

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Bases normativas, questões teórico-metodológicas
e as particularidades do caso brasileiro

Organizador
Walter Desiderá

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Bases normativas, questões teórico-metodológicas
e as particularidades do caso brasileiro

Organizador
Walter Desiderá

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

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

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

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

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

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

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

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Bases normativas, questões teórico-metodológicas
e as particularidades do caso brasileiro

Organizador
Walter Desiderá

Monitoramento e avaliação da política externa : bases normativas, questões teórico-metodológicas e as particularidades do caso brasileiro / organizador: Walter Desiderá – Brasília: Ipea, 2025.

178 p. : il., gráfs.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-089-9

1. Política Externa. 2. Monitoramento. 3. Gestão Pública. 4. Relações Internacionais. 5. Análise de Políticas. 6. Desenvolvimento. 7. Brasil. I. Desiderá, Walter. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 332.6

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

DESIDERÁ, Walter (org.). Monitoramento e avaliação da política externa: bases normativas, questões teórico-metodológicas e as particularidades do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2025. 178 p. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-089-9>

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

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

PREFÁCIO	9
-----------------------	---

CAPÍTULO 1

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS	13
Walter Desiderá	

CAPÍTULO 2

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: IMPORTÂNCIA DEMOCRÁTICA, ESPECIFICIDADES DO OBJETO E COLABORAÇÃO DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
Walter Desiderá	
Haroldo Ramanzini Júnior	

CAPÍTULO 3

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: O TRATAMENTO CIENTÍFICO DEDICADO AO TEMA DENTRO DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	47
Walter Desiderá	

CAPÍTULO 4

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: AS CONTRIBUIÇÕES MULTIDISCIPLINARES OFERECIDAS POR ESTUDOS FOCADOS NO DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA ALTERNATIVOS	83
Walter Desiderá	
Guilherme de Oliveira Schmitz	

CAPÍTULO 5

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA:
A ERA DIGITAL E AS NOVAS POSSIBILIDADES INAUGURADAS
PELA ASSIM CHAMADA CIÊNCIA DE DADOS 105

Walter Desiderá

Renan Arnon de Souza

CAPÍTULO 6

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA:
AS PARTICULARIDADES DO CASO BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA DE
PLANEJAMENTO NA DIPLOMACIA 143

Marcelo Passini Mariano

Haroldo Ramanzini Júnior

CAPÍTULO 7

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA:
PARA ENFRENTAR O DESAFIO 171

Walter Desiderá

NOTAS BIOGRÁFICAS 177

APRESENTAÇÃO

A política externa abrange um conjunto particularmente amplo de atividades. Diferentemente de outras áreas do setor público, seu escopo de atuação não se delimita a setores temáticos específicos, podendo englobá-los simultaneamente. Com a missão de representar a nação no cenário internacional, sua esfera de ação é, em linhas gerais, definida pela existência de interface externa em qualquer questão. Entre os exemplos mais evidentes, destacam-se a promoção de interesses econômicos e comerciais, a construção de alianças políticas e de segurança, a defesa dos anseios nacionais em negociações multilaterais, a proteção de cidadãos no exterior, o fomento de relações bilaterais pacíficas e construtivas e a formação de parcerias regionais estratégicas e integradoras. A política externa também desempenha papel crucial na atração de investimentos, na inserção de produtos nacionais em novos mercados e na defesa de posições em temas globais, como mudanças climáticas e direitos humanos. Ao articular os interesses nacionais em arenas internacionais, ela contribui, de maneira significativa, para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país, ampliando os níveis de inserção e competitividade no ambiente global.

O planejamento, elemento estrutural do ciclo de políticas públicas, desempenha papel decisivo para a definição de objetivos, a alocação de recursos e a estratégia de implementação. No âmbito da política externa, essa importância é ainda maior. Embora a imprevisibilidade do sistema internacional torne o planejamento especialmente desafiador, a superação dessas dificuldades gera benefícios proporcionais à complexidade da tarefa. Em um ambiente marcado por incerteza e interdependência, o bom planejamento é essencial para antecipar riscos, identificar oportunidades e alinhar as ações do governo aos interesses nacionais de longo prazo.

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 constitui um exemplo concreto do compromisso com o planejamento estratégico governamental. Em sua estrutura, a política externa ocupa posição de destaque, com um programa específico dedicado à área. De modo geral, busca-se alinhar a ação internacional do país às prioridades domésticas para se promover a inclusão social, a inserção econômica e a cooperação internacional. A Agenda 2030 das Nações Unidas, por sua vez, representa outro marco relevante em que a política externa brasileira desempenha papel fundamental para o planejamento nacional. A diplomacia lidera as negociações e a articulação dessas metas, assegurando a contribuição brasileira para a construção de consensos internacionais e para o avanço na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reafirmando o compromisso com um desenvolvimento equilibrado e inclusivo.

Contudo, o planejamento atinge seu pleno potencial apenas quando articulado a mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação. No PPA 2024-2027, a estrutura baseada em metas e indicadores reflete essa preocupação em acompanhar a implementação das políticas públicas, inclusive no campo da política externa. Os dados coletados permitem diagnosticar e mensurar o progresso das ações governamentais, promovendo a condução dos resultados almejados e possibilitando correções de rota sempre que as circunstâncias o exigirem. Na Agenda 2030, não apenas a responsabilidade pelo monitoramento dos objetivos é central para os países signatários, mas também a própria produção de indicadores figura como uma das metas. Seja na elaboração do PPA 2024-2027, seja na redação do Relatório Nacional Voluntário (RNV) do Brasil para os ODS em 2024, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) esteve mobilizado no assessoramento técnico ao governo. Consciente das dificuldades específicas do planejamento, do monitoramento e da avaliação da política externa, o instituto tem pautado seu compromisso técnico pela missão de contribuir para destacar o papel da política externa brasileira na articulação do projeto nacional de desenvolvimento junto ao ambiente global.

Este é o compromisso que norteia este projeto: assegurar que a política externa do Brasil se mantenha alinhada com seus objetivos estratégicos e com os desafios globais contemporâneos, aportando à tradicional excelência de sua diplomacia a potencialização de estar apoiada em pesquisa de qualidade, evidências empíricas e acúmulo de conhecimento científico especializado.

Luciana Mendes Servo
Presidenta do Ipea

PREFÁCIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Faria, C. A. P. de. Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da política externa brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação. *Revista Tempo do Mundo*, v. 4, n. 1, p. 65-93, 2018.

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

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

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

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

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

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

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

Rio de Janeiro, 5 de julho de 2025

Leticia Pinheiro

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

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS

Walter Desiderá

1 INTRODUÇÃO

Este livro corresponde aos primeiros resultados produzidos no âmbito do projeto *Monitoramento e avaliação da política externa brasileira: uma proposta preliminar para uma rotina geral*, (re)iniciado em 2021. O objetivo deste primeiro capítulo consiste em apresentar o desafio da tarefa proposta nesta pesquisa, introduzindo os elementos fundamentais para a identificação geral do projeto e para a determinação do papel deste trabalho dentro de sua estrutura.

Além deste pequeno excerto explicativo, o capítulo conta com mais duas seções. A seção 2, conduzida por meio de um breve histórico institucional, apresenta a trajetória percorrida pelo projeto e seu objetivo geral, enunciando as motivações para a elaboração específica deste livro. Em seguida, o texto se encerra com a seção 3, em que se mapeia o conteúdo dos capítulos subsequentes com o duplo propósito de guiar a leitura da obra e demonstrar como ela se conecta com as próximas etapas da investigação.

2 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E OBJETIVO GERAL DO PROJETO

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) foi fundado há 60 anos, quando recebeu a tarefa principal de oferecer assessoramento técnico ao governo brasileiro no planejamento da política econômica e das estratégias nacionais de desenvolvimento de médio e longo prazo. Desde a origem do órgão, então chamado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), o componente internacional se fez presente em seus objetos de estudo. Por exemplo, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), o primeiro programa nacional de médio prazo elaborado sob a coordenação do organismo, contava com uma seção dedicada à então chamada política econômica internacional.

Com o passar das décadas, as competências, as atribuições e a própria natureza jurídica da entidade de pesquisa experimentaram notáveis expansão e salto qualitativo. Em 1970, sua estrutura foi definida pela composição de duas divisões, o Instituto de Pesquisas (Inpes) e o Instituto de Planejamento (Iplan). Com a definição das atribuições de cada parte, no conjunto, o Ipea passou a formalmente se encarregar não apenas da elaboração de programas nacionais, como também do acompanhamento de sua execução e, mais à frente, da mensuração dos resultados obtidos.

Em meados da década seguinte, por solicitação do seu superintendente (cargo gerencial máximo do Ipea à época), um grupo de trabalho foi criado com o propósito de reestudar as funções da casa. Na conclusão da tarefa, os pesquisadores envolvidos propuseram que a missão principal da casa compreenderia “elaborar, compatibilizar, acompanhar, avaliar e rever periodicamente planos, programas e projetos governamentais” (Magalhães, 1985).

Na prática, conforme sugerido na argumentação de Garcia (1997), o monitoramento e a avaliação das políticas públicas (M&A/PP) somente seriam amplamente incorporados à missão do Ipea ao longo dos anos 1990, passando, então, a apresentar relevância comparável à das duas demais funções até então consolidadas: o planejamento do desenvolvimento e o assessoramento do governo federal. Esse destaque foi em grande parte impulsionado pelo contexto de crise fiscal, com políticas de austeridade que pregavam a racionalização dos gastos públicos e a busca de maior eficiência das ações do governo. Ao mesmo tempo, o alcance de áreas sob investigação e de políticas sob avaliação se ampliou, sobretudo expandindo o foco econômico em direção ao social. Nesse ponto, vale destacar o papel simbólico desempenhado pela criação do Mapa da Fome, iniciativa catalisadora dessa transformação (Cunha, 2012).

No que concerne à dimensão internacional, a abordagem das questões permaneceu presente, mas continuou muito concentrada no âmbito econômico: comércio exterior, investimento externo direto e fluxos globais de capital financeiro, entre outros temas associados de investigação. Somente a partir de 2008, quando foi criada a precursora da atualmente denominada Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte),¹ esse horizonte foi formalmente ampliado em direção ao conjunto das relações internacionais do Brasil. Desde então, embora tenha contado com uma equipe pouco numerosa dedicada ao assunto, o instituto passou a produzir um conjunto considerável de pesquisas voltadas a pensar variados aspectos adicionais da inserção global brasileira.

Entre os novos temas estudados nos primeiros quinze anos pela área especializada da Dinte, vale destacar: i) a integração regional sul-americana; ii) a defesa nacional; iii) o regime internacional de comércio; iv) os sistemas financeiro e monetário internacionais; v) as relações bilaterais com parceiros estratégicos; vi) as coalizões internacionais; e, mais recentemente, vii) a política externa brasileira em conjunto. Naturalmente, os beneficiários diretos dessa produção científica na burocracia têm sido as corporações diplomática e militar, embora não sejam os únicos. A construção desse acervo contribuiu para a divulgação da nova área de especialização do Ipea junto aos servidores e autoridades da Esplanada dos Ministérios. De um modo geral, as atividades de pesquisa estiveram predominantemente caracterizadas pelo perfil de oferecer análises úteis ao assessoramento da administração pública, com crescente proporção de trabalhos efetuados mediante a demanda dos interlocutores.

1. Originalmente chamada Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint).

Além desses aportes, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), desde 2010, o Ipea passou a produzir indicadores anuais dos fluxos financeiros desembolsados pela Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). O esforço para a contabilização inédita desses dispêndios, o qual envolve efetuar consultas junto a inúmeros órgãos da administração pública, em sua primeira versão, compreendeu também um desafio de ordem teórico-conceitual: a definição de quais atividades seriam consideradas no cômputo, além do desenvolvimento do método de mensurar alguns fluxos financeiros, muitos dos quais precisariam ser desagregados e extraídos de outros registros. O compromisso com a elaboração regular desses dados, em um crescente aprendizado e aperfeiçoamento na realização de sua coleta, caracteriza essa iniciativa da Dinte como a de maior afinidade com a tradição do Ipea mais conhecida pelo público brasileiro: a produção de indicadores quantitativos para o diagnóstico e o acompanhamento de políticas públicas. Esses dados têm utilidade direta para o monitoramento sistemático dos investimentos em cooperação sul-sul que a política externa brasileira e os demais órgãos públicos efetuam em parceria com distintos sócios do mundo em desenvolvimento.

Tendo em conta essa trajetória institucional – na qual o Ipea sexagenário se firmou como órgão técnico de excelência em pesquisa aplicada com experiência, tradição e conhecimento acumulado em planejamento e avaliação de políticas públicas, rompendo as fronteiras da abordagem estritamente econômica e elencando as relações internacionais do Brasil como um dos novos temas priorizados por sua administração –, um questionamento naturalmente levantado se destaca. A pergunta é pertinente: por que a política externa não figura entre as políticas públicas que são, sistematicamente, objeto de monitoramento e avaliação do instituto?

A resposta, de todo modo, não é simples. Como ponto de partida, cabe sublinhar que, para que o cumprimento adequado dessa missão fosse levado em consideração, o amadurecimento da produção intelectual sobre o tema e a consolidação da cooperação com as contrapartes na burocracia seguramente eram fatores condicionantes. Conforme isso foi sendo desenvolvido, a ideia foi ganhando força. Dessa forma, em um esforço de dar-lhe vazão, em 2015, aprovou-se a execução de um projeto de pesquisa com o objetivo de efetuar uma primeira aproximação para construir ferramentas voltadas para o monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE). Com poucos meses de duração, contudo, a pesquisa foi interrompida, principalmente devido à necessidade de afastamento para capacitação de parte dos pesquisadores do quadro.² Apesar disso, obtiveram-se alguns resultados parciais, contando com o empenho de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, pesquisador bolsista

2. Cabe reconhecer que o afastamento do próprio coordenador do projeto, dando início à licença para efetuar curso de doutorado, foi o que mais pesou para a interrupção. Em uma visão institucional, contudo, isso revela como, naquele momento – dado o tamanho da equipe da área internacional, bem como sua composição, ou seja, os temas de especialização, a formação original e as necessidades de titulação dos seus quadros – ainda não havia condições de levar o projeto à frente.

que colaborou com a iniciativa. Publicados na *Revista Tempo do Mundo*,³ tais aportes iniciais foram sistematizados pelo autor na forma de um artigo (Faria, 2018).

