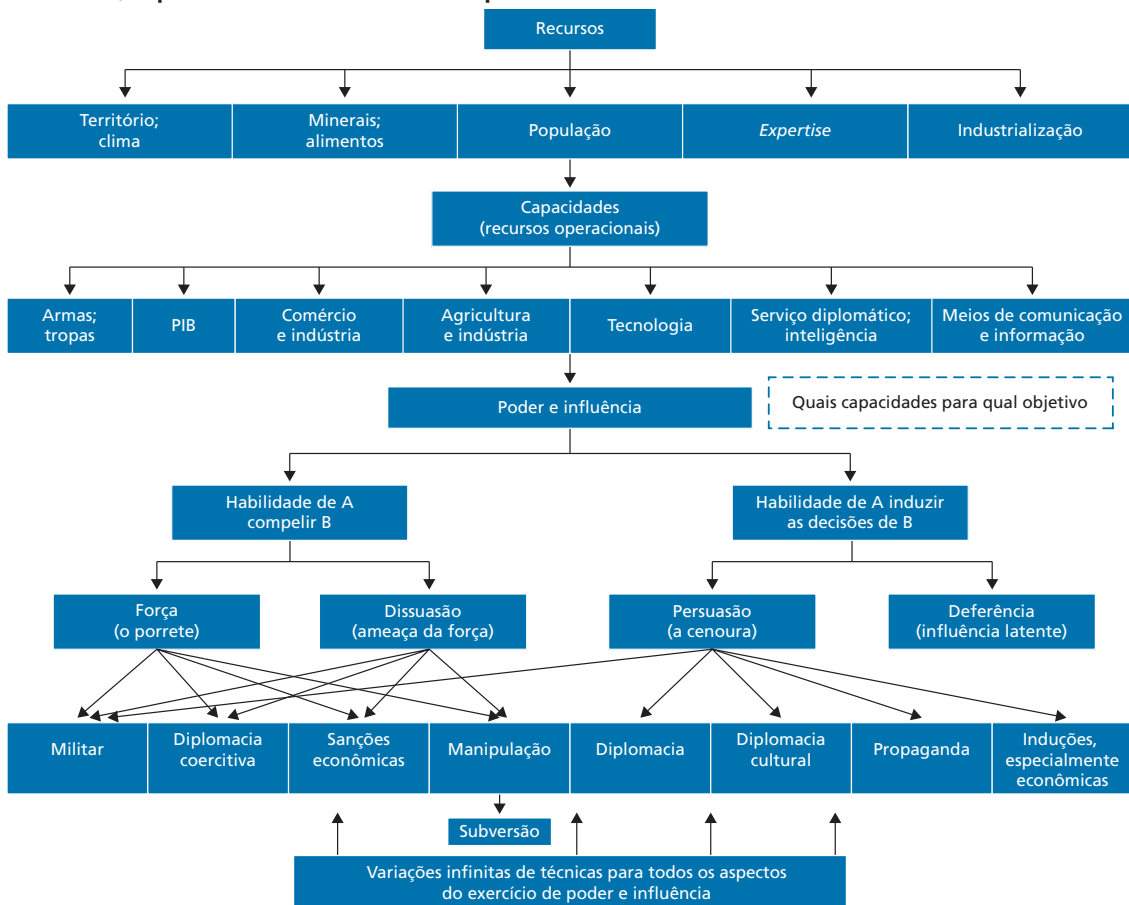
como, na realidade, são mais numerosos que os tipos puros os casos híbridos com matizes variados. Como bem pontua a partir de alguns exemplos,

(...) as sanções [econômicas] – que podem assumir muitas formas – podem ser tanto demonstrativas quanto punitivas, destinadas a encorajar outros a repensar suas posições. A diplomacia está principalmente associada ao diálogo, mas pode ser coercitiva quando os embaixadores são expulsos de um país ou há uma ameaça velada de medidas mais duras por trás de um pedido de cooperação. Muitas vezes é difícil distinguir a propaganda do simples polimento de uma autoimagem. Até mesmo as Forças Armadas podem ser usadas para ajudar em desastres naturais ou para treinar militares estrangeiros sem que seja necessário nenhum *quid pro quo* específico – caso em que elas não estão exercendo o poder duro. Por outro lado, as “cenouras” de ajuda financeira ou os privilégios comerciais podem parecer poder brando quando, na prática, equivalem a incentivos que não podem ser facilmente recusados, dada a fraqueza do Estado em questão. Tornam-se assim coercitivos em caráter (Hill, 2016, p. 144).

A figura 2 contém um esquema que busca listar os principais recursos, capacidades e instrumentos que um país pode possuir e mobilizar, e dos quais pode dispor ao empreender suas iniciativas no sistema internacional. Dadas as pretensões deste artigo, não cabe aqui pormenorizar cada um desses elementos. O objetivo de apresentar esta figura se restringe apenas a demonstrar, de forma sintética, a amplitude da gama de alternativas de ação com que se deparam os tomadores de decisão ao formularem a política externa.

FIGURA 2

Recursos, capacidades e instrumentos de política externa



Fonte: Hill (2016, p. 147).

Obs.: PIB – produto interno bruto.

Reconhecida essa larga abrangência, cabe pontuar que, para alguns poucos instrumentos, foram dedicadas numerosas pesquisas que tomaram seu desempenho como objeto de avaliação. Assim, para dar seguimento ao objetivo deste trabalho, a tarefa da seção seguinte consiste em elencar alguns resultados e os métodos predominantemente adotados nessa bibliografia, no intuito de sistematizar e relatar o aprendizado que tenham acumulado. Buscando contemplar exemplos das quatro categorias do *statecraft*, conforme mencionado na introdução deste artigo, foram selecionados os seguintes instrumentos: as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. Por limitações de espaço, para cada caso, optou-se por examinar com maior grau de detalhamento apenas uma obra de referência.

3 O DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA NA CONQUISTA DE OBJETIVOS DA PASTA INTERNACIONAL: CASOS SELECIONADOS

3.1 Operações de paz

Seguindo a ordem conforme o sentido proposto por Hill (2016), as operações de paz, exclusivamente aquelas que envolvem o uso da força, caracterizam-se como um instrumento militar de política externa. Delas costumam participar um coletivo de países e, de uma forma geral, uma organização internacional, com frequência a Organização das Nações Unidas (ONU). Desses países, alguns se envolvem apenas como apoiadores, enquanto um grupo menor cumpre a função de executar a intervenção na prática com o envio de forças militares. Apesar de haver numerosas diferenças entre essas operações, além de outros fatores, quanto ao seu formato, sua composição e suas atribuições, a cada nação participante correspondem um ou mais objetivos de política externa subjacentes. Principalmente por essa razão, o acompanhamento de suas atividades e a avaliação dos seus resultados são esforços relevantes para o M&A/PE.

