

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 Adylyson 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.