Anos mais tarde, os investimentos realizados pelo instituto para a capacitação da equipe especializada na área internacional propiciaram a retomada da ideia. Com o retorno progressivo dos pesquisadores capacitados, em 2021, consolidou-se o espaço para reeditar o projeto, renovando o compromisso com esta agenda, e sem deixar de atender as demais demandas colocadas ao setor. Nessa versão do projeto, o objetivo geral da pesquisa seguiu pouco alterado: identificar e/ou elaborar um conjunto de ferramentas para o M&A dos resultados obtidos pela política externa brasileira que apresente aplicabilidade geral a qualquer estratégia internacional adotada pelo país, além de instrumentalidade para as atividades da burocracia e utilidade estratégica para os tomadores de decisão.

Em outras palavras, com este projeto, pretende-se esboçar uma rotina científica de avaliação que possa ser utilizada tanto para comparar experiências passadas da política externa do Brasil quanto para balizar as futuras, gerando aprendizados úteis aos formuladores das estratégias correntes e/ou das vindouras.

Para a conquista desse objetivo, após a contratação de novos pesquisadores bolsistas, o primeiro passo consistiu em examinar as questões fundamentais de cunho teórico-metodológico envolvidas na tarefa, utilizando as pistas oferecidas pelos aportes legados pela edição prévia do projeto. Originalmente, imaginou-se que seria possível aparar todas as arestas necessárias em poucos meses, e que o conteúdo resultante dessa análise poderia ser desenvolvido na produção de um artigo de extensão média, com resultados complementares aos obtidos anteriormente. Contudo, o desenvolvimento das discussões entre os especialistas da equipe revelou que o aprofundamento necessário para dar seguimento à construção propriamente dita das ferramentas era bem maior do que se imaginava.

A realização dessa etapa da pesquisa demonstrou que a resposta para a pergunta que inspira o projeto, além das limitações institucionais iniciais assinaladas anteriormente, também tinha explicações mais amplas do ponto de vista científico – conceitual, teórico e metodológico. Em resumo, a revisão minuciosa do estado da arte evidenciou que, seja nos campos da análise de políticas públicas (APP) e da análise de política externa (APE), seja na disciplina das relações internacionais, não se consolidaram propostas conjuntas preocupadas com a realização do M&A/PE.

3. Essa revista e o *Boletim de Economia e Política Internacional* (Bepi) são os dois periódicos que foram criados pela Dinte/Ipea. Embora também sejam meios para a divulgação dos resultados das pesquisas do instituto, a função mais importante dessas publicações é divulgar junto à burocracia aportes oferecidos pela comunidade acadêmica. Para o Ipea, esse diálogo é fundamental para que o órgão esteja sempre aberto ao público, não apenas coletando críticas, sugestões e visões distintas da sociedade, como também oferecendo espaço para sua publicação. De forma geral, o debate entre especialistas é imprescindível para a construção do conhecimento científico. Nesse contexto, a contratação de bolsistas também tem sido uma forma de se aproximar de núcleos de pesquisa universitários e otimizar a produtividade da casa.

Como se verá ao longo do livro, a literatura dessas áreas não conta com uma agenda de pesquisa integrada para dar resposta a essa tarefa específica. Em resumo, no âmbito acadêmico-científico, o tópico apresenta caráter eminentemente exploratório.

Considerando que a ideia de avaliar a política externa de forma alguma poderia ser considerada inovadora – pelo contrário, ela é bastante intuitiva e lógica –, seria pertinente antever que a escassez de conhecimento acumulado sinalizasse a presença de obstáculos contundentes para sua realização. Mais do que isso, seria coerente imaginar que tais dificuldades tivessem sido consideradas intransponíveis por especialistas que com elas se depararam. Contudo, deve-se reconhecer que essa questão não foi devidamente levantada na concepção do projeto, embora o processo investigativo tenha cumprido a função de chamar atenção para ela.

Efetivamente, o aprofundamento das reflexões explicitou a existência desses entraves, além de sua natureza e o seu alcance. Em frequentes momentos, a equipe do projeto se questionou sobre não haver sequer a possibilidade de construir ferramentas com as qualidades almejadas. Essa frustração era maior especialmente quando se tomava como premissa que as ferramentas deveriam ser dotadas da devida utilidade pretendida no desempenho da sua mais importante função: a extração de aprendizados instrumentais para o aprimoramento da implementação das estratégias correntes e do planejamento das vindouras. Essas preocupações gerais, isto é, a dispersão do estudo do tópico em áreas distintas do conhecimento e o compromisso com a oferta de um produto com qualidade proporcional ao prestígio do Ipea, constituem os fatores que levaram ao prolongamento dessa etapa da pesquisa.

3 ESTRUTURA DO LIVRO

A compilação e análise de aportes científicos difusos que permitam sustentar a execução do M&A/PE constituem o eixo condutor pelo qual se desdobram os capítulos deste livro. Embora a concepção do projeto tenha se orientado principalmente para a construção de ferramentas avaliativas aplicáveis ao Brasil, o conteúdo reunido pelo livro e o formato tomado por sua estrutura permitem também caracterizá-lo como um manual de sistematização geral do tema. Dessa forma, este livro pode ser considerado de interesse multidisciplinar, com utilidade potencial que não se restringe ao projeto em que foi concebido.

Nessa direção, o capítulo 2, de Walter Desiderá e Haroldo Ramanzini Júnior, busca esclarecer tanto a importância normativa quanto a instrumentalidade potencial do M&A/PP, destacando seu papel crucial na promoção da *accountability* democrática, bem como a promessa de contribuir para a melhoria contínua das políticas públicas. Conceitos fundamentais do campo da análise de políticas públicas (APP) são também discutidos, elencando os componentes necessários para que as pesquisas avaliativas sejam conduzidas com rigor metodológico.

As especificidades da política externa, por seu turno, são examinadas em algum detalhe. Além de conter a justificativa geral do projeto de pesquisa, o capítulo 2 reforça como a política externa deve ser avaliada em moldes análogos aos empregados para as demais políticas públicas, ao mesmo tempo enunciando como a adaptação das abordagens parece ser mais complexa devido a determinadas particularidades exclusivas da pasta.

Dando continuidade, no capítulo 3, Walter Desiderá se debruça sobre o campo da APE, a principal área de estudo dessa política pública, buscando compreender as razões da escassez de produções específicas voltadas ao M&A neste campo. Além disso, o autor sistematiza algumas contribuições existentes, identificando as abordagens mais promissoras e avaliando suas vantagens e limitações para o desenvolvimento de rotinas gerais aplicáveis ao contexto brasileiro.

Seguindo essa linha de investigação, no capítulo 4, Walter Desiderá e Guilherme de Oliveira Schmitz ampliam o escopo do levantamento ao explorar as contribuições multidisciplinares oferecidas por estudos que se concentram em examinar o desempenho de estratégias bem delimitadas de política externa. O capítulo se propõe a argumentar como agendas de pesquisa focadas na adoção de instrumentos específicos, como operações de paz, sanções econômicas, diplomacia tradicional e/ou diplomacia pública, podem oferecer avanços relevantes para a criação de rotinas mais amplas de M&A/PE. Essas investigações oferecem aportes valiosos que podem permitir indicar com maior rigor científico quais estratégias de ação têm maior probabilidade de sucesso em diferentes contextos. O capítulo ressalta como a variedade do cardápio de análise, embora seja desafiadora do ponto de vista da sintetização, oferece distintas contribuições teórico-metodológicas para o enfrentamento de obstáculos comuns, enriquecendo o avanço do conhecimento.

No capítulo 5, por sua vez, Walter Desiderá e Renan Arnon de Souza examinam como a era digital e os avanços trazidos pela ciência de dados podem transformar o M&A/PE, oferecendo novas ferramentas e metodologias que prometem superar muitos dos desafios identificados nos capítulos precedentes do livro. Ao mesmo tempo, o capítulo explora os riscos e os desafios associados a essa transformação, tais como questões técnico-científicas, éticas e morais, além das implicações socioeconômicas, a exemplo da concentração de poder nas mãos de poucas corporações tecnológicas. O capítulo finaliza enfatizando a necessidade de uma abordagem equilibrada que combine sofisticação técnica com rigor teórico.

Haroldo Ramanzini Júnior e Marcelo Passini Mariano, autores do capítulo 6, propõem uma análise cujo foco se dá nas particularidades impostas ao planejamento e ao monitoramento da política externa no contexto brasileiro. O texto aborda os desafios específicos que surgem do sistema internacional anárquico e da instabilidade política e econômica que caracteriza o Brasil e outros países latino-americanos.

Além disso, o capítulo discute as limitações e as oportunidades que essas características impõem ao desenvolvimento de metodologias de M&A/PE no país. A análise inclui um levantamento da experiência brasileira de planejamento em política externa desde a redemocratização, com ênfase nos planos plurianuais (PPAs), ademais das adaptações organizacionais empreendidas na estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Encerrando o livro, o capítulo 7, de Walter Desiderá, oferece uma síntese geral das discussões apresentadas na obra, anunciando possíveis soluções para os principais obstáculos assinalados. Além de refletir sobre as vantagens e fragilidades que cada alternativa carrega, o texto aponta as próximas etapas do projeto de pesquisa, indicando os caminhos que serão trilhados para construir ferramentas que viabilizem a criação de rotinas gerais de M&A/PE no Brasil.

Espera-se que este livro não apenas forneça uma base sólida para futuras pesquisas, como também fomenta o debate na sociedade e desperte o interesse público sobre a importância do M&A/PE. Que a leitura seja estimulante, proveitosa e agradável!

REFERÊNCIAS

- CUNHA, M. P. **Do planejamento à ação focalizada**: Ipea e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. 272 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- FARIA, C. A. P. Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da política externa brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, p. 65-93, jan. 2018.
- GARCIA, R. C. **Avaliação de ações governamentais**: tópicos para um início de conversa: versão preliminar. Brasília: Ipea, 1997.
- MAGALHÃES, A. R. **Funções, estrutura e programação do Iplan**: relatório preliminar do grupo de trabalho instituído pela Resolução nº 1 de 22/11/1985 do superintendente do Iplan. Brasília: Ipea, 1985.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: IMPORTÂNCIA DEMOCRÁTICA, ESPECIFICIDADES DO OBJETO E COLABORAÇÃO DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Walter Desiderá
Haroldo Ramanzini Júnior

1 INTRODUÇÃO

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas (M&A/PP) são atividades crescentemente praticadas e têm despertado cada vez mais interesse ao redor do planeta. Especialmente a partir dos anos 1990, o volume publicado de trabalhos com esse perfil cresceu de forma notória. Entre os diferentes atores dedicados à produção sobre o tema, destacam-se instituições da própria administração pública, empresas de consultoria e pesquisadores da academia. Conforme levantamento de LaVelle e Donaldson (2015), de 1990 a 2014, a quantidade de organizações de profissionais dedicados a essas atividades passou de cinco para mais de 150, e há mais de 34 mil membros no conjunto.

Entretanto, no que tange ao objeto avaliado, ainda que fosse compreensível o predomínio das políticas públicas domésticas, a política externa tem ocupado um espaço exageradamente minoritário no conjunto dessas pesquisas. Conforme os resultados da análise bibliométrica empreendida por Crumpton *et al.* (2016, p. 991), entre 2005 e 2014, no Brasil e nos Estados Unidos, o tema sequer figurou entre os vinte mais estudados nas publicações resultantes de pesquisas avaliativas.

De forma a compreender esse panorama aparentemente paradoxal, este capítulo tem dois objetivos: i) a partir do exame das motivações históricas e normativas que proporcionaram esse crescimento expressivo do M&A/PP, discutir de que forma as particularidades da política externa (em relação às demais políticas públicas) colaboraram para sua relativa ausência no processo; e ii) elencar, no campo da análise de políticas públicas (APP), as contribuições científicas com potencial de aplicação mais evidente em pesquisas voltadas para o monitoramento e a avaliação da política externa (M&A/PE).

Nessa direção, o texto está dividido em quatro seções, incluída esta breve introdução. As duas seções seguintes dedicam-se ao desenvolvimento de cada um dos objetivos propostos. A quarta seção encerra o capítulo com breves considerações

fnais, as quais objetivam sintetizar as informações elencadas ao longo do capítulo e extrair destas as principais lições que ajudem a responder por que e como fazer o M&A/PE em conformidade com as práticas adotadas para o caso das demais políticas públicas.

2 DEMOCRACIA, *ACCOUNTABILITY* E AS ESPECIFICIDADES DA POLÍTICA EXTERNA

Segundo o conceito defendido por Schmitter e Karl (1991, p. 76) no início dos anos 1990, “a democracia política [representativa] moderna é um sistema de governança no qual *os governantes, em suas ações na esfera pública, respondem aos cidadãos*, os quais agem indiretamente por meio da competição e da cooperação entre seus representantes eleitos”. Considerado o momento da publicação, a proposta conceitual tinha como principal inovação o emprego da ideia de *accountability* (destacada em itálico na citação) como a chave para uma definição abrangente e amplamente aplicável para a democracia.