Contudo, embora seja uma agenda de pesquisa produtiva, é importante esclarecer de antemão que a maior parte dos trabalhos não deve ser considerada como esforços avaliativos relacionados diretamente com a política externa dos países envolvidos. Posto de outra forma, na maioria deles não se tomam as motivações dos países que implementam essas intervenções como referência ou objeto de avaliação. Na verdade, predominam pesquisas que têm como objetivo verificar o desempenho das missões quanto ao cumprimento das metas presentes no mandato que lhes foi atribuído: se produziu ou manteve a paz, bem como os objetivos específicos.

Dois dos autores mais influentes e experientes sobre esse tema, Diehl e Druckman (2015),⁶ representantes dessa tradição preponderante, dedicaram-se a construir um quadro de referência que idealmente tivesse aplicabilidade universal para a avaliação dessas missões independentemente de seus perfis diferenciados. Apesar de não se tratar de um trabalho que apresente um foco na conquista de objetivos de política externa por meio desse instrumento, suas preocupações metodológicas revelam uma enorme proximidade com o M&A/PE. Nessa direção, vale ressaltar que, além de os pesquisadores sublinharem a importância de que sejam construídas e aplicadas ferramentas de avaliação com rigor

6. Vale sublinhar que o trabalho original foi publicado anos antes na forma de um livro (Diehl e Druckman, 2010). Em outra oportunidade (Druckman e Diehl, 2013), com a colaboração de outros colegas, a metodologia proposta foi aplicada a casos concretos.

científico para esse instrumento, eles também reservam boa parte do texto para discutir suas inquietações quanto às dificuldades para o estabelecimento de nexos causais entre as ações e os resultados.

Embora não tenham encontrado soluções definitivas para esses problemas, duas de suas recomendações são muito valiosas para os objetivos deste artigo. Em primeiro lugar, após revisar os trabalhos que se propuseram a avaliar as missões de paz, Diehl e Druckman (2015, p. 97) extraem o alerta de que, quanto maior o lapso temporal entre, de um lado, a implementação de uma operação e, de outro, o momento histórico escolhido em uma pesquisa para que sejam observados e avaliados seus resultados, maiores se tornam as dificuldades em tirar conclusões causais cientificamente robustas entre uma coisa e outra.

Transportando para o M&A/PE, isso significa que, embora seja sensato reconhecer a lentidão para que algumas iniciativas de uma nação produzam os efeitos esperados no sistema internacional, deve-se atentar para o fato de que o limite para que esse lapso não comprometa a validade das conclusões de uma pesquisa avaliativa seguramente será mais curto do que aquele que formuladores e executores estariam dispostos a aguardar. Para o pesquisador, identificar esse prazo, demonstrando os fatores que impedem de forma definitiva que a partir de um determinado momento seja realizada qualquer inferência causal robusta,⁷ é uma tarefa fundamental e que pode se revelar bastante frutífera. Com ela se justifica aos interlocutores – avaliados, *stakeholders* ou cidadãos – a impossibilidade de que se conceda um prazo maior para que os efeitos das intervenções sejam verificados. Esse esforço pode até mesmo ser utilizado como critério para uma definição objetiva do período em que os resultados daquela política pública devem necessariamente ser considerados como os finais.

Em segundo lugar, no que se refere aos possíveis parâmetros adotados para delimitar onde termina o fracasso e começa o sucesso em uma avaliação de missões de paz, é interessante apontar que uma das alternativas levantadas e discutidas por Diehl e Druckman (2015, p. 98) consiste exatamente em examinar a adequação da decisão por adotar este entre os demais instrumentos de *statecraft* disponíveis, a exemplo da diplomacia e das sanções econômicas. Nesse ponto, duas de suas ponderações são muito caras ao M&A/PE e não podem ser perdidas de vista: i) conforme bem apontam, as operações de paz e outros instrumentos podem ser aplicados ao mesmo tempo, quer dizer, não são mutuamente exclusivos, e as numerosas combinações possíveis elevam a gama de opções de ação e tornam ainda mais complexa a tarefa de mapear as alternativas para então prever e comparar a efetividade potencial de cada uma delas; e ii) além disso, eles sublinham que, como as ferramentas também podem ser adotadas sequencialmente, deve-se atentar para que a eficácia dos instrumentos também deve variar de acordo com quais, quantas, quando e se outras ferramentas foram adotadas anteriormente.

Essas reflexões confirmam a pertinência da argumentação de Goddard *et al.* (2019, p. 310-305) de que, para além dos instrumentos, o *statecraft* deva ser estudado também quanto aos repertórios e os roteiros de que é composto. Conforme sustentam os autores,

(...) em qualquer momento histórico específico, encontramos kits limitados de ferramentas – repertórios – em uso, seja por países específicos, em relações entre nações específicas ou em regiões específicas. [Por exemplo], convocar um congresso diplomático para resolver uma crise era comum no início do século XIX. No final daquele século, os repertórios de *statecraft* estavam se afastando do uso dessa ferramenta. (...) Um foco em repertórios coloca os processos de interação no centro da análise do *statecraft*. Mas repertórios são mais estratégicos do que “práticas”. Eles são *kits* de ferramentas formados por

7. Por exemplo, o surgimento de uma variável interveniente de peso, como uma pandemia, que influencie de forma abrangente os resultados e cujos efeitos sejam impossíveis de serem isolados.

hábitos, habilidades e estilos a partir do qual se constroem “estratégias de ação”. (...) [Por exemplo, esse] foco permite contornar um debate contemporâneo improdutivo sobre se a ordem liberal suplantou ou restringiu a política de poder. (...) Um ponto de partida mais interessante para a análise seria examinar como o *statecraft* americano – incluído o uso da força – acabou sendo submetido à lógica de um conjunto de repertórios, bem como a medida em que o uso estratégico de repertórios determinados colabora para a ordem internacional ou a enfraquece. (...) [Tudo isso tem como consequência a exigência de] uma reconceitualização da relação entre os atributos de poder, por um lado, e os instrumentos de política externa, por outro, (...) [porque] chama-se atenção para como a *prática do statecraft* não apenas reflete, como também cria poder, seja mobilizando os recursos de uns ou desmobilizando os de outros.