Naquele contexto, os conceitos de democracia predominantes na literatura se caracterizavam por elencar as chamadas “condições procedimentais mínimas” desse regime político, cujas listas derivavam de combinações (e adaptações) ligeiramente distintas das reflexões presentes nos trabalhos fundamentais de Schumpeter (1983 [1943]) e Dahl (1971). São exemplos desses procedimentos, entre outros, celebrar eleições livres e periódicas, bem como permitir que praticamente todos os cidadãos adultos sejam elegíveis. Diferentemente, Schmitter e Karl (1991, p. 81) argumentavam que tais procedimentos, embora não definissem por si só um regime político como uma democracia, eram necessários para sua persistência – condições necessárias, porém não suficientes.

Primeiramente, a ideia foi objeto de polêmica no meio acadêmico, sendo recebida com indiferença por alguns especialistas e até mesmo provocando reações de hostilidade por parte de outros.¹ No entanto, os questionamentos contrários perderam fôlego no decorrer da década, e a proposta acabou conquistando reconhecimento. Além das virtudes teóricas da proposta, as transformações globais resultantes do fim da bipolaridade e da vitória do bloco capitalista ocidental, as quais se desdobraram naqueles anos, foram fatores adicionais que contribuíram para sua popularização. Resultante disso, o debate na literatura especializada sobre a própria ideia de *accountability* cresceu também de maneira exponencial. No bojo dessa agenda de pesquisa, cabe mencionar a síntese conceitual proposta por Thomas (1998, p. 352), segundo a qual a *accountability* pode ser definida, nos termos

1. Conforme relatado por um dos autores em publicação posterior (Schmitter, 2004). Vale mencionar que, nesse mesmo texto, o autor afirmou que trocava a palavra “governança” por “governo” naquela definição de democracia.

mais gerais, como “uma obrigação [dos governantes] de explicar ou justificar [aos cidadãos] como as suas responsabilidades são cumpridas”.²

No final do século XX, essas noções ganharam força tanto nas reflexões teóricas como na aplicação prática devido a um forte consenso internacional a respeito das ideias do liberalismo econômico e a uma crença na democracia como a melhor alternativa de regime político disponível.³ Na conjunção dessas visões, a maximização da eficiência econômica passou a desempenhar um papel central nas prescrições para o aperfeiçoamento dos sistemas democráticos. Uma das consequências práticas disso foi a propagação de ajustes fiscais e de reformas do setor público ao redor do mundo. Por estarem em conformidade com essa doutrina, as discussões sobre *accountability* e sua entrada no debate público foram potencializadas. Com a função de dar suporte técnico a essa agenda de medidas, insere-se nesse contexto o crescimento do M&A/PP.

No século XXI, embora tenha permanecido alta, a influência desse ideário liberal deixou de ser hegemônica. No que tange às prescrições que dele derivaram, diversos fatores ensejaram a perda de seu apelo normativo, com destaque para o aumento da concentração de renda observado em praticamente todos os países em que foram aplicadas, além da precarização das relações trabalhistas⁴ (Sanahuja, 2019). Seu questionamento público foi evidenciado pela disseminação de enormes protestos populares em várias partes do planeta,⁵ sobretudo após a grande recessão que se seguiu à crise financeira internacional de 2008. De maneira sintomática, na última década, a própria democracia passou a atravessar uma séria crise global de legitimidade, marcada não somente por polarização político-ideológica das sociedades nacionais, mas também por perda progressiva da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (McCoy, Rahman e Somer, 2018; Levitsky e Ziblatt, 2018). De um cenário em que o avanço de mecanismos de *accountability* se justificava pela racionalização dos gastos do setor público, passou-se a uma conjuntura em que o estudo, a proposição e o aperfeiçoamento desses instrumentos se tornaram imperativos para resgatar o apoio da sociedade e garantir a própria legitimidade do regime democrático.

Nesse sentido, devido a seu potencial para colaborar com a superação dos descontentamentos populares com as ações empreendidas pelos governos, a demanda por sistemas de M&A/PP permaneceu alta, sendo também impulsionada por mecanismos de difusão via regimes internacionais, como a Organização para

2. Ele desagrega, ainda, quatro componentes que costumam estar presentes em relações em que existe *accountability*: i) atribuição de responsabilidades; ii) obrigação de prestar contas sobre o cumprimento delas; iii) acompanhamento do desempenho para certificar a conformidade das ações com as direções dadas; e iv) possíveis sanções por descumprimento e prêmios por bom desempenho (Thomas, 1998, p. 352).

3. A obra de Fukuyama (2012 [1992]) representa a expressão mais simbólica da síntese dessas perspectivas.

4. No campo das ideias, a obra de Piketty (2014) foi fundamental para o lançamento desse debate.

5. Sobre esses levantes, ver Bringel (2013).

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De fato, estudos indicam que um maior controle da gestão pública contribui para reduzir a assimetria de informações entre cidadãos e políticos, e entre políticos e burocratas (Ceneviva e Farah, 2012). Do mesmo modo, prescrições de políticas públicas específicas à parte, haveria também uma correlação positiva entre a qualidade das ações do setor público e os controles e os incentivos a que estão submetidos os governantes e a burocracia. Afinal, o M&A/PP conquistou seu espaço, tendo se estabelecido tanto como instrumento de gestão quanto como mecanismo para aferir o desempenho e estabelecer critérios para a prestação de contas governamentais.

Corroborando esse papel, Barberis (1998) chama atenção para a relação entre o fortalecimento do conjunto de instrumentos de *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas. Assim, considerando-se não só o caso específico do M&A/PP, essas ferramentas,⁶ além de representarem a ideia de controle e transparência, bem como de responsabilização de burocratas e representantes sobre suas escolhas, ações e omissões, passaram a ser vistas como promotoras da melhoria do desempenho das políticas públicas. Conforme aponta Ceneviva (2007, p. 8),

a introdução da *accountability* por meio da lógica de resultados e do controle social na administração pública aparece, nessa literatura, como uma promessa de substituição de um modelo no qual impera o controle burocrático, baseado na observância a normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos; por um outro no qual se estabelece o controle *a posteriori* de resultados da ação governamental, e no qual a sociedade participa da definição de metas e dos índices de desempenho, assim como da avaliação direta dos bens e serviços públicos.

No que se refere à política externa, para compreender seu lugar nesse processo, é importante retroceder a análise um pouco no tempo. Historicamente, e sobretudo no período da Guerra Fria, no qual o sistema internacional esteve marcado pela disputa entre os blocos de poder ligados ao capitalismo e ao socialismo, as iniciativas exteriores empreendidas pelos países possuíam um perfil marcadamente estratégico e de segurança. Mesmo entre as grandes potências capitalistas democráticas, com destaque para os Estados Unidos e alguns países da Europa Ocidental, o contexto permitia que a confidencialidade de parte da tomada de decisões de política externa, justificada por argumentos baseados na defesa do interesse nacional, não fosse objeto de contestação na opinião pública. Do ponto de vista científico, essa posição obtinha suporte e estava ancorada nas abordagens racionalistas dominantes nas teorias do campo das relações internacionais.⁷ Embora isso não tenha impedido que se despertasse interesse acadêmico na abertura da chamada “caixa preta” do Estado, somente no final dos anos 1970, com o acúmulo de vidas americanas perdidas

6. Outros mecanismos de *accountability* são, por exemplo, o controle das ações do Executivo pelo Legislativo, assim como os sistemas participativos de dotação orçamentária.

7. Entre elas, vale sublinhar o realismo clássico de Morgenthau (2003 [1948]) e o realismo estrutural de Waltz (1979).

na Guerra do Vietnã, o questionamento desses privilégios da pasta internacional passou a ganhar coro junto à sociedade dos países democráticos.

Com o encaminhamento do fim do conflito bipolar, da metade dos anos 1980 em diante, o sistema internacional passou por transformações profundas, as quais podem ser sintetizadas a título analítico em quatro grandes movimentos, descritos a seguir.

- 1) A globalização, entendida como a compressão das distâncias no espaço e no tempo resultante das revoluções tecnológicas nos transportes e nas comunicações.
- 2) A interdependência econômica internacional, compreendida como o aumento dos fluxos de comércio e de capital financeiro no planeta, bem como a internacionalização das etapas do processo produtivo de bens e serviços.
- 3) A regulamentação da governança global, descrita como a proliferação de regimes internacionais, o crescimento do corpo normativo e o aumento da adesão de países a esses regramentos.
- 4) A ampliação da agenda da política mundial, caracterizada como o fim da predominância dos temas de segurança, o ganho de importância relativa de questões relacionadas a outros assuntos, a exemplo de meio ambiente, economia e direitos humanos, além da interpenetração (em maior ou menor grau) entre essas áreas.

Como resultado, em todos os países, a política externa foi impelida a sofrer modificações no que tange à sua formulação e à sua implementação. Mais do que isso, esse conjunto de transformações globais, além de aumentar a porosidade externa dos países e afetar as políticas públicas de uma forma geral, modificou progressivamente o entendimento do que se considerava como política externa. No bojo desse processo, quase toda política pública passou a ser impactada por fatores e acordos internacionais. Com isso, no âmbito acadêmico e na esfera política (seja burocrática, seja no debate público), a política externa passou a ser tratada de maneira cada vez mais integral como uma política pública, dado o impacto de suas iniciativas no âmbito interno, o maior acompanhamento pelos atores domésticos, as demandas por ampliação da participação social, o crescimento da importância da agenda de controle e transparência e a ampliação da politização das escolhas internacionais do país (Milani e Pinheiro, 2013). Ao mesmo tempo, a intensificação da internacionalização da atuação de agentes do mercado e da sociedade civil organizada, assim como de parte da estrutura estatal, amplificou a dimensão da política externa no conjunto das ações governamentais e sua interface com o âmbito doméstico.

Em conformidade com essas tendências, com a redemocratização em meados dos anos 1980, a mudança de regime político no Brasil foi um fator adicional para a ampliação da demanda por participação dos atores sociais na formulação da política externa (Lopes, 2013). Do ponto de vista global, aspectos relativos ao contexto internacional dos anos 1990, particularmente as conferências do chamado Ciclo Social da Organização das Nações Unidas (ONU), fomentaram processos de consulta interna para a formulação de posições das nações em organismos multilaterais. Faria (2017, p. 86) indica que, no caso brasileiro,

dentre os momentos-chave do percurso de aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, destaca-se (...) aquele gerado na preparação nacional para as Conferências da ONU, a partir do início dos anos 1990. Em meados daquela década, verifica-se a expansão de negociações multilaterais econômicas, em razão das quais são criados diversos mecanismos de concertação com a sociedade civil.

Além dessas áreas temáticas, o fenômeno foi reforçado pelos desdobramentos internacionais no campo econômico. As negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em 1994, e do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (UE), em 1995, aos quais, a partir de 2001, adicionaram-se as negociações em torno da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), constituíram uma agenda de negociação comercial internacional que mobilizou atores domésticos de forma intensa em direção à política externa, no caso brasileiro estimulando até mesmo mudanças organizacionais no Itamaraty (Puntigliano, 2008). Nos demais países envolvidos nesses e em outros acordos comerciais, também se tornou de grande visibilidade a pressão de grupos de interesse ligados a setores econômicos que seriam potencialmente afetados por seus resultados. Para exemplificar, vale destacar, entre os setores contrários a esses tratados de livre comércio, cooperativas de produtores de alimentos de alguns países europeus, como França e Polônia; e, entre os favoráveis, corporações transnacionais americanas de setores de alta tecnologia.

Ao aproximar-se a política externa das políticas públicas, abriu-se um grande leque de possibilidades analíticas, o qual permanece ainda timidamente explorado. Do ponto de vista da ênfase da literatura especializada, a maior parte dos estudos dedicados ao exame da política externa permanece concentrada nos processos de formulação e de tomada de decisões, sendo minoritários os trabalhos voltados à implementação e, em menor grau ainda, ao monitoramento e à avaliação (dos resultados). Como bem colocam Smith e Clarke (1985, p. 3),

a questão mais importante que a implementação levanta para o estudo do comportamento da política externa é que, nela, o foco é transferido da decisão para o comportamento em si. Isso apresenta suma importância [nas análises da política internacional e de política externa], uma vez que é ao comportamento, não à decisão, que os tomadores de decisão dos outros países têm que reagir.

No caso do Brasil, a internalização de instrumentos teóricos e metodológicos do campo da análise de política externa – APE (Hudson, 2005; Kaarbo, 2015; Lima e Milani, 2016), que ocorreu de forma mais contundente a partir dos anos 2000, trouxe novas perspectivas para o exame da forma como o governo age (ou deixa de agir) com relação a questões internacionais. Aspectos relacionados ao processo decisório, ao desenho institucional da administração pública, às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, às características das lideranças políticas e ao papel da opinião pública e das demandas dos grupos de interesse passaram a ser enfatizadas nas explicações sobre o comportamento internacional brasileiro (Salomón e Pinheiro, 2013; Ribeiro, 2018; Ramanzini Júnior e Farias, 2021). Contudo, apesar dos avanços oriundos da incorporação desses novos modelos analíticos, ainda não foram empreendidos esforços sistemáticos na elaboração de instrumentos e metodologias para o M&A/PE. Isso não vale apenas para o Brasil, mas também para todo o mundo.

Em influente trabalho, Lowi (1964) propunha uma tipologia⁸ para as políticas públicas que tinha em sua base a ideia de que elas constituem, em última instância, a própria política, uma vez que, na tomada de decisões para a alocação de recursos públicos, chama-se a atenção e deflagra-se a competição entre os grupos de interesse na sociedade. Em decorrência da apreciação da política externa como uma política pública, é possível pensá-la a partir desse argumento. Sem a pretensão de examinar as tipologias individualmente, vale mencionar que a política externa compreende iniciativas que podem ser enquadradas em cada uma delas, de modo que existem diversas configurações de processo decisório e de implementação, cada uma correspondente a um tipo específico. Colocado de outra forma, determinada questão e/ou tema da agenda de negociação internacional encontra diferentes formas de apoio e de vetos no plano doméstico, cujas disputas em torno da posição a ser assumida pelo país ocorrem em arenas simultâneas, as quais são diferenciadas a partir das particularidades de cada área temática.

Em termos gerais, os líderes políticos precisam mobilizar apoio doméstico tanto para a formulação quanto para a implementação de suas agendas na política externa. Como assinalam Mintz e Derouen (2012, p. 127), “legislaturas, eleitores, a burocracia e grupos de interesse podem dar esse apoio. Contudo, é difícil mobilizar o apoio de todos esses agrupamentos diversos em uma democracia”. Por essa razão, eles devem prestar contas publicamente à sociedade, expondo os motivos e os fundamentos das escolhas feitas pelo governo. Ou seja, é necessária a definição de objetivos, metas e instrumentos de ação para que as decisões sejam implementadas conforme foram planejadas e para que possam ser avaliadas. Nesse

8. O autor propõe quatro categorias de políticas públicas: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva.

sentido, a construção de indicadores para a elaboração de diagnóstico a respeito da eficácia deve ser considerada desde o início da formulação das políticas públicas.

Em suma, o jogo político doméstico influencia tanto a definição de preferências do país em relação à agenda internacional, quanto as respostas de líderes políticos a questões e demandas externas. Nesse sentido, Pinheiro e Milani (2012, p. 334) defendem que,

ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos, portanto, trazendo a política externa para o terreno da política, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre porta-vozes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais evidentes e/ou permanentes e protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária.

Ao mesmo tempo em que é válido abordar a política externa como política pública, deve-se asseverar que não se pode perder de vista suas particularidades, muitas das quais permanecem presentes apesar das transformações assinaladas. Um exemplo importante disso é a implementação. Na literatura do campo da APP, os desafios e as dinâmicas específicas da fase de execução dos programas governamentais vêm sendo cada vez mais ponderados pelos especialistas (Arretche, 2001). No entanto, esses aportes talvez não sejam automaticamente úteis no caso da política externa, uma vez que nela essa dimensão é distinta em muitos sentidos. A implementação das iniciativas da pasta internacional ocorre em um ambiente bastante diverso, com níveis muito maiores de incerteza se comparados àqueles em que se dá a concretização das políticas públicas domésticas. Isso ocorre porque o ambiente internacional é anárquico, então o governo de um país tem menor capacidade relativa de impor suas decisões. Trata-se de um contexto interativo, fortemente condicionado pela atuação simultânea e/ou sequencial de unidades autônomas. Portanto, a política externa lida com um conjunto mais amplo de variáveis intervenientes e de fatores imponderáveis do que normalmente se observa no caso das outras políticas públicas.

Além disso, do ponto de vista da diversidade temática e da amplitude geográfica, a política externa tem uma área de atuação muito mais ampla e difusa do que as das outras políticas públicas. Com isso, os *stakeholders* da política externa constituem uma gama tão ampla de atores dos âmbitos doméstico, internacional e transnacional, que muitas vezes seu próprio mapeamento é dificultado. Como efeito adicional, a política externa tem uma dimensão de penetração interburocrática bastante expressiva, em geral também superior à das outras políticas públicas.

Outra particularidade relevante da política externa se refere a um aspecto do processo de definição de sua agenda, a qual é influenciada, e por vezes condicionada, por um ciclo de eventos. Esse ciclo se caracteriza como um conjunto de reuniões, encontros e cúpulas bilaterais e multilaterais que engajam regularmente presidente, ministros e burocratas, de modo que determinados temas são colocados no centro da agenda governamental, e as autoridades são forçadas a apreciar esses assuntos, ainda que não tenham planejado ou desejado esse foco de atenção (Ramanzini Júnior e Farias, 2019). A título de exemplo, constituem eventos dessa natureza, no caso brasileiro, a Assembleia Geral da ONU (AGNU), as reuniões de cúpula semestrais do Mercosul, o Fórum de Davos, as cúpulas do BRICS e os fóruns bilaterais de parcerias estratégicas.

Alguns desses eventos são compromissos relativamente inerciais, mas, no decorrer do tempo, podem perder relevância, dependendo das prioridades dos governos e/ou de fatores conjunturais internacionais. Do ponto de vista avaliativo, essa realidade impõe desafios a respeito da definição da maneira de hierarquizar as áreas temáticas e, posteriormente, aglutinar em uma avaliação conjunta as apreciações efetuadas sobre o desempenho de cada um dos programas executados. Na sociedade civil, alguns atores realizam trabalhos de monitoramento sistemático da política externa em relação, por exemplo, a votações em órgãos multilaterais. No caso brasileiro, vale mencionar a Conectas, uma organização não governamental (ONG) que faz esse acompanhamento em arenas multilaterais referentes ao regime internacional de direitos humanos (Asano, 2013).

Considerado o conjunto da política externa, não existem esforços mais amplos e de consolidação sistemática com sentido avaliativo, seja por parte da sociedade civil, seja do governo. A fragilidade na definição de objetivos e indicadores de política externa passou a chamar a atenção dos próprios órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Devido a um conjunto de fatores, há recentemente sinais de modificação, ainda que pontuais, dessa situação.⁹ Cabe observar que, em 2020, o Ministério das Relações Exteriores (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 Planejamento Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE 2020-2023), elencando missão, visão, valores, objetivos estratégicos e áreas responsáveis.¹⁰

Nessa mesma linha, o Legislativo, desde 2015, por meio de uma decisão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CREDN-SF), passou a demandar a apresentação de plano de trabalho dos candidatos a chefes

9. Essas iniciativas são objeto de uma análise sistemática efetuada no capítulo 6.

10. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/acao-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre>. Acesso em: 17 jun. 2025.

de missão diplomática de caráter permanente no exterior. De acordo com a então presidente da comissão, a senadora Kátia Abreu, “a submissão de 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”.¹¹ Conforme as instruções, o documento deve conter metas e prioridades, com indicadores de desempenho para os objetivos de cada uma das distintas áreas de atuação do posto.¹²

Como uma sintomática da falta de avaliações sistemáticas, ampliou-se, nos últimos anos, o debate sobre a dimensão orçamentária da política externa, cuja pauta central relaciona-se à busca de eficiência na alocação dos recursos públicos da pasta pelas representações diplomáticas no mundo. Situações de crise econômica, como a que o Brasil enfrentou a partir de 2014, tendem a ampliar o impacto desse debate, na medida em que reduzem a capacidade da administração federal de direcionar recursos para os ministérios e, portanto, para as políticas públicas sob sua supervisão. No caso brasileiro, durante os primeiros governos Lula (2003–2010), o crescimento da rede de embaixadas do país no mundo potencializou essa discussão e provocou um incremento no grau de politização da política externa, com foco em seus custos pecuniários. Com a crise, começou-se a questionar a utilidade dessas representações diplomáticas e a racionalidade da permanência dos dispêndios públicos exigidos por sua manutenção. Nesse contexto, é pertinente observar que há poucos instrumentos disponíveis sequer para definir como aferir o atendimento do critério de eficiência, de modo que essa discussão fica concentrada sobretudo na utilização de indicadores relacionados aos fluxos de comércio internacional do país com as regiões em que as representações estão localizadas.

Por último, vale também lembrar que a posição de cada país na balança de poder global é fator que diferencia as possibilidades de ações externas ao dispor de sua pasta internacional. Para um país em desenvolvimento, por exemplo, isso gera implicações do ponto de vista da própria disponibilidade orçamentária, a qual ainda pode ser negativamente potencializada devido à vulnerabilidade às flutuações cambiais. Em essência, os recursos de poder de que um governo dispõe e a capacidade de mobilizá-los politicamente para defender seus interesses e concretizar suas preferências em sua inserção global são características extremamente variáveis ao redor do planeta.

Seja no desenvolvimento de instrumentos de M&A/PE, seja na execução de tarefas, essa relação de particularidades não pode ser perdida de vista. De todo modo, os desafios que elas impõem tampouco podem ser utilizados como argumento

11. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/05/28/ato-da-comissao-de-relacoes-exteriores>. Acesso em: 17 jun. 2025.

12. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/05/28/ato-da-comissao-de-relacoes-exteriores>. Acesso em: 17 jun. 2025.

para que sua realização não ocorra. No Brasil e em outros países, as sociedades têm cobrado cada vez mais transparência e prestação de contas dos executores da política externa. Além disso, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 15 de março de 2021, que alterou o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a avaliação de políticas públicas ganhou forma de norma constitucional. A importância dessas ferramentas para a promoção da *accountability* em regimes democráticos, em um contexto de crise mundial desse tipo de regime político,¹³ exige dedicação redobrada de pesquisadores e burocratas, com apoio da sociedade civil.

3 AS CONTRIBUIÇÕES DO CAMPO DE APP COM APLICAÇÃO POTENCIAL AO M&A/PE

Uma vez assinaladas a importância democrática do M&A/PP e algumas especificidades da política externa, nesta seção são examinadas as contribuições teóricas e metodológicas do campo de APP que, em uma primeira aproximação, demonstram maior e mais evidente potencial de aproveitamento no M&A/PE.

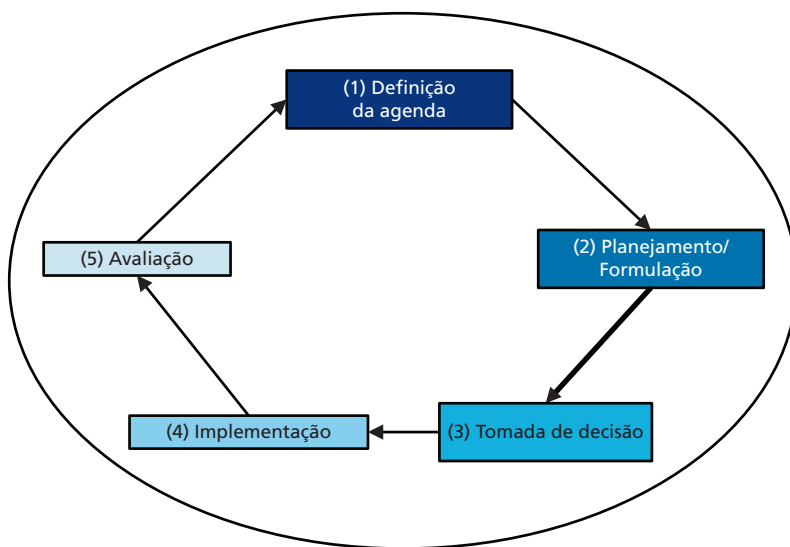
Conforme bem relatado por Jann e Wegrich (2007, p. 43), o campo da APP surgiu nos Estados Unidos nos anos 1950, derivado da ciência política, disciplina científica com o qual permanece tendo vínculo mais direto. Sua origem, creditada à obra de Lasswell (2003 [1951]), teve como mote central a necessidade de que se produzisse um conhecimento em ciências sociais rigorosamente orientado para a aplicação em políticas públicas, de modo também a aperfeiçoar a governança democrática e o próprio formato pelo qual se organiza a administração pública. No contexto de sua criação, as reflexões na área estiveram sob grande influência da perspectiva segundo a qual as políticas públicas, ao longo de sua existência, passam por uma sequência circular de fases ou estágios mais ou menos definidos. Esse processo, denominado *ciclo de políticas públicas*, foi originalmente proposto por Lasswell (1956), o fundador do campo, e posteriormente adaptado pelos autores que o seguiram.

Com o passar do tempo, a APP se desenvolveu e acumulou aportes científicos a partir da produção de pesquisas e estudos focados, em maior ou menor grau, em cada uma das fases desse ciclo. Em uma versão contemporânea, considerada minimamente consensual na literatura, a definição desses estágios e de sua ordem sequencial está representada de forma esquemática na figura 1.

13. Segundo aponta o último relatório *Democracy report 2022: autocratization changing nature?*, do V-Dem Institute, da University of Gothenburg: "The level of democracy enjoyed by the average global citizen in 2021 is down to 1989 levels. The last 30 years of democratic advances are now eradicated" (Boese e Lindberg, 2022, p. 6).

FIGURA 1

Fases ou estágios básicos do ciclo de políticas públicas



Fonte: Jann e Wegrich (2007).
Elaboração dos autores.

Na visão de Farah (2016), no que se refere ao Brasil, é possível detectar a atividade de análise das políticas públicas desde os anos 1930, ainda que a prática não recebesse tal denominação específica. Somente a partir dos anos 1990, com a consolidação do processo de redemocratização, esses estudos começaram a ganhar um volume mais expressivo, permitindo sua formalização e institucionalização ao redor de um campo científico devidamente delimitado e voltado para a formação e a pesquisa. Em diálogo com o modelo do ciclo de políticas, a autora sustenta sua argumentação a partir da ideia de que essa atividade deve ser entendida, de maneira ampla, como “geração e mobilização de conhecimento (...) para subsidiar (ou para influenciar) o processo das políticas públicas, em especial a tomada de decisão e a formulação de políticas, mas também a implementação e a avaliação” (Farah, 2016, p. 964). Conforme seu levantamento histórico, com o passar das décadas, o lócus em que se desenvolveram essas atividades e os atores envolvidos com elas se diversificaram de maneira progressiva no Brasil, assim como o enfoque dado ao objeto, as metodologias adotadas e as audiências às quais os trabalhos se destinaram.

De um ponto de vista geral da APP, as fases do ciclo de políticas públicas acabaram sendo empregadas também como recurso heurístico para sistematizar ontologicamente as diversas abordagens que foram surgindo dentro do campo, servindo como um instrumento para organizar redes de pesquisadores e fomentar debates. Nesse sentido, as

pesquisas voltadas para o M&A/PP, agrupadas classicamente em analogia ao estágio final do ciclo, conformaram uma área subordinada cientificamente à APP.