No M&A/PE, conhecer e examinar os repertórios de *statecraft* predominantes na política externa do país sob análise, bem como os do contexto de interação em que suas iniciativas são executadas, são tarefas fundamentais para que se compreenda a maneira pela qual os tomadores de decisão apreciam o custo de oportunidade representado por cada alternativa de ação. Conforme o país, seguir uma determinada via pode representar uma mudança brusca de comportamento ou a continuidade de uma longa tradição nacional. A depender da região em que se encontra, a contraparte com quem está dialogando ou o fórum multilateral em que está atuando, correspondem roteiros de atuação distintos, os quais quando desrespeitados geram reações com graus de contestação igualmente variados. Tudo isso deve ser levado em conta para que a avaliação da adoção de um instrumento seja devidamente matizada pelas características de cada conjuntura.

3.2 Sanções econômicas

Passando para o caso das sanções econômicas, elas são provavelmente a ferramenta que foi avaliada de forma mais exaustiva pela comunidade científica, provocando debates que foram capazes de estimular seu estabelecimento como uma agenda de pesquisa multidisciplinar e de alta produtividade. O interesse a respeito delas pode ser explicado por pelo menos dois motivos. Primeiro, o próprio crescimento do uso dessa ferramenta na política global, que pôde ser observado desde os anos 1950, mas que se tornou exponencial dos anos 2000 em diante. Segundo, seu papel como uma alternativa à violência, no contexto de uma crescente condenação moral e legal ao uso da força nas relações internacionais, que teve como marcos fundacionais a criação da ONU e a integração europeia, passando pelo temor das consequências imprevisíveis de uma guerra nuclear que caracterizaram os anos da Guerra Fria, chegando nas décadas mais recentes à globalização da cultura cosmopolita liberal ocidental e dos valores pacifistas nela contidos (sobretudo em grandes metrópoles do planeta).

Nessa bibliografia, a primeira (1985), a segunda (1992) e a terceira edição da obra de Hufbauer *et al.* (2007) são indiscutivelmente os trabalhos mais influentes. Conforme relatado pelos próprios autores em diferentes oportunidades, sua pesquisa conquistou essa posição de destaque porque suas conclusões desafiaram a opinião convencional de que as sanções nunca funcionavam – uma visão predominante quando foi lançada, mas que permanece muito presente em vários círculos teóricos e ideológicos. Certamente o prestígio se deve também pelo fato de o trabalho estar assentado em uma metodologia que, em que pesem suas lacunas, apresenta uma robustez cujo nível elevado instigou a comunidade científica a examiná-la, discuti-la e criticá-la.

Apesar de ter sido produzida por intelectuais com mais proximidade com a disciplina da economia, devido ao seu objetivo geral mais premente – verificar em quais contextos as sanções econômicas tendem a ser eficazes na conquista de metas de política externa – a obra deve ser classificada sobretudo como uma pesquisa de M&A/PE, no sentido mais tradicional que se possa dar ao termo.

Não é por acaso que as reações a ela cruzaram múltiplas fronteiras disciplinares, provenientes com maior intensidade, logicamente, do campo da APE.⁸

A metodologia criada, aplicada e, em pelo menos duas oportunidades, readaptada por Hufbauer *et al.* (2007), no que tange à sua maneira de contornar os desafios científicos que rodeiam o M&A/PE, contém determinados aspectos, alguns positivos e outros negativos, merecedores de nota. Acima de qualquer coisa, deve-se saudar o mérito do esforço destinado para a construção progressiva de uma base de dados contemplando todos os episódios⁹ em que sanções econômicas foram aplicadas na política internacional entre 1914 e 2006. Contando ainda com treze casos adicionais selecionados pertencentes ao período antecedente à Primeira Guerra Mundial, a pesquisa baseada em diversas fontes documentais resultou em uma base que totaliza duzentos casos.

De forma análoga aos dados de eventos, com base nas informações levantadas sobre os episódios,¹⁰ para cada um deles os pesquisadores buscaram indicar de forma mais ou menos objetiva e padronizada o comportamento de um conjunto de variáveis descritivas gerais, com destaque para as seguintes: i) o país que liderou a imposição (*sender*); ii) seus objetivos; iii) as ações que tomou; iv) o tipo de sanção aplicada; v) o país a quem o instrumento se destinou (*target*); vi) as ações que ele tomou em reação; vii) o tempo de duração da imposição; e viii) o resultado. Além disso, utilizando dados de diversas fontes adicionais, foram levantados indicadores para definir o comportamento de variáveis que os autores consideraram ter potencial de afetar os custos envolvidos em o país-alvo acatar ou desafiar as sanções, agrupadas entre as de origem política e as econômicas.

A partir dessas informações, os pesquisadores puderam sugerir os tipos de objetivos que costumam ser conquistados por esse instrumento, as características comuns dos países-alvo que cederam à pressão imposta, e a maneira predominante pela qual as sanções de êxito foram implementadas. Em outras palavras, em que pese suas deficiências, as conclusões resultantes do trabalho entregaram aportes que se propuseram a cumprir com as principais funções tradicionalmente esperadas de pesquisas avaliativas: disponibilizar informações à administração pública, na forma de recomendações claras e objetivas, que lhe permitam antecipar com maior precisão os resultados potenciais da adoção de um instrumento de política externa, de maneira que ela possa tomar melhores decisões, bem como implementá-lo de forma mais eficiente.

Bergeijk (2021) relata que a maior parte das críticas recebidas pela obra podem ser agrupadas em três conjuntos de problemas: i) o viés de seleção dos casos, cuja fonte está na escolha das condições para que um episódio fosse caracterizado como o de uma sanção econômica; ii) a subjetividade envolvida na atribuição e na estimação dos valores de grande parte dos indicadores das variáveis categóricas; e iii) a imprecisão e a insuficiência das categorias utilizadas na composição do índice que mede o sucesso das iniciativas, devido à adoção de um parâmetro muito baixo, o qual favorece que o desempenho seja injustificadamente avaliado positivamente. Apesar das discussões sobre a pertinência dessas críticas ou do debate sobre qual dos problemas seria o mais grave, a principal evidência da existência de deficiências importantes se constitui no fato de que alguns países seguiram suas recomendações e os resultados não foram positivos. Mesmo que se argumente que eles não as aplicaram de forma

8. Deve-se mencionar que o livro de Baldwin (2020) sobre o *statecraft* econômico, lançado originalmente também em 1985, lançou as bases para a formulação de uma visão própria da APE que servisse de contraponto àquele trabalho.