Embora haja uma quantidade razoável de definições conceituais distintas em graus variados para as ideias de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, Cohen e Franco (2008, p. 73-77) sublinham que,

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

Colocado de outra forma, conforme defende Garcia (2015, p. 257), a avaliação é uma atividade em que “é julgado o valor de uma [intervenção pública governamental] (...) a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido (...), tendo como base (...) critérios de aceitabilidade pretendidos”. Por sua vez, o monitoramento é condição ou parte da avaliação, “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a eventual intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas” (Garcia, 2015, p. 259). Nesse sentido, o monitoramento pode produzir informações para o próprio processo de tomadas de decisões e não é um fim em si mesmo.

Regra geral, e de certa maneira por definição, o monitoramento teve e continua possuindo aplicabilidade exclusivamente ao longo da fase de implementação dos programas. Em contrapartida, a avaliação, embora tenha sido teorizada inicialmente como uma fase em si mesma do ciclo de políticas públicas (a última delas), a partir dos anos 1970, em decorrência dos efeitos da crise do petróleo sobre os orçamentos públicos, começou a ser aplicada também em outros estágios do processo, com destaque para os estudos prévios de viabilidade fiscal (Oliveira e Passador, 2019). Conforme visto na seção anterior, o final da Guerra Fria, na década seguinte, proporcionou que um discurso modernizador, pautado na promoção do modelo ocidental das democracias de mercado, se tornasse hegemônico no sistema internacional. No campo da APP, essa conjuntura colaborou para o desenvolvimento e a popularização da abordagem da Nova Gestão Pública, a qual defendia, em termos gerais, a profissionalização e a redução do tamanho da burocracia, bem como a aplicação do estilo de administração da iniciativa privada ao setor público (Pidd, 2012, p. 8). Consequentemente, a partir dos anos 1990, a quantidade de

procedimentos avaliativos também se multiplicou de maneira notável (Wollmann, 2007). Nesse modelo gerencial de gestão pública, a qualidade (fundamento e maneira de executar) e a eficiência (tipo de resultado e relação custo-benefício) das políticas administrativas e das respectivas tomadas de decisão passam a ter centralidade (Nascimento e Coelho, 2017).

Fator derivado desse processo de expansão, tornou-se convencional na literatura classificar a avaliação das políticas públicas segundo uma tipologia temporal. De um lado, encontram-se as análises *ex ante*, efetuadas antes da implementação dos programas, que se debruçam sobre o planejamento feito pelo governo para uma política pública. Elas podem ter como objeto de análise, entre outros pontos: o diagnóstico (implícito ou explícito) do problema a ser enfrentado; o encadeamento lógico das ações propostas; o impacto orçamentário previsto; e a estratégia de implementação pretendida. A um conjunto determinado desses fatores que compõem a programação de uma política pública se confere na literatura a denominação de modelo lógico (Cassiolato e Guerresi, 2015).

De outro lado, encontram-se as avaliações *ex post*, as quais são definidas por serem feitas durante¹⁴ ou após a execução da política pública.¹⁵ Elas podem se dedicar a examinar, por exemplo, as rotinas de implementação adotadas (incluída aqui a avaliação do próprio monitoramento); as ações produzidas (*outputs*); os resultados obtidos (*outcomes*); e, em prazo maior, os efeitos gerados (Costa e Castanhar, 2003).

Além das classificações das avaliações de acordo com o momento de sua realização e com o objeto avaliado, Trevisan e Bellen (2008, p. 541) apontam duas tipologias adicionais frequentemente adotadas na literatura de M&A/PP. Primeiro, as avaliações também são diferenciadas em função da posição do avaliador em relação ao objeto. Assim, se conduzidas em sua totalidade por funcionários do próprio órgão responsável pela execução do programa, são consideradas internas. Caso sejam efetuadas por atores não vinculados à entidade responsável, porém pertencentes ao governo, são denominadas semi-independentes; e se desenvolvidas por atores da iniciativa privada, da academia ou da sociedade civil, são classificadas como externas. O que essa tipologia pretende ressaltar é o grau de neutralidade do avaliador, o qual, em tese, espera-se que seja maior nas avaliações externas.

Segundo, conforme descrito e examinado com mais detalhes por Faria (2005, p. 102-105), as avaliações podem ainda ser tipificadas quanto a seu uso.

14. Isso ocorre em um ou em poucos momentos estanques no íterim da implementação (no meio do processo, por exemplo), os quais normalmente são previamente estabelecidos na fase de formulação. Assim, são diferentes do monitoramento, de caráter contínuo e rotineiro.

15. Para uma descrição detalhada desses dois conjuntos tipológicos (*ex ante* e *ex post*) e das múltiplas alternativas abarcadas por cada um deles de acordo com o objeto avaliado, ver Brasil e Ipea (2018a; 2018b). Essas obras são manuais explicativos bastante didáticos e contam com roteiros de execução para cada tipo de avaliação, seguidos de exemplos reais e minuciosos de estudos realizados por distintos autores e instituições.

Nesse caso, o que se pretende trazer à tona é o jogo de interesses existente entre os atores envolvidos no processo e suas intenções subjacentes, sejam os demandantes do estudo, os avaliadores, os executores ou outros atores. Sem a pretensão de esgotar as possibilidades, o autor elenca quatro categorias de utilização das avaliações, descritas a seguir.

- 1) Instrumental – é a função clássica e diz respeito à avaliação como ferramenta para orientar a tomada de decisões, no sentido de resolver problemas e melhorar o desempenho da política pública em questão.
- 2) Conceitual – tem função educativa ou formativa, voltada frequentemente para o treinamento e o aperfeiçoamento dos técnicos locais do programa.
- 3) Persuasiva – é destinada a mobilizar apoio a posições previamente definidas pelos decisores, como forma de legitimar os argumentos a favor de suas propostas e de atrair os grupos de interesse (*stakeholders*) à sua órbita.
- 4) Esclarecimento – ocorre quando os resultados da avaliação produzem conhecimentos novos e relevantes, que são citados como referência por diferentes atores dos três setores da sociedade em suas atuações políticas, pautando a agenda pública.

Essas quatro tipologias estão sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Principais tipologias aplicáveis às avaliações de políticas públicas

Critério	Categoria	Definição básica
Momento da avaliação	<i>Ex ante</i>	Realizada antes da implementação.
	<i>Ex post</i>	Realizada durante ou após a implementação.
Objeto avaliado	Desenho	Analisa o desenho planejado.
	Processo	Avalia a gestão executada.
	Produto	Avalia as atividades entregues.
	Resultado	Avalia os objetivos conquistados.
	Impacto	Avalia o escopo e a longevidade dos efeitos produzidos.
Posição do avaliador	Interna	Os avaliadores pertencem ao órgão executor do programa avaliado.
	Semi-independente	Os avaliadores são vinculados ao governo, porém não pertencem ao órgão executor do programa avaliado.
	Externa	Os avaliadores não são vinculados ao governo.
Uso da avaliação	Instrumental	Utilizada para dar suporte à tomada de decisões, com vistas ao aperfeiçoamento do desempenho.
	Conceitual	Utilizada com intuito formativo ou educativo, para aprimoramento do corpo técnico executor.
	Persuasiva	Utilizada para legitimar o posicionamento de atores políticos sobre questões em debate, de modo a conquistar apoio a suas propostas.
	Esclarecimento	Utilizada como referência no debate público entre grupos de interesse, pautando a agenda política.

Elaboração dos autores.

A despeito dessas diferenças, três grupos de elementos costumam estar presentes na base de praticamente qualquer estudo que tenha como meta avaliar (ou monitorar) cientificamente uma política pública, seja para aperfeiçoar sua formulação, sua execução ou seu desempenho: i) variáveis e indicadores; ii) critérios; e iii) parâmetros. A definição e a escolha de cada um deles, bem como a garantia da existência de uma interdependência lógica e coerente entre eles, são tarefas teórico-metodológicas fundamentais de M&A/PP. Tomados em conjunto, sugere-se aqui denominá-los *ferramentas de avaliação*.

Duas regras básicas norteiam sua elaboração e/ou sua seleção. Em primeiro lugar, devem apresentar relação teórica e/ou empiricamente evidenciada com o objeto avaliado. Em segundo lugar, precisam gozar de validação na comunidade científica, ou seja, estar atualizados de acordo com o conhecimento acumulado sobre o tema específico do programa, bem como com a experiência histórica (local e internacional) das estratégias executadas anteriormente para o enfrentamento do mesmo problema e/ou de questões análogas.

A cada um desses três componentes das ferramentas avaliativas correspondem funções distintas. A capacidade para desempenhar essas tarefas define sua qualidade e deve fundamentar a opção eleita entre as alternativas disponíveis em uma pesquisa de natureza avaliativa. De maneira que se compreendam suas funções, é indispensável um esclarecimento de sua definição conceitual sob o ponto de vista científico geral e de sua aplicação específica na área. Nessa direção, começando pelas variáveis e pelos indicadores, ainda que haja discrepâncias com maior ou menor grau de intensidade entre especialistas, pode-se afirmar que, em ciências sociais, as variáveis se definem como representações teóricas de qualquer característica da realidade que possa ser classificada em mais de uma categoria (ou assumir mais de um valor ou posição). Sua função consiste em descrever fenômenos abstratos e identificar nexos entre eles (Bhattacharjee, 2012). Os indicadores, por seu turno, caracterizam-se como os referentes empíricos que dimensionam ou qualificam o comportamento das variáveis. Sua finalidade está em permitir a operacionalização científica das variáveis, de acordo com o método adotado (Gil, 1989, p. 81-82).

Tradicionalmente, no desenho de qualquer investigação científica, necessariamente a escolha das variáveis examinadas deve estar informada, pelo menos, pelo tema do problema e pela pergunta de pesquisa, pelo objeto de estudo, pela hipótese que se pretende testar e pela teoria científica adotada. As pesquisas avaliativas, por serem científicas, não são diferentes, porém possuem algumas especificidades que merecem ser sublinhadas. Por definição, a pergunta de pesquisa principal subjacente a todas elas se traduz em um objetivo geral que, em última análise, resulta na emissão de um juízo de valor, ainda que cientificamente orientado. Do ponto de vista metodológico, esse objetivo corresponde à realização de uma inferência

descritiva, que é o resultado de um teste de hipóteses da mesma natureza. De todo modo, não há hipótese previamente estabelecida a ser comprovada. Assim, considerada essa estrutura comum,¹⁶ nas avaliações o fator principal que define a qualidade das variáveis selecionadas é a sua relação com os atributos definidores dos fenômenos examinados, levando em conta o tema do problema enfrentado pela política pública, o objeto avaliado pelo estudo e a teoria adotada pelo pesquisador. Tecnicamente, para uma variável ser provida de validade, os valores que pode assumir devem estar devidamente definidos, constituindo posições alternativas, exaustivas e excludentes.

Ainda que se identifiquem variáveis que se adequem a esses requisitos científicos, a qualidade dos indicadores é um elemento capaz de impedir sua adoção em um processo investigativo, pois sem ela não é possível operacionalizar as variáveis na prática. Para que tenham adequação metodológica, conforme sua função principal, os indicadores devem constituir métricas em escala capaz de representar todas as posições assumidas pela variável. Os valores devem ser claros, precisos e, acima de tudo, correspondentes, da maneira mais consistente, com as suas definições teóricas.

Para além disso, características operacionais próprias também afetam a qualidade dos indicadores de maneira fundamental. Caso os dados estejam disponíveis, as fontes devem ser confiáveis, a periodicidade da divulgação deve estar em conformidade com as necessidades da pesquisa, e as características das bases de dados devem permitir sua aplicação – contando com séries com a longevidade exigida pela avaliação e sem conter interrupções substantivas que a comprometam, por exemplo. Quando não estão disponíveis, a qualidade passa a estar diretamente relacionada com a capacidade de quem realiza a pesquisa avaliativa de produzir as observações com rigor, de modo a garantir sua confiabilidade.

Os critérios, por sua vez, são as métricas segundo as quais os juízos de valor serão emitidos quanto ao objeto avaliado. Eles sempre influenciam a seleção das variáveis e de seus indicadores. Sua função em pesquisas avaliativas é prover objetividade científica às conclusões. Nesse sentido, sua qualidade depende da adequação de sua aplicação à avaliação empreendida, além da generalidade da sua aceitação junto à sociedade e ao meio científico. No contexto presente, conforme apontam Costa e Castanhar (2003, p. 973), os critérios mais comumente adotados em M&A/PP são, entre outros, eficácia (entrega de produtos e conquista de objetivos), eficiência (execução com uma relação custo-benefício razoável ou ótima), efetividade (produção do

16. No caso das avaliações de impacto, necessariamente há um teste de hipóteses causal, dedicado a examinar os efeitos que a política pública (produtos e resultados) gerou tanto sobre o problema que pretendia eliminar quanto sobre a qualidade de vida da sociedade como um todo. Ainda assim, a inferência final ou conclusiva permanece do tipo descritivo: determinar se o programa sob escrutínio deve ser objetivamente julgado como pertencente a uma ou outra das categorias qualitativas previamente determinadas (bom, regular ou ruim, por exemplo).

impacto esperado), sustentabilidade (longevidade da eliminação do problema) e equidade (distribuição justa dos benefícios na sociedade).

Finalmente, nas pesquisas avaliativas, os parâmetros constituem os limites que separam, no exame do comportamento das variáveis adotadas conforme cada critério, as posições e/ou os valores que correspondem a uma ou a outra categoria qualitativa de avaliação (sucesso ou fracasso, por exemplo, podendo conter graduações intermediárias). Posto de uma forma mais simples, eles são os padrões de referência com os quais os dados serão confrontados (Trevisan e Bellen, 2008). Sua função também se configura como prover objetividade científica às conclusões. De todos os componentes das ferramentas de avaliação, eles têm maior e mais direta influência sobre a parcialidade das conclusões.

Sua qualidade está diretamente relacionada com a metodologia adotada para sua definição. Nesse ponto, dois fatores são relevantes. Em primeiro lugar, a base de comparação escolhida. Entre as alternativas normalmente utilizadas, são exemplos: a experiência de enfrentamento do problema por governos anteriores no mesmo local em que a política pública é implementada; a experiência observada em outras localidades que têm características semelhantes às do governo avaliado, considerado o mesmo período de implementação; ou, ainda, as características das chamadas “boas práticas”, isto é, programas que são amplamente aceitos pela comunidade internacional como casos de sucesso. Em segundo lugar, os procedimentos adotados para, na comparação com aqueles casos, definir os limites específicos em que os dados coletados separam a realidade observada em categorias:¹⁷ ótimo, bom, regular, ruim e péssimo, por exemplo.

Sem essas ferramentas e sem que seus componentes apresentem as seguintes qualidades, dificilmente um estudo dessa natureza possuirá as características típicas observadas em pesquisas avaliativas que se tornaram referência na área: i) ter utilidade prática para os atores envolvidos; ii) entregar resultados dentro de um prazo suficiente para que eventuais ações de aperfeiçoamento sejam elaboradas, examinadas e empreendidas pela administração; iii) respeitar valores éticos; e iv) apresentar rigor científico, procedimental e metodológico, de forma a garantir confiabilidade e legitimidade a seus resultados (Garcia, 2015, p. 255).

De toda maneira, é importante reconhecer que nem sempre é possível executar uma pesquisa dessa natureza contando com todas as ferramentas de avaliação necessárias, cujos dados sejam livremente acessíveis e cujos nexos descritivos e causais sejam cientificamente robustos. Essas restrições decorrem de diferentes fatores, como limitações de recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, insuficiência de tempo, além dos desafios próprios de cada área temática das

17. Seja ela uma metodologia própria, totalmente derivada ou parcialmente adaptada de outros trabalhos ou, ainda, baseada em postulados de teorias científicas.

políticas públicas sob avaliação, que em sua grande maioria enfrentam questões sociais para as quais sequer há consenso na literatura especializada a respeito de quais variáveis e indicadores são os mais eficientes para descrevê-las e examiná-las.

Atento a essas dificuldades, Thoenig (2000) assevera que a busca por esse rigor é geralmente um objetivo inatingível, podendo se tornar um obstáculo que, ao longo do tempo, conduza ao desestímulo da execução de tais tipos de estudos com regularidade. Para ele, as avaliações devem ser julgadas por sua capacidade de produzir algum conhecimento (acerca dos programas governamentais sobre os quais se debruçam) que seja útil aos atores envolvidos, especialmente os burocratas e os tomadores de decisão. Nessa direção, ele chama atenção para a importância e o valor de algumas práticas que são mais frequentemente observadas em diferentes países, as quais denomina *quase-avaliações*. Elas se definem como esforços da própria administração pública focados na elaboração de variáveis e indicadores que informem, segundo os critérios adotados, o desempenho das atividades executadas para o enfrentamento dos problemas, porém sem a preocupação formal de avaliar os resultados segundo parâmetros de referência, tampouco comprovar a causalidade entre eles e as ações tomadas. Na sua visão, essas práticas devem ser encorajadas, uma vez que, de uma forma geral, entregam resultados de maneira mais ágil e com utilidade prática mais visível aos gestores dos programas governamentais, além de alimentarem de modo progressivo a instauração de uma cultura de avaliação no setor público. No fim das contas, essas práticas se enquadram mais como monitoramento do que como avaliação, razão adicional pela qual são muito proveitosas para o aprimoramento da gestão das ações governamentais.

Dunn (2018, p. 334) segue o mesmo raciocínio, mas propõe uma terminologia um pouco distinta para essas práticas, chamando-as de pseudoavaliações. Ele as distingue de dois outros tipos de avaliações: i) as formais, focadas em examinar a conquista dos objetivos conforme foram propostos nos programas; e ii) as teórico-decisionais, em que o escrutínio é feito segundo as preferências explícitas da população-alvo, no lugar das metas do governo. Para os objetivos deste capítulo, sem a intenção de aprofundar a argumentação que embasa essas distinções, a tipologia desse autor merece ser mencionada porque seu objetivo é chamar atenção para a diversidade de métodos de pesquisa passíveis de serem aplicados em pesquisas avaliativas. Como se pode observar no quadro 2, a depender da abordagem, correspondem algumas técnicas que são mais frequentemente utilizadas devido à sua compatibilidade com os objetivos subjacentes.

QUADRO 2
Três abordagens avaliativas

Abordagem	Objetivo	Premissas	Formatos principais
Pseudoavaliação	Usar métodos descritivos para produzir informações confiáveis e válidas sobre os resultados de políticas públicas.	Medidas quantitativas ou qualitativas são autoevidentes e não geram controvérsias.	Experimentação social
			Contabilidade de sistemas sociais
			Auditoria social
			Simbiose entre pesquisa e prática
Avaliação formal	Usar métodos descritivos para produzir informações confiáveis e válidas sobre os resultados de políticas que foram formalmente anunciados como objetivos programáticos de políticas públicas.	Objetivos formalmente anunciados pelos formuladores são medidas apropriadas de quantidade e qualidade.	Avaliação de desenvolvimento
			Avaliação experimental
			Avaliação retrospectiva de processos
			Avaliação retrospectiva de resultados
Avaliação teórico-decisional	Usar métodos descritivos para produzir informações confiáveis e válidas sobre os resultados de políticas que são explicitamente valorizados por múltiplos <i>stakeholders</i> .	Objetivos formalmente anunciados e anseios latentes de <i>stakeholders</i> são medidas apropriadas de quantidade e qualidade.	Estudo de avaliabilidade
			Análise de utilidade multi-tributo

Fonte: Dunn (2018, p. 334).
Elaboração dos autores.

Apesar de o formato das pesquisas de M&A/PP ser bastante variado e multidisciplinar em essência (em função da multiplicidade de temas dos programas governamentais avaliados), com a experiência acumulada e o debate entre os especialistas, tem sido formado um conjunto de ideias próprio desta que é uma subárea da APP. Conforme se buscou apresentar nesta seção, esses aportes envolvem conceitos, tipologias, metodologias e ferramentas que se fazem presentes na maior parte das investigações da área. Nesse sentido, pode-se considerar que, independentemente do tema, para que uma pesquisa avaliativa esteja em conformidade com os padrões exigidos pela comunidade científica dedicada a M&A/PP, o diálogo com esse corpo teórico, conceitual e metodológico pode ser considerado uma condição indispensável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se buscou evidenciar ao longo deste capítulo, a realização de M&A/PP pode ser justificada, a título de síntese, por argumentos de duas naturezas. Em primeiro lugar, destaca-se o apelo normativo. Conforme discutido, em regimes democráticos, M&A/PP consiste em instrumentos de *accountability*. Colocado em termos menos técnicos, isso significa que, por meio dos resultados de pesquisas avaliativas, são oferecidas informações científicas e transparentes sobre as atividades empreendidas pelo governo a cidadãos e grupos de interesse. Dessa maneira, coloca-se à disposição dos contribuintes uma ferramenta para o acompanhamento sistemático da forma pela qual seus impostos são aplicados, bem como dos resultados

que tem obtido. Numa visão normativa mais ampla, essa atividade tem o papel de elevar a confiança da sociedade na própria democracia.

Em segundo lugar, ressalta-se a questão instrumental. Ainda que, para fins didáticos, a avaliação seja comumente posicionada como a última etapa do processo pelo qual passam as políticas públicas, a tarefa não termina nessa fase. Como visto, todas as etapas se sucedem de maneira cíclica. Dessa forma, também há um elo entre as fases da avaliação e da formulação: o aprendizado gerado pela pesquisa avaliativa. Para o processo constante de busca de melhoria e aprendizado, é fundamental avaliar. Problemas que demandam do governo seu enfrentamento sempre permanecem existindo, sejam eles totalmente novos, sejam questões que se transformam conforme a conjuntura. Assim, os resultados obtidos por meio de M&A/PP têm a função e a utilidade de apontar ao formulador das novas estratégias os erros e os acertos do que foi feito no passado, na busca do aperfeiçoamento contínuo das atividades e das intervenções do setor público. Esse processo pode ser igualmente salutar para as próprias burocracias no sentido de aprimoramento dos seus processos de gestão, de modo a fortalecer uma cultura organizacional mais sintonizada com a noção de *accountability*.

Para que essa instrumentalidade seja absorvida da melhor maneira, o campo de APP tem oferecido aportes científicos para que o conhecimento que alimenta tal aprendizado seja produzido com o devido rigor. Na realização de M&A/PP, duas virtudes resultantes dessas contribuições merecem destaque: i) com a definição de formatos padronizados para os desenhos de investigação, exigindo a adoção de ferramentas de avaliação adequadamente construídas, permite-se a comparação dos resultados obtidos pelas distintas pesquisas, otimizando-se o acúmulo e a construção do conhecimento; e ii) com a aplicação da metodologia científica, reduz-se a subjetividade e o grau de parcialidade das conclusões, o que é relevante devido ao juízo de valor inerente ao próprio conceito de avaliar.

A política externa, embora tenha suas especificidades, também é uma política pública. Logo, os argumentos e os fatores que motivam e tornam desejáveis o M&A/PP também são aplicáveis a ela. Entretanto, na enorme maioria dos países, a política externa não foi tomada como objeto dessas tarefas. Neste capítulo, sem o intuito de esgotar as possibilidades, buscou-se elencar algumas motivações para essa realidade, algumas de cunho histórico, outras de fundo analítico geral.

Apesar de tais explicações, na conjuntura das primeiras décadas do século XXI, tem se tornado evidente que, em sistemas democráticos, não há razão para que todo o conjunto da pasta internacional seja imune da *accountability* – especialmente em condições de paz, mas não apenas nelas (como se pode atestar pela experiência de alguns países que exigem prestações de contas da pasta). Um ambiente em que os cidadãos possam acompanhar as políticas estatais é um dos aspectos de uma

governança democrática. O reconhecimento de que o próprio planejamento é dificultado no caso da política externa, devido à maior complexidade do ambiente em que ela é executada e que seus resultados são obtidos, não pode ser aceito como um fator de impedimento à realização de seu monitoramento e sua avaliação. Ao contrário, deve ser visto como estímulo, dada a colaboração valiosa que o aprendizado resultante de uma etapa do ciclo pode oferecer à outra. Nessa empreitada, a aplicação dos aportes do campo de APP se revela como um ponto de partida profícuo e imprescindível.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ASANO, C. L. Política externa e direitos humanos em países emergentes: reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul global. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 19, 2013.

BARBERIS, P. The new public management and a new accountability. **Public Administration**, Nova Jersey, v. 76, n. 3, p. 451-470, 1998.

BHATTACHERJEE, A. **Social science research**: principles, methods, and practices. 2. ed. Flórida: University of South Florida, 2012. Disponível em: https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=oa_textbooks. Acesso em: 1ª out. 2022.

BOESE, V. A.; LINDBERG, S. I. (Ed.). **Democracy report 2022**: autocratization changing nature? Gotemburgo: V-DEM Institute, 2022. Disponível em: https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018a. v. 1.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Ipea, 2018b. v. 2.

BRINGEL, B. Sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. *In*: BRINGEL, B. *et al.* (Ed.). **As Jornadas de Junho em perspectiva global**. Rio de Janeiro: Netsal/Iesp/Uerj, 2013. p. 16-29. (Dossiê Temático, n. 3).

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. C. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332.

CENEVIVA, R. Avaliação e *accountability* no setor público: um vínculo possível e desejável. **Revista Alcance**, Itajaí, v. 14, n. 1, p. 7-26, 2007.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, out. 2003.

CRUMPTON, C. D. *et al.* Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, nov.-dez. 2016.

DAHL, R. A. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DUNN, W. N. **Public policy analysis**: an integrated approach. 6. ed. Nova York: Routledge, 2018.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov.-dez. 2016.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, V. D. de. **Política externa e participação social**: trajetória e perspectivas. Brasília: Funag, 2017. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-216-politica_externa_e_participacao_social_trajetoria_e_perspectivas.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Londres: Penguin Books, 2012 [1992].

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 235-296.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Londres: Taylor & Francis, 2007. p. 43-62.

KAARBO, J. A. Foreign policy analysis perspective on the domestic politics turn in IR theory. **International Studies Review**, v. 17, n. 2, p. 189-216, jun. 2015.

LASSWELL, H. D. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland, 1956.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. *In*: BRAMAN, S. (Ed.). **Communication researchers and policy-making**. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press Sourcebooks, 2003 [1951]. p. 85-104.

LAVELLE, J. M.; DONALDSON, S. I. The state of preparing evaluators. **New Directions for Evaluation**, n. 145, p. 39-52, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ev.20110>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. Londres: Penguin Books, 2018.

LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. Política externa brasileira: campo de estudos e principais avanços. *In*: AVRITZER, L.; MILANI, C. R.; BRAGA, M. do S. (Org.). **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 1, p. 393-422.

LOPES, D. B. **Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

MCCOY, J.; RAHMAN, T.; SOMER, M. Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. **American Behavioral Scientist**, v. 62, n. 1, p. 16-42, mar. 2018.

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

MINTZ, A.; DEROUEN, K. **Understanding foreign policy decision making**. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2012.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora UnB, 2003 [1948]. Disponível em: https://editora.unb.br/downloads/politica_entre_as_nacoes_a.pdf.