9. Em termos estatísticos, a população.

10. Na segunda edição, os autores publicaram um volume suplementar contendo um resumo histórico de cada episódio, como forma de explicitar as evidências qualitativas em que estão baseados os valores atribuídos para cada parâmetro dos casos na base.

correta e/ou completa, como de certa forma alegam os autores, neste caso então é possível levantar a hipótese de que tenha faltado clareza e objetividade na forma de comunicá-las. Em qualquer caso, todas as críticas permitem a extração de lições preciosas aplicáveis ao M&A/PE como um todo.

Antes de seguir para o próximo instrumento, não se pode deixar de mencionar o caso da cooperação para o desenvolvimento. Ao contrário da sanção econômica, ela se classifica como um instrumento em que o país provedor aposta em estímulos positivos para afetar o comportamento do receptor. Ainda que as capacidades mobilizadas sejam predominantemente econômicas, ela pode responder a objetivos de política externa diversos, os quais incluem desde a promoção de uma imagem de solidariedade e a conquista de prestígio perante a comunidade global a até mesmo anseios militares.¹¹

Do ponto de vista da avaliação do instrumento, nas duas últimas décadas ganhou corpo na comunidade científica uma literatura que geralmente costuma ser identificada sob o rótulo de eficácia da ajuda. Pode-se considerar que seu surgimento foi instigado, do lado dos provedores, pela cobrança de parte do seu público doméstico de que se prestassem contas a respeito da utilidade de se destinar recursos dos contribuintes a atividades cujos benefícios nenhum deles usufruiria de forma direta ou explícita. Do lado dos países receptores, por sua vez, a demanda por esses estudos decorreu da sua insatisfação¹² com a imposição de condicionalidades na prestação desses projetos, entre outras práticas recorrentes, as quais acusavam de contribuir, ao fim e ao cabo, para a manutenção de uma relação de dependência com os países ofertantes.

Com efeito, independentemente desses ou de outros fatores que tenham impellido especialistas a se debruçarem sobre o tema, mais importante para este artigo é pontuar que o objeto avaliado pela enorme maioria dessas pesquisas não se trata do desempenho desse instrumento quanto ao cumprimento de objetivos de política externa aos quais um país provedor explícita ou implicitamente deseja fazer frente. Em lugar disso, elas apreciam os projetos que são executados caso a caso, tanto à sua forma de implementação como ao seu desempenho, mas essencialmente do ponto de vista dos seus efeitos no país receptor, quer dizer, da sua capacidade para enfrentar os problemas existentes naquela localidade aos quais se dispôs a lidar. Em última análise, podem ser consideradas como avaliações de políticas públicas de cunho primeiramente doméstico, embora tenham o diferencial de apresentarem o envolvimento de um ator externo. Em suma, esses trabalhos têm como norte avaliar o desempenho desse instrumento quanto ao seu objetivo nominal de contribuir para o desenvolvimento do país no qual são empreendidas na prática.¹³ Portanto, apesar de ser um tema muito presente no campo de APE, justifica-se o motivo de não ter sido escolhido para constar neste trabalho.

11. Morgenthau (1962), em trabalho pioneiro, dedicou-se a identificar uma lista de objetivos de política externa que podem estar subjacentes à prestação de ajuda internacional. Contudo, sua reflexão se dá no âmbito teórico, sem haver um exame empírico de causalidade entre ação e resultado, por exemplo, entre oferecer apoio financeiro e obter um melhor posicionamento na balança de poder do sistema internacional. Para uma compilação das reflexões teóricas posteriores sobre essa questão em relações internacionais, ver Ayllón (2007) ou Desiderá (2014).

12. Demonstrada indiretamente ou explicitada verbalmente por países em desenvolvimento em diversos fóruns e conferências multilaterais, sobretudo a partir dos anos 1990.

13. Vale sublinhar, de toda forma, que existem (poucos) trabalhos que vão nessa direção, mas eles foram produzidos sobretudo pela própria administração pública de alguns países, ou então sob encomenda dela. Colocado de outra forma, eles não fazem parte de uma agenda de pesquisa que tenha partido das reflexões próprias da comunidade científica. Por isso, considerou-se que não caberia examiná-los neste artigo. Para exemplos desses estudos, ver United Kingdom (2017) e Finland (2020).

3.3 Diplomacia tradicional

Passando para o último instrumento, a diplomacia, é notória a diferença dos estudos avaliativos a seu respeito com relação a essa característica dos trabalhos sobre a eficácia da ajuda. As avaliações que têm como objeto as atividades diplomáticas, embora tenham uma bibliografia menos numerosa em comparação com a dos instrumentos examinados anteriormente, em ampla maioria avaliam de forma direta o desempenho e o processo de implementação de iniciativas que estão essencialmente voltadas ao cumprimento de objetivos de política externa.

Logicamente, seria estranho caso fosse diferente, dada a própria motivação existencial dos serviços diplomáticos, que por definição de certa maneira constituem a pasta internacional. Em uma das mais influentes obras da Escola Inglesa de Relações Internacionais, Bull (2002, p. 187) aponta que a diplomacia pode ser definida como “a gestão das relações entre países e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”. Na maior parte dos casos dialogando e contando com a cooperação de outros atores da administração pública doméstica, ela desempenha ao menos quatro funções em um governo: i) facilitar a comunicação entre os líderes políticos; ii) negociar acordos bilaterais e multilaterais; iii) coletar informações sobre países estrangeiros; e iv) minimizar os efeitos dos atritos nas relações internacionais (Bull, 2002).

Sobretudo a partir do início da globalização, passou-se a reconhecer que, além dessas quatro funções da denominada diplomacia tradicional, ainda que já as desempenhassem, os emissários estrangeiros oficiais dos países passaram cada vez mais a exercer algumas outras adicionais. Elas se distinguem das originais por terem como interlocutores, no lugar de representantes e autoridades oficiais de governos, pessoas, grupos de interesse, empresas privadas ou outras parcelas da sociedade de países estrangeiros. Por esse motivo, elas são agrupadas sob a alcunha de diplomacia pública.

No que se refere à avaliação desse instrumento, tratando separadamente e começando pelo caso da diplomacia tradicional, não há uma obra que tenha ocupado uma posição de referência na literatura¹⁴. Assim, optou-se por apresentar aqui, dos trabalhos consultados, aquele que se considerou possuir os objetivos que apresentam a maior afinidade com o M&A/PE, cujos resultados tenham utilidade mais significativa para pesquisas desse perfil de uma forma geral. Com efeito, a consulta à literatura sugere haver uma pulverização desses estudos. Em outras palavras, diferentemente dos outros instrumentos que foram tratados, não se pôde detectar um eixo central de debate ao redor do qual as reflexões estejam organizadas de modo que conte com uma comunidade científica especializada e dedicada a essa agenda em proporções comparáveis aos casos das operações de paz, das sanções econômicas e da eficácia da ajuda.

14. A obra de maior fôlego é o livro organizado por Hutchings e Suri (2015), o qual conta com aportes seus e de mais oito especialistas, e tem como objetivo estudar, exclusivamente para episódios dos Estados Unidos, casos que os editores denominam como de diplomacia de sucesso. Além de focarem nos acertos e não nos erros, um diferencial relevante do trabalho, outra inovação se refere à diferenciação conceitual que estabelecem entre, de um lado, diplomacia de sucesso e, de outro, sucesso diplomático. Para eles, o último está relacionado com os resultados observados, ao passo que o primeiro decorre de situações em que “os objetivos definidos por líderes políticos aos diplomatas (ou outros funcionários políticos estrangeiros) forem alcançados; (...) se são atingidos, a diplomacia pode ser considerada de sucesso, independentemente das consequências finais das ações empreendidas” (Hutchings e Suri, 2015, p. 14). Em outros termos, o sucesso diplomático se refere às situações em que os resultados são avaliados como positivos ao país, enquanto a diplomacia de sucesso faz menção aos processos cotidianos, os avaliados de forma favorável, por meio dos quais os executores colocam em prática ordens recebidas. Ainda que seja uma proposta criativa no campo de APE, deve-se reconhecer que, na tradução para a linguagem utilizada em monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A/PP), o ineditismo perde seu apelo, uma vez que são apenas conceitos para se referir a dois tipos diferentes e comuns de avaliação: processo e resultados.

Esclarecidas essas ponderações, o trabalho a ser mencionado consiste em um artigo e um capítulo de livro análogos publicados por Kleistra e Willigen (2010; 2013), dois pesquisadores holandeses. Em ambas as publicações, os autores dedicam uma primeira parte para efetuar uma discussão sobre a avaliabilidade do conjunto das atividades diplomáticas. Em seguida, para um tipo específico de serviço executado pelos diplomatas para o qual consideram ser possível empreender essa tarefa – as negociações multilaterais – propõem alguns elementos para a construção de um roteiro para a avaliação. Em consonância com as discussões efetuadas até aqui sobre o M&A/PE como um todo, na sua visão,

a busca por adquirir dados sistemáticos sobre objetivos, custos e resultados pode ser muito complicada na área da diplomacia. Os objetivos de política externa são, por definição, formulados na forma de afirmações vagas e em termos gerais. Os diplomatas argumentam que essa abordagem é essencial para uma atuação efetiva em ambientes multilaterais de negociação. Como resultado, eles são céticos a respeito da ideia de avaliar as suas atividades, porque a avaliação não contemplará com justiça a complexidade do ambiente multilateral no qual os objetivos nacionais precisam ser conquistados. (...) [De todo modo,] a diplomacia pode ser avaliada dentro de um quadro analítico baseado em resultados caso não deixe de ser levado em conta que os objetivos em negociações multilaterais são objeto de uma constante mudança. Isso implica que o modelo tradicional *input-output*, o modelo baseado no desempenho mais tradicionalmente adotado pela corrente da Nova Gestão Pública, precisa ser substituído ou adaptado (Kleistra e Willigen, 2010, p. 119-120).

Nessa direção, no lugar da conquista dos objetivos, os autores propõem que, no contexto de negociações multilaterais, o objeto de uma avaliação da diplomacia seja, em termos gerais, o comprometimento dos encarregados. Colocado de outra forma, no modelo que sugerem, a principal questão a ser avaliada está relacionada com verificar se a diplomacia fez tudo que estava ao seu alcance para atingir suas metas. Conforme argumentam, nessas arenas internacionais, os atores envolvidos têm controle limitado sobre os resultados finais, ainda que em graus distintos. Além disso, o processo negociador ocorre por meio de pequenos passos em que são realizados ajustes mútuos entre as partes, até que se chegue lentamente a algum acordo. Ao longo desse período de barganha, algumas alternativas podem ser bloqueadas, enquanto outras que sequer eram consideradas de início podem emergir como as principais candidatas a se tornarem consensuais. Assim, a avaliação não pode deixar de considerar a existência dessa dependência dos resultados em relação à trajetória tomada pelas negociações (*path dependence*). Como o ambiente no qual essa política pública efetua suas intervenções é dinâmico, a desenvoltura em navegar por essas mudanças contextuais e a capacidade dos atores de adaptarem as estratégias conforme o desenrolar do processo se tornam as principais qualidades dos encarregados diplomáticos que podem ser avaliadas.

Portanto, Kleistra e Willigen (2013) propõem um modelo de avaliação que denominam desempenho complexo de resultados (DCR). Com esse nome, eles querem chamar atenção para a causalidade interativa da ação dos atores sobre o produto das negociações multilaterais, de modo a fazer oposição à presunção de causalidade linear entre as intervenções isoladas de uma unidade e os resultados. O modelo está dividido em um roteiro composto por três partes, o qual deve ser seguido e replicado em todo caso a ser avaliado. Em primeiro lugar, três características fundamentais gerais da diplomacia multilateral devem ser recordadas e explicitadas na pesquisa avaliativa: i) a lentidão inerente ao processo de negociação; ii) o poder limitado de um ator isolado em controlar as decisões; e iii) a impossibilidade de que os resultados, por serem coletivos, sejam tomados como parâmetro para avaliar o desempenho dos objetivos de qualquer ator isoladamente, por serem individuais.

Em segundo lugar, um quadro analítico deve ser construído para que se permita realizar o rastreamento dos processos (*process tracing*). Ele se compõe de cinco elementos: i) a evolução geral dos acontecimentos; ii) os objetivos almejados pelo país; iii) os resultados decorrentes das decisões coletivas; iv) as intervenções do país junto ao fórum; e v) e os obstáculos enfrentados por suas propostas. Finalmente, em terceiro lugar, com esses dados levantados e organizados, a diplomacia deve ser avaliada com base em quatro critérios, que são formatados como variáveis categóricas (quadro 1). A atribuição do valor a cada uma delas é efetuada de maneira interpretativa, levando em conta as particularidades do contexto, bem como as oscilações observadas ao longo do período das negociações.