NASCIMENTO, A. L.; COELHO, R. M. G. Relações exteriores e a modernização administrativa do MRE. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, ano 3, n. 6, p. 63-96, dez. 2017.

OLIVEIRA, L. R. de; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 324-337, abr.-jun. 2019.

PIDD, M. **Measuring the performance of public services**: principles and practice. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2012.

PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

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

PUNTIGLIANO, A. R. Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. de S. O poder de definir a agenda na análise da política externa brasileira. **Boletim NEAAPE**, v. 3, n. 2, p. 6-12, ago. 2019.

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

RIBEIRO, P. F. O Legislativo e a política externa brasileira (2008 a 2015). In: DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* (Org.). **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. 1. ed. Brasília: Ipea; Funag, 2018. p. 57-82.

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

SANAHUJA, J. A. El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. In: BORBON, J. A. (Ed.). **América Latina frente a la reconfiguración global**. San José: Flacso Secretaría General, 2019. p. 31-64.

SCHMITTER, P. C. The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 47-60, out. 2004.

SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983 [1943].

SMITH, S.; CLARKE, M. **Foreign policy implementation**. Londres: George Allen & Unwin Publishers, 1985.

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

THOMAS, P. G. The changing nature of accountability. *In*: PETERS, B. G.; SAVOIE, D. J. (Ed.). **Taking stock**: assessing public sector reforms. Londres: McGill-Queen's University Press, 1998. p. 348-393.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio-jun. 2008.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Reading, Estados Unidos: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WOLLMANN, H. Policy evaluation and evaluation research. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. Londres: Taylor & Francis, 2007. p. 393-402.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: O TRATAMENTO CIENTÍFICO DEDICADO AO TEMA DENTRO DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Walter Desiderá

1 INTRODUÇÃO

Conforme relatado nos capítulos anteriores, considerando o conjunto das iniciativas estatais, das pesquisas dedicadas ao monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A/PP), a quantidade das que tomaram como objeto a política externa tem sido desproporcionalmente reduzida, configurando um cenário intrigante. De maneira a complementar e dar continuidade ao esforço de entender e superar tal panorama, este capítulo tem dois objetivos: i) examinar de que maneira a investigação avaliativa se faz presente no campo da análise de política externa (APE), a área do conhecimento que tem as atividades da pasta internacional como seu objeto de estudo definidor; e ii) das abordagens levantadas, discutir suas vantagens e desvantagens na criação de rotinas gerais para o monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE) – idealmente aplicáveis a diferentes contextos geográficos e históricos, mas com especial atenção ao caso brasileiro.

O texto está dividido em quatro seções, contando com esta primeira, introdutória. Na seção 2, realiza-se uma discussão geral, de cunho histórico e metodológico, sobre o campo da APE e o tema do M&A/PE. Ela tem a finalidade de oferecer uma explicação técnica preliminar geral para a baixa produtividade de tais pesquisas no campo. Em seguida, na seção 3, tem-se a descrição e a análise de alguns dos poucos trabalhos, realizados por especialistas da área, que se dedicaram propriamente a construir ferramentas para avaliar a política externa. Na sessão 4 o capítulo se encerra, retomando algumas das ideias apresentadas ao longo do texto, de modo a fazer a ponte com a discussão que será efetuada no capítulo seguinte.

2 O M&A/PE COMO AGENDA DE PESQUISA NO CAMPO DA APE: UMA EXPLICAÇÃO GERAL PARA SUA POSIÇÃO MARGINAL

Por também ser um campo de estudos relativamente recente, ainda que não sejam numerosos os manuais publicados¹ referentes ao campo da APE, de uma maneira geral, seus autores concordam que o texto de Rosenau (1966) foi seminal para o desenvolvimento de parte de suas bases teórico-conceituais.² Ao estimular uma agenda de pesquisa nos anos seguintes, proporcionou-se seu estabelecimento como uma área científica definida, situada em algum lugar entre a ciência política e as relações internacionais, ainda que contando com outros aportes multidisciplinares.

Naquele trabalho, o autor sugeria que o método comparativo, aplicado aos casos de diferentes comportamentos da política externa observados ao longo do tempo e ao redor do planeta, deveria ser o caminho a ser percorrido para que se pudesse induzir, pouco a pouco, alguns postulados teóricos sobre o tema, baseados nas regularidades que fossem eventualmente identificadas. Dessa proposta, resultou, entre outros empreendimentos, um intenso esforço de construção de bases de dados – em sua maior parte quantitativos – nas décadas de 1960 e 1970, nas quais se buscou codificar, de maneira padronizada, toda a gama de atividades que compõem o comportamento da política externa. Dessa empreitada, vale destacar os trabalhos levados a cabo pelos projetos Pesquisa Comparativa sobre Eventos das Nações³ (Comparative Research on the Events of Nations – Creon), Pesquisa de Eventos e Interações Mundiais (World Event/Interaction Survey – Weis) e Banco de Dados sobre Paz e Conflito (Conflict and Peace Data Bank – Copdab).

Como precisamente apontam Morin e Paquin (2018, p. 2), “apesar de a APE não apresentar nível de análise único, ela pode ser definida por sua variável dependente, ou seja, [o comportamento da] política externa”. Em outras palavras, o campo se estabeleceu baseado em dois objetivos gerais: i) delinear as características do seu objeto de estudo, estabelecendo conceitos e criando indicadores que permitissem realizar inferências descritivas a seu respeito; e ii) explicar como e por que as estratégias internacionais dos países são formuladas, as decisões são tomadas e as políticas são executadas. Quanto ao segundo objetivo, de natureza causal, ao longo desses pouco mais de cinquenta anos de longevidade formal da área, as variáveis independentes que foram e ainda seguem sendo levantadas e examinadas pelos pesquisadores em suas investigações foram se tornando cada vez mais numerosas, apresentando graus de abstração diversos.

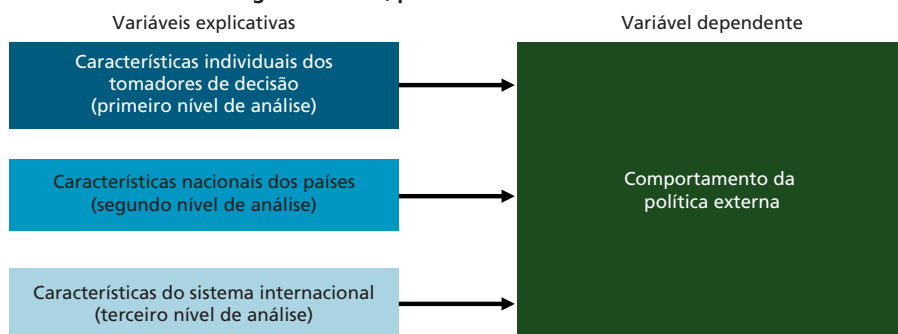
1. Entre eles, ver Smith, Hadfield e Dunne (2016) e Hudson (2014).

2. São também considerados trabalhos fundacionais do campo as obras de Snyder, Bruck e Sapin (2002) – com foco na análise do processo decisório – e de Sprout e Sprout (1956), com ênfase nas características individuais dos decisores envolvidos na formulação e na execução da política externa.

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

Nesse contexto, vale mencionar que a proposta de Waltz (2001) para organizar os distintos argumentos científicos e filosóficos dedicados a explicar o motivo da ocorrência das guerras – publicada nesta que é uma das obras mais relevantes do campo das relações internacionais – acabou se tornando uma referência importante também para a organização dessa multiplicidade de variáveis causais examinadas em APE. Naquele trabalho, o autor utilizava um recurso metafórico – as três imagens das relações internacionais – a partir do qual as causas das guerras eram classificadas de acordo com os distintos níveis de análise das variáveis: o homem (o indivíduo), o Estado (a estrutura doméstica dos países) e o sistema internacional (e seu caráter anárquico). Assim, ainda que não fosse a preocupação original do autor examinar a política externa de maneira específica, sua argumentação foi absorvida pela APE de forma ampla, uma vez que a transposição da classificação das variáveis explicativas do campo nesses três níveis de análise se revelou útil, didática e bastante compatível com a sua proposta.

Com base nessa classificação, a figura 1 apresenta, de forma esquemática, a cadeia causal integrada da APE, consolidada aqui com base nos principais aportes dos especialistas no tema ao longo dessas décadas. A respeito dos fatores explicativos, dentro do primeiro nível de análise, as variáveis que receberam mais atenção no campo foram o estilo de liderança dos estadistas e de seus assessores (sua personalidade e seus processos cognitivos), bem como as dinâmicas interativas que envolvem a tomada de decisões por pequenos grupos ou por coalizões de atores autônomos. No segundo nível, os fatores mais estudados foram os processos institucionais governamentais, a política interburocrática, os regimes políticos e a cultura nacional. Por fim, no terceiro nível, as variáveis examinadas com mais frequência foram o peso relativo dos recursos de poder e dos atributos nacionais de cada país no ambiente mundial, bem como as características do sistema internacional, a exemplo da anarquia e da interdependência econômica.

FIGURA 1**Cadeia causal integrada da APE, por níveis de análise**

Elaboração do autor.

É importante destacar que, no conjunto, o terceiro nível de análise foi aquele que recebeu menos atenção pela APE. Isso se deve principalmente ao fato de que uma das inquietações que moveram aqueles pesquisadores a fundarem a área em meados do século XX foi justamente a preocupação em superar as ineficiências das teorias das relações internacionais predominantes à época em explicar o comportamento da política externa em muitos casos. Na maior parte daquelas abordagens teóricas, que tinham como objeto de estudo as características do sistema internacional, assumia-se que as iniciativas individuais dos países eram dotadas de alguma regularidade, partindo de um conjunto de premissas que podem ser resumidas nas seguintes: i) o Estado pode ser examinado como um bloco coeso (ator unitário); ii) ele toma decisões de forma racional, buscando maximizar benefícios e reduzir custos ao defender seus interesses; e iii) seu objetivo mais premente é a busca da preservação de sua própria soberania, em razão da anarquia sistêmica.

Em face da vasta lista de experiências históricas que não se enquadravam nas previsões baseadas nessas premissas, a área da APE se debruçou com mais intensidade sobre os outros dois níveis de análise – rejeitando, em maior ou menor medida, os postulados do racionalismo, a depender do caso. Metodologicamente, significa que a APE abordou a política externa predominantemente como processo, enquanto em relações internacionais essas teorias a estudavam como produto – *outcome* – da estrutura sistêmica.

De toda forma, conforme argumenta Breuning (2007), considerando que a própria variável dependente da APE pode ser examinada de várias maneiras e de acordo com diferentes dimensões, percebe-se que cada um dos três níveis de análise das variáveis independentes corresponde a um maior ou menor poder explicativo de acordo com qual componente da política externa se pretende verificar a existência de causalidade. A partir de um exame comparativo dos aportes acumulados pela literatura especializada, a autora sugere que as variáveis do primeiro nível de análise têm maior efeito causal sobre os processos de tomada de decisão, as do segundo, sobre as iniciativas efetivamente postas em prática pelos governos, e as do terceiro, sobre os resultados que são obtidos.

Decorrente disso, a APE ofereceu menos aportes para a explicação (e a avaliação) dos resultados da política externa, em comparação com a produção de inferências causais para as outras duas dimensões do objeto identificador do campo, quais sejam, a formulação e a execução da política externa. Por esse motivo geral e por razões específicas que se apresentarão em seguida, o M&A/PE, uma tarefa diretamente relacionada com a descrição empírica e o exame crítico dos resultados observados, não recebeu um volume significativo de contribuições teóricas e metodológicas do campo ao longo de seu desenvolvimento.

Com efeito, como as próprias fronteiras científicas da APE são delimitadas por sua variável central de interesse, é compreensível, do ponto de vista metodológico, que o M&A/PE não tenha sido uma de suas preocupações centrais. Explicando de forma detalhada, em um esforço de natureza avaliativa, o comportamento da política externa não é mais aquilo que se deseja explicar, passando a ser um fator causal, enquanto os resultados obtidos se tornam a variável dependente. Assim como o problema, os objetivos e as perguntas de pesquisa são distintos, e as próprias inferências causais pretendidas por seus estudos têm naturezas distintas.

De todo modo, embora a cadeia causal geral da APE não seja a mesma do M&A/PE, não significa que seus aportes teóricos não possam ser aproveitados de alguma maneira de um lado a outro. Adaptando a configuração representada anteriormente na figura 1, obtém-se uma formatação preliminar da cadeia causal do M&A/PE, conforme esquematizado na figura 2. Nela, as variáveis explicativas da APE passam para a condição de antecedentes, ao passo que a variável dependente se torna explicativa, substituída então pelos resultados.

FIGURA 2

Cadeia causal preliminar do M&A/PE, com foco em resultados e com a absorção dos aportes da APE



Elaboração do autor.

Conforme representado graficamente nessa cadeia, a hipótese causal subjacente é a de que os resultados conquistados são determinados pelo comportamento assumido pela política externa. Ela foi denominada aqui como preliminar porque essa causalidade não foi testada nem comprovada cientificamente de forma exaustiva pela APE. Na verdade, predominam na literatura sugestões de que esses resultados dependem mais da posição de poder do país no sistema internacional e da complexa interação entre as iniciativas empreendidas pelo conjunto dos atores que do comportamento isolado de qualquer unidade do sistema.