QUADRO 1

Critérios de avaliação de negociações diplomáticas multilaterais

Critério	Definição	Escala
Conectividade com os objetivos	O grau de conformidade das intervenções efetuadas com os objetivos formulados, levando em consideração, inclusive, sua coerência com a prioridade do tema, conforme indicado pelos formuladores da política externa	Conectado
		Parcialmente conectado
		Desconectado
Capacidade de responder construtivamente	A medida pela qual as intervenções conduzem ao bom fluir das negociações e ao encaminhamento de consensos	Construtivo
		Parcialmente construtivo
		Destrutivo
Adequação temporal	O nível em que as intervenções são realizadas nos momentos apropriados	Muito cedo
		No momento certo
		Muito tarde
Escopo	Combinação de três características das intervenções: a amplitude do raio de ação (pequeno ou grande); a forma de encaminhar o posicionamento (direta ou indireta); e o grau de envolvimento (ativo ou passivo)	Amplio
		Moderado
		Restrito

Fonte: Kleistra e Willigen (2013, p. 110).

Analisando as contribuições que a avaliação de DCR aporta ao M&A/PE, alguns pontos merecem ser destacados. Sem dúvidas, a proposta mais inovadora e criativa do modelo está na mudança relativa do objeto avaliado, deslocando o foco dos resultados observados para o comprometimento do setor público em suas intervenções. Com isso, ao mesmo tempo que se escapa da armadilha que a complexidade sistêmica impõe ao estabelecimento de causalidade entre as ações de um ator e os seus resultados, eles não deixam de ser examinados. Longe disso, os produtos sistêmicos decorrentes da complexa atuação dos atores são esmiuçados, uma vez que são levantados de forma abrangente e detalhados para várias etapas, explicitando a trajetória de suas oscilações ao longo do tempo. Assim, numa perspectiva de maior duração, os efeitos da atuação de todos os atores em cada fase da política internacional não são perdidos de vista, tornando fluida a distinção entre resultados intermediários e finais. Além disso, os bloqueios enfrentados pelo país na busca de seus objetivos, que são com frequência provenientes de fatores imponderáveis, passam a estar contemplados nos dados levantados, conduzindo a uma avaliação com um menor potencial de viés negativo e parcialidade. Afinal, o modelo se caracteriza como um tipo de avaliação híbrida de processo e desempenho.

De todo modo, não se pode deixar de destacar algumas questões que podem comprometer a sua aplicabilidade. Em primeiro lugar, embora a abertura de espaço para a ponderação dos detalhes da trajetória pela qual a conquista dos objetivos tenha navegado enriqueça a pesquisa avaliativa, efetuar um estudo de caso para cada área temática significa uma elevação considerável de custos de toda sorte, com destaque para o prazo de execução. A lentidão na conclusão desses estudos pode afetar sua

utilidade prática perante os agentes da burocracia. Em segundo lugar, um levantamento qualitativo dessa natureza exige acesso a uma grande quantidade de informações, as quais podem ser sigilosas ou simplesmente não possuem registros. Por fim, apesar de a padronização dos critérios ser um fator que permite a comparabilidade entre os casos, a subjetividade envolvida na atribuição dos valores de cada um deles pode comprometer a homogeneidade das conclusões. Nesse ponto, a recomendação dos autores de que “uma análise deve ser feita para verificar se determinadas pontuações baixas são justificadas pelo contexto em que as intervenções ocorreram” (Kleistra e Willigen, 2013, p. 110) é bastante preocupante. Caso seja excessivamente acatada, e na ausência de parâmetros objetivos, essa análise tem um risco enorme de conduzir a resultados enviesados, nos quais diversas características desfavoráveis referentes a cada contexto podem servir de pretexto para induzir a conclusões condescendentemente positivas.

3.4 Diplomacia pública

Chegando ao último instrumento, deve-se asseverar que a diplomacia pública, embora não deixe de ser classificada como uma ferramenta pertencente à categoria diplomática, pode também ser alocada na categoria cultural, a depender das atividades envolvidas. Classificações à parte, vale apontar que tem se observado uma produtividade mais intensa na publicação de estudos a seu respeito em comparação com a diplomacia tradicional, sobretudo nos últimos dez ou vinte anos. É possível afirmar que ela se tornou um tema de pesquisa que tem chamado muita atenção dos especialistas, entre outros fatores, por ter passado a ser implementada por praticamente todos os países por meio do uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), com destaque para as redes sociais. Se, por um lado, uma literatura menos dispersa colabora para a identificação de eixos de debate mais bem definidos em seu interior, por outro, sua menor longevidade e seu caráter exploratório dificultam a precisa detecção de obras de referência. Apesar disso, no que se refere aos estudos de natureza avaliativa que se debruçam sobre esse instrumento de política externa, o trabalho de Banks (2020) se destaca devido a seu excelente esforço de compilação e síntese. Ademais, tendo sido um diplomata de carreira dos Estados Unidos por três décadas, a longa experiência profissional do autor confere um diferencial valioso a alguns aportes contidos em sua obra. Por isso, ela foi escolhida para pautar esta última discussão.

Segundo o autor, a diplomacia pública de um país pode ser definida como um conjunto de “atividades de comunicação formuladas para compreender, engajar, informar e influenciar públicos estrangeiros, em defesa de interesses nacionais” (Banks, 2020, p. 64). Suas funções mais importantes são apoiar as prioridades da política externa, gerar ganhos econômicos, construir relações externas, fortalecer o entendimento mútuo, projetar valores, valorizar a imagem nacional e gerenciar crises internacionais. Suas atividades podem ser classificadas em pelo menos cinco categorias:¹⁵ observação,¹⁶ informação, ativismo, contato e empoderamento. A depender da função desempenhada e do tipo das atividades implementadas, corresponderão especificidades na forma de avaliar o instrumento. Apesar disso, Banks (2020) identifica algumas questões que são comuns à maior parte dos casos, a

15. Para aprofundamento, ver Banks (2011).

16. Em inglês, o autor utiliza o termo *listening*, que no contexto dessa literatura tem o sentido de observar e acompanhar com atenção o comportamento de sociedades estrangeiras.

partir das quais extrai algumas ideias gerais. Para os objetivos deste trabalho, três delas merecem ser ressaltadas.¹⁷

A primeira reflexão diz respeito à utilização de variáveis de agrupamento para reunir os indicadores dos resultados ao redor de categorias que dialoguem de forma mais clara e direta com os critérios. No caso da diplomacia pública, o autor menciona que os indicadores dos efeitos das intervenções costumam ser agrupados em cinco áreas: conscientização; aquisição (de conhecimentos ou habilidades); atitudes; ações; e ativismo. Não cabe aqui pormenorizar o significado de cada uma delas. Mais importante é compreender sua utilidade no contexto da pesquisa avaliativa: a partir delas, permite-se hierarquizar os distintos efeitos resultantes das ações, levando em consideração a escala da mudança provocada e sua sustentação ao longo do tempo. Com isso, o desempenho pode ser apreciado com seus devidos matizes, ganhando em precisão. A eficácia de um programa que resulte na formação de redes de ativismo no exterior em defesa das causas por ele propagadas não é a mesma que a de outro em que, imediatamente após sua implementação, o público demonstre ter adquirido uma maior familiaridade com as características do país e sua cultura, mas não cause nenhum tipo de engajamento que tenha efeito multiplicador ou se sustente ao longo do tempo. Nesse sentido, a identificação dessas variáveis de agrupamento, sobretudo em avaliações de desempenho quanto à eficácia, consiste em uma estratégia de importante utilidade para as demais áreas temáticas do M&A/PE, principalmente as que tenham como objeto a adequação da escolha dos instrumentos de política externa.

Uma segunda questão interessante para a qual Banks (2020, p. 70) chama atenção se refere à identificação apropriada da audiência à qual uma intervenção da diplomacia pública se destina, uma vez que é nela em que os resultados devem se manifestar. Conforme aponta,

(...) alguns analistas asseveram que existem apenas três audiências para a diplomacia pública: as elites, as massas e os meios de comunicação. Outros defendem que a audiência apropriada da diplomacia pública são os tomadores de decisão, aqueles que os influenciam, e aqueles que aspiram se tornar um ou outro. Todos concordam que “todo mundo” não é uma audiência.

Transportando essa ideia para aplicar em outras áreas do M&A/PE, essa identificação se revela uma tarefa mais complicada, pois o público passa a ser, geralmente, a própria cidadania ou grupos de interesse domésticos a cujas demandas determinados objetivos colocados pretendem responder. Nesse sentido, a opinião pública e a satisfação desses setores são fontes de informações que, a depender do caso, merecem e precisam ser consultadas em avaliações, uma vez que constituem a percepção dos *stakeholders* sobre a efetividade das iniciativas implementadas pela política externa.

Por fim, a última ideia discutida pelo autor a ser destacada aqui está relacionada com a escolha da abordagem teórico-metodológica a ser adotada na avaliação de um programa de diplomacia pública. Na sua visão, como cada intervenção é realizada em um contexto mais ou menos distinto, não há um modelo único de avaliação que seja o mais apropriado em todos os casos. De toda forma, algumas

17. Além dessas, o autor faz uma recomendação de caráter institucional, a qual decorre, em grande parte, de sua experiência profissional. Ela é composta pela indicação de quatro aspectos que contribuem para que uma política de avaliação da política externa obtenha êxito. Primeiro, a administração pública deve contar com uma liderança efetiva, a qual tenha apreço pela pesquisa e esteja comprometida com a *accountability*. Segundo, a avaliação deve fazer parte dos próprios objetivos estratégicos da burocracia, e sua função deve ser estabelecida desde o início do processo de planejamento. Terceiro, o governo deve demonstrar seu comprometimento com essa atividade, sobretudo por meio de uma alocação suficiente e adequada de recursos para sua realização. Por último, deve haver um mecanismo formal que garanta que as conclusões e os aprendizados extraídos desses trabalhos sejam levados em conta pelos tomadores de decisão, de alguma forma pautando suas escolhas subsequentes (Banks, 2020).

práticas são mais comuns que outras. Assim, e com validade para qualquer área do M&A/PE, vale assinalar que, de acordo com seu levantamento,

(...) avaliadores profissionais recomendam que organizações utilizem desenhos de pesquisa de métodos mistos, seja qual for a abordagem selecionada. Eles argumentam que, enquanto medidas específicas de efetividade e dados quantitativos podem ser muito poderosos, incorporar a riqueza de dados resultantes de pesquisas qualitativas e da análise de mídias sociais pode oferecer uma narrativa convincente que explique os números, dando coloração, significado e contextualização a um relatório de avaliação que de outra forma não estariam disponíveis, e talvez igualmente importante, gerando hipóteses frutíferas que podem ser testadas por outros meios (Banks, 2020, p. 72).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto os instrumentos de política externa propriamente ditos, como as ferramentas de avaliação que foram examinadas neste trabalho, em múltiplos sentidos, apresentam características bastante distintas uns dos outros. 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 neste trabalho buscou evidenciar como, ao contrário, a diversidade se revelou uma importante fonte da riqueza de suas contribuições à empreitada. De cada caso analisado, é possível extrair lições de naturezas diversas, porém complementares entre si, e ao mesmo tempo dialogar com o corpo teórico-conceitual mais diretamente ligado ao campo da APE.

Deve-se assinalar que todos esses trabalhos comungam de algumas das mesmas inquietações, embora alguns se preocupem mais e outros menos com cada uma delas. Para indicar apenas algumas das questões mais desafiadoras, merece mencionar os procedimentos para: i) identificar os objetivos de política externa e os resultados esperados análogos; ii) mensurar os resultados de forma objetiva; iii) delimitar o marco temporal em que os resultados devem ser considerados finais; iv) definir os parâmetros que separam as categorias avaliativas (em sua forma mais básica, a fronteira entre o sucesso e o fracasso); e v) estabelecer a causalidade entre o instrumento empregado e os resultados observados. A diversidade dos objetos avaliados demonstrou propiciar uma maior criatividade na maneira de encaminhar todo o raciocínio, podendo conduzir à construção de um conhecimento de aplicabilidade geral com menos amarras e baseado em evidências para a proposição de soluções.

Em contrapartida, é impossível deixar de reconhecer que a obtenção de mais dados e a produção de inferências que permitam apontar, com grau de incerteza decrescente, em quais contextos a adoção de um ou outro instrumento de política externa obterá êxito, essas previsões estarão fadadas a perderem sua validade com o tempo. Conforme o receituário de recomendações se torne de domínio público, a perda progressiva de seu apelo ocorrerá proporcionalmente ao crescimento do alcance da sua difusão.

A esse respeito, vale lembrar que a estratégia de inserção internacional executada por cada país tem ao menos três perfis e inspirações: i) ações planejadas e de perfil propositivo; ii) ações provocadas pelo ambiente e de perfil reativo;¹⁸ e iii) ações, que podem se considerar planejadas, ou então provocadas por algo que ainda não ocorreu, de perfil antecipatório.¹⁹ São as deste último perfil que

18. Em resposta direta às ações específicas dos demais atores ou para fazer frente a consequências gerais resultantes do emaranhado complexo das interações no sistema – incluídas variáveis exógenas (por exemplo, desastres naturais com impacto internacional ou transfronteiriço).

19. Com o objetivo de fazer frente às ações que os demais atores podem tomar (seja por aparentarem intenção, seja por disporem dos meios suficientes), estão baseadas em percepções ou em dados de inteligência.

têm a propensão (e, de certa maneira, o objetivo) de minar as previsões em que aquelas recomendações estariam baseadas. Nesse contexto, o repertório de instrumentos vigente, embora contribua para prover de alguma forma um roteiro comum a ser seguido, no qual as mensagens que o acionar de cada instrumento pretende enviar seja comunicada sem ruídos, a abrangência de aceitação e o prazo de validade desses processos são frágeis. Um repertório deixa de existir assim que um ator, desde que tenha à sua disposição os recursos de poder, as capacidades de operacionalização e os instrumentos de política externa necessários, decida mudar seu papel ou todo o cenário do palco em que a política internacional é interpretada.

Não obstante, mesmo sem a perspectiva de que recomendações dessa natureza – e no caso de sequer ser possível obtê-las – terão resultados com validade longa, cabe asseverar que os objetivos do M&A/PE não devem se resumir a elas. A superação de cada um dos desafios apontados no início desta seção são contribuições que, mesmo tomadas individualmente, permitem à chancelaria contar com cada vez mais elementos para, como mínimo, monitorar a direção em que se está encaminhando a realidade no que se refere à conquista dos objetivos colocados.²⁰ Dessa forma, mesmo limitados a um recorte de instrumentos e destacando apenas uma obra de referência para cada um, os resultados deste artigo são suficientemente animadores para que sejam encorajados esforços mais exaustivos com o mesmo objetivo em pesquisas futuras.

Por fim, é importante frisar que, para os objetivos de países que não estão aptos nem dispostos a participar de disputas com o tamanho da envergadura que a contestação dos repertórios de *statecraft* representa, até mesmo os estudos de instrumentos individuais têm muito a aportar – sobretudo sobre aqueles que esses países podem e conseguem empregar. Tendo no núcleo da estratégia de política externa o objetivo de promover bases para a superação dos entraves ao seu desenvolvimento, é possível até mesmo apontar benefícios de interesse global. Especificamente, isso se daria, por exemplo, se desse trabalho fosse depreendido em algum momento quais instrumentos adicionais são necessários para definitivamente chamar a atenção e convencer as grandes potências a dedicarem suas riquezas para, em vez de alimentarem sua fome de guerra, financiar a produção de alimentos e o combate à fome.

REFERÊNCIAS

- AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 32-47, 15 out. 2007.
- BALDWIN, D. **Economic statecraft**: new edition. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- BANKS, R. **A resource guide to public diplomacy evaluation**. Los Angeles: Figueroa Press, 2011.
- _____. Public diplomacy evaluation. *In*: SNOW, N.; CULL, N. J. (Org.). **Routledge handbook of public diplomacy**. New York: Routledge, 2020. p. 64-75.
- BERGEIJK, P. Introduction to the research handbook on economic sanctions. *In*: BERGEIJK, P. (Org.). **Research handbook on economic sanctions**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1-24.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

20. Sem considerar, ainda, aquelas que podem resultar de pesquisas de M&A/PE que tenham como objeto a formulação da estratégia (avaliação *ex ante* ou de desenho) e os caminhos trilhados para implementá-la, seja na tomada de decisões, seja na forma de execução prática (monitoramento e/ou avaliação de processos).

DESIDERÁ, W. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 115-128, 2014.

_____. Por que o monitoramento e a avaliação da política externa (M&A/PE) não se consolidaram como uma agenda de pesquisa produtiva do campo da análise de política externa (APE)? Uma explicação geral de cunho teórico-metodológico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 33, p. 1-9, maio/ago. 2022.

DIEHL, P.; DRUCKMAN, D. **Evaluating peace operations**. London: Lynne Rienner, 2010.

_____. **Peace operation success: a comparative analysis**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

_____. Evaluating peace operations. In: KOOPS, J. *et al.* (Org.). **The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 93-108.

FINLAND. Ministry for Foreign Affairs of Finland. **Evaluation: finnish development policy influencing activities in multilateral organizations, 2020**. Disponível em: https://um.fi/documents/384998/0/Vol1+_MainReport_Evaluation+of+Finnish+Development+Policy+Influencing+Activities+in+Multilateral+Organisations+%281%29.pdf/2666cd6a-0bb2-1c76-0659-db1ac6fa30bf?t=1591860985653. Acesso em: 10 jan. 2022.

GODDARD, S. E. *et al.* Repertoires of statecraft: instruments and logics of power politics. **International Relations**, v. 33, n. 2, p. 304-321, 17 Mar. 2019.

HILL, C. **Foreign policy in the twenty-first century**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

HOLSTI, K. The study of diplomacy. In: ROSENAU, J. *et al.* (Ed.). **World politics**. New York: Free Press, 1976.

HUFBAUER, G. *et al.* **Economic sanctions reconsidered**. 3. ed. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2007.

HUTCHINGS, R. L.; SURI, J. **Foreign policy breakthroughs: cases in successful diplomacy**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KLEISTRA, Y.; WILLIGEN, N. van. Evaluating diplomacy: a mission impossible? **Evaluation**, v. 16, n. 2, p. 119-135, abr. 2010.

_____. Evaluating diplomacy. In: JORGENSEN, K.; LAATIKAINEN, K. (Org.). **Routledge handbook of the European Union and international institutions**. London: Routledge, 2013. p. 102-112.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **American Political Science Review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, jun. 1962.

UNITED KINGDOM. **Soft power today: measuring the influences and effects**. London: British Council, 2017.