Como o objetivo mais elementar do M&A/PE se constitui no exame do desempenho da política externa a partir da observação dos seus resultados, em qualquer reflexão para a construção de hipóteses explicativas gerais para os casos de sucesso e de fracasso, ou mesmo para a adoção de premissas que embasem as conclusões

pretendidas, o pesquisador se depara com um caso do clássico e recorrente problema da relação agente-estrutura nas ciências sociais. Em resumo, ele pode ser traduzido neste caso da seguinte forma: ao mesmo tempo que nenhum país tem a capacidade de controlar e de desafiar eficientemente toda a sorte de restrições impostas pelo ambiente externo, a agência de cada ator estatal soberano e a interação entre elas são uns dos principais elementos que compõem esses próprios condicionantes internacionais.⁴ Deve-se ter em mente que a política externa é, afinal, a única ferramenta à disposição de toda e qualquer nação independente para defender seus interesses – e enfrentar as restrições externas. Portanto, como esses atores têm a prerrogativa de definir autonomamente as ações que vão empreender no sistema internacional, quando postos em interação, o comportamento de cada um deles passa constantemente por um processo de transformação e de adaptação, resultante, em grande medida, da antecipação e da reação às iniciativas uns dos outros. Disso resulta com alguma frequência, por exemplo, que as restrições ao sucesso da estratégia de um ator são consequências de reações às próprias ações. Em suma, pode-se afirmar que é em função desse processo interativo que os resultados da política externa apresentam um grau elevado de imprevisibilidade.⁵

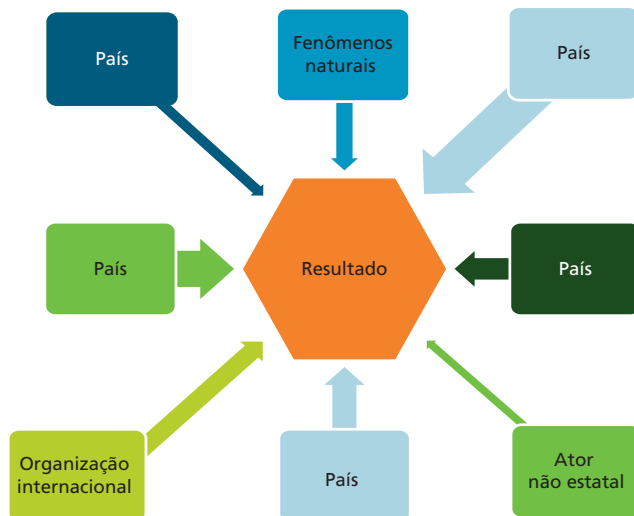
A figura 3 contém uma proposta para consolidar esquematicamente a aplicação dessas reflexões para o caso do M&A/PE. Nela, a espessura das flechas pretende evidenciar o peso diferenciado da intervenção de cada ator na formatação dos resultados. Contudo, vale assinalar que a distribuição desses pesos foi realizada aleatoriamente, não havendo a pretensão de afirmar que sempre ocorra conforme essa configuração. Deve-se asseverar, ainda, que ela é uma simplificação que representa um momento estático, aquele em que se possa considerar, de acordo com o critério que se adote, que o prazo para que sejam obtidos os resultados pretendidos pela ação de um país tenha se esgotado – aqui denominadas *consequências finais*.

4. Para um aprofundamento exaustivo dessa questão, ver Wight (2006).

5. Ainda que não seja seu trabalho mais conhecido no campo das relações internacionais, vale indicar que Jervis (1997) produziu a obra que busca discutir, da forma mais completa, como a complexidade sistêmica impõe dificuldades em fazer escolhas em política externa. Nesse trabalho, o autor tem como foco refletir teoricamente sobre as incertezas que são produzidas tanto pelas características do sistema internacional como pela interação dinâmica entre os atores estatais.

FIGURA 3

Cadeia causal do M&A/PE, com foco em resultados e com a absorção dos aportes da APE



Elaboração do autor.

3 OS PRINCIPAIS TRABALHOS AFEITOS AO M&A/PE PRODUZIDOS NO CAMPO DA APE

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

A primeira obra que se propôs a enfrentar esse desafio de forma sistemática, tendo como objetivo geral mobilizar as contribuições da APE para a discussão do M&A/PE, consiste no livro organizado por Vasquez (1986). Conforme relatado pelo autor, sua discordância com a estratégia agressiva adotada pelo governo do presidente Ronald Reagan (1981-1989) na política externa americana, somada à sua convicção de que as alternativas escolhidas pelo governo eram as piores disponíveis, levaram-no a concluir que os esforços da APE desenvolvidos até então haviam falhado. Para ele, esse fracasso estava relacionado ao princípio básico de que as pesquisas científicas devem apresentar uma justificativa normativa perante a sociedade. Em outras palavras, o campo havia malogrado porque seus aportes não tinham a utilidade prática de informar claramente aos formuladores da política

externa quais são as iniciativas mais eficientes e eficazes à sua disposição, ou pelo menos demonstrar quais delas não merecem ser adotadas em nenhuma hipótese. Com essa frustração mobilizada como argumentação, ele foi capaz de provocar alguns colegas da área a refletirem sobre o tema, os quais aceitaram debatê-lo em dois congressos acadêmicos. Os trabalhos preparados para esses eventos foram consolidados em formato de livro posteriormente nessa obra.

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

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

Com esse ponto de partida, ele sugeria um caminho para que, em primeiro lugar, os resultados fossem mapeados com rigor científico, para que, em seguida, a existência de causalidade do comportamento da política externa sobre eles fosse de alguma forma testada, explicitada e pormenorizada. Posto de outra forma, sua preocupação inicial se referia à definição de variáveis e à produção de indicadores que dessem conta de medir os resultados de forma objetiva.

Como exemplo a ser seguido nessa direção, o autor indicou os trabalhos realizados pelos pesquisadores envolvidos no projeto anteriormente abordado, a Creon. Os seus resultados haviam sido divulgados, de maneira robusta, alguns anos antes no livro organizado por Callahan, Brady e Hermann (1982). Nessa obra coletiva da equipe, embora o objetivo geral fosse descrever a conduta internacional individual dos países, foi dedicado um capítulo para a discussão dos efeitos ou das consequências da política externa, contando com a proposição de definições e métodos para mensurá-los de alguma maneira.

Conforme relatam no livro, em suas reflexões iniciais, a equipe do projeto tinha considerado que três variáveis abstratas a respeito das propriedades dos resultados da política externa tinham potencial para o desenvolvimento operacional de dados: i) a geração de situações – definida como a natureza da situação imposta ao ator-alvo pela atividade do país executor;⁶ ii) a amplitude

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

de consequências externas – identificada como a probabilidade de que uma ação estimule a tomada de decisões em um amplo espectro de atores no sistema internacional; e iii) o *feedback* recebido – designado como a proporção de aceitações e de rejeições ao comportamento da política externa de um país. Por causa de dificuldades conceituais, metodológicas e operacionais, somente para a última delas o grupo conseguiu levar à frente o desafio de produzir dados (Callahan, Brady e Hermann, 1982, p. 257-258).

Propostas por Hermann (1982), as medidas de *feedback* às iniciativas de política externa tinham como foco estudar parte das consequências efetivas e imediatas do comportamento de cada ator – em contraposição aos resultados potenciais e os pretendidos. A autora seguiu os seguintes procedimentos: para cada ação executada pelos países estudados no projeto Creon, ela examinou, no comportamento das demais nações, a presença de atitudes de aceitação e de rejeição – aferidas a partir de critérios bem definidos⁷ – ou a ausência de ambas. Com esses dados, para cada país, foram calculadas algumas estatísticas, com periodicidade anual: as taxas de aceitação, de rejeição e de *feedback*⁸ relativas ao comportamento geral da política externa, além da taxa de aceitação relativa às rejeições e vice-versa. Mesmo que não sejam medidas específicas de êxito e fracasso, a autora defendia sua aplicabilidade a esforços avaliativos porque

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

De toda forma, ao passar para o passo seguinte, nomeadamente, verificar a existência de correlação ou causalidade entre essas medidas e alguns indicadores descritivos do comportamento da política externa desenvolvidos no mesmo projeto,⁹ os testes estatísticos não apresentaram resultados significativos e conclusivos. Apesar de se tratar de uma contribuição promissora, mesmo que seminal, a sensação de frustração com os enormes esforços realizados até ali era generalizada entre os pesquisadores, uma vez que este não era um caso isolado nem inédito em que os dados empíricos elaborados não foram capazes de produzir testes com resultados robustos que embasassem a construção de um corpo teórico em APE.

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

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

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

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

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

A provocação de Vasquez (1986), nesse contexto, não foi capaz de induzir os especialistas a se envolverem com sua agenda de pesquisa para além daquele fôlego inicial. Passada uma década, as inquietações presentes na argumentação de Clark (1995) revelaram a existência de pesos adicionais para que os pesquisadores permanecessem afastados do M&A/PE. Designadamente, o autor propôs que, para que se efetuassem a avaliação da eficácia da política externa, pelo menos três estágios fundamentais estariam envolvidos: i) a definição dos padrões por meio dos quais os resultados são avaliados¹⁰ (observação empírica); ii) a determinação do impacto efetivo que as iniciativas dos países têm no mundo real (causalidade); e iii) por fim, a confrontação entre os resultados observados e os critérios de avaliação (escrutínio objetivo).

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

Com relação à primeira tarefa, entre outras coisas, o autor aponta que com frequência não há uma obrigação jurídica nos regimes políticos de que os objetivos sejam formalmente divulgados pelos governos. Quando ela existe, ou mesmo quando um governo o faz voluntariamente, nada garante que aquilo que é divulgado em documentos oficiais ou expresso nos discursos de autoridades seja verdadeiro.

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

Pode ser um blefe dentro de uma estratégia política não declarada e direcionada a confundir determinados atores com quem compete, por exemplo. Tampouco quando essa divulgação ocorre *a posteriori*, a informação é totalmente confiável, pois pode estar enviesada, seja com o objetivo de influenciar positivamente sua avaliação, seja por estar contaminada por interesses políticos presentes.

No caso da segunda tarefa, os argumentos do autor giravam ao redor das dificuldades para a formulação e a escolha de critérios para descrever, classificar e hierarquizar os objetivos da política externa. Em suma, o trabalho de Clark (1995), com uma narrativa bastante sólida, chamou atenção para a existência de enormes desafios na etapa mais preliminar do M&A/PE: a definição do objeto de avaliação. Assim, o autor não apenas adicionava um desafio para sua realização, mas também criava um impasse na agenda de investigação, dado que defendia que, sem a superação desta etapa, não fazia sentido consumir recursos em esforços para o enfrentamento das demais.

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

Definindo o sucesso, de forma genérica, como a situação em que os resultados políticos são favoráveis ao país, a colaboração de Baldwin (2000) se concentrou em discutir a multidimensionalidade do conceito. Para ele, ela decorre da existência de uma relação de critérios (eficácia, eficiência, entre outros) que devem ser respeitados necessária e simultaneamente para que determinado caso seja assim categorizado. Posto de outra forma, Baldwin (2000) enumera os requisitos para a identificação dessas experiências na realidade.¹¹ Apesar de não trazer avanços substantivos para o tema, deve-se ressaltar que o principal mérito da publicação, do ponto de vista teórico, encontra-se na absorção de aportes do campo da análise de políticas públicas (APP) a uma discussão sobre política externa.

Passados alguns anos, o lançamento de determinados trabalhos demonstrou que o aceno do autor foi capaz de dar uma orientação conceitual ao debate e lançar uma agenda de pesquisa ligeiramente frutífera. A partir de então, em grande parte das publicações no campo da APE, o tema passou a ser trabalhado sob alcunhas

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

que não fazem referência explícita à terminologia conceitual – monitoramento e avaliação – adotada e desenvolvida pela área da APP. Em vez disso, mesmo que de forma incipiente, aos poucos as discussões foram se organizando separadamente ao redor das próprias categorias avaliativas, consideradas como objetos de estudo: i) o sucesso em política externa, conforme sugerido pelo artigo de Baldwin (2000); e ii) sua antinomia, o fracasso em política externa, cujo apelo normativo despertou mais interesse e levou a uma produção ligeiramente maior no campo.

A primeira e mais famosa dessas publicações coube a Johnson e Tierney (2006), cuja obra foi agraciada com o respeitado Prêmio Anual de Melhor Livro, oferecido pela Associação de Estudos Internacionais (International Studies Association – ISA),¹² em 2008. O problema de pesquisa que despertou as reflexões desse trabalho foi a perplexidade diante das profundas divergências que facilmente se encontram entre as avaliações realizadas pelos mais distintos observadores (especialistas, líderes políticos, cidadãos comuns, meios de comunicação, entre tantos outros) a respeito do mais básico resultado de um conflito internacional: quem venceu?

Partindo do estudo de um conjunto de cinco casos,¹³ os autores buscaram demonstrar como essas discrepâncias se verificam também, no debate público como um todo, na forma de um mesmo observador apreciar cada evento. Para eles, a mudança na forma de priorizar os fatores a serem levados em conta é entendida sem que haja sequer a tentativa de oferecer justificativas lógicas, além de em muitos casos o próprio espectador não ser nem mesmo capaz de perceber a disparidade nos critérios adotados. Conforme sublinham, tais variações se fazem presentes também caso se comparem as narrativas dominantes sobre cada conflito, tanto na historiografia como em relação aos eventos correntes.

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

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

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

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

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

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

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

os ganhos e as perdas de cada lado muitas vezes não explicam a percepção de vitória das pessoas, seja em guerras, crises ou outros eventos (...). De fato, ganhos e perdas materiais muitas vezes não explicam três fenômenos distintos: a percepção dominante de vitória e

derrota; a diversidade nas percepções de vitória e derrota; e as mudanças nessas percepções ao longo do tempo. (...) [Propõe-se aqui] que as percepções de vitória e derrota não dependem apenas de contar os pontos, mas também são influenciadas por três tipos de fenômenos enraizados na natureza humana: [a diversidade de] mentalidades; [o peso de] eventos chamativos [na memória coletiva]; e [os efeitos de] pressões sociais [sobre os formadores de opinião, bem como o das narrativas dominantes sobre os observadores] (Johnson e Tierney, 2006, p. 38, tradução nossa).

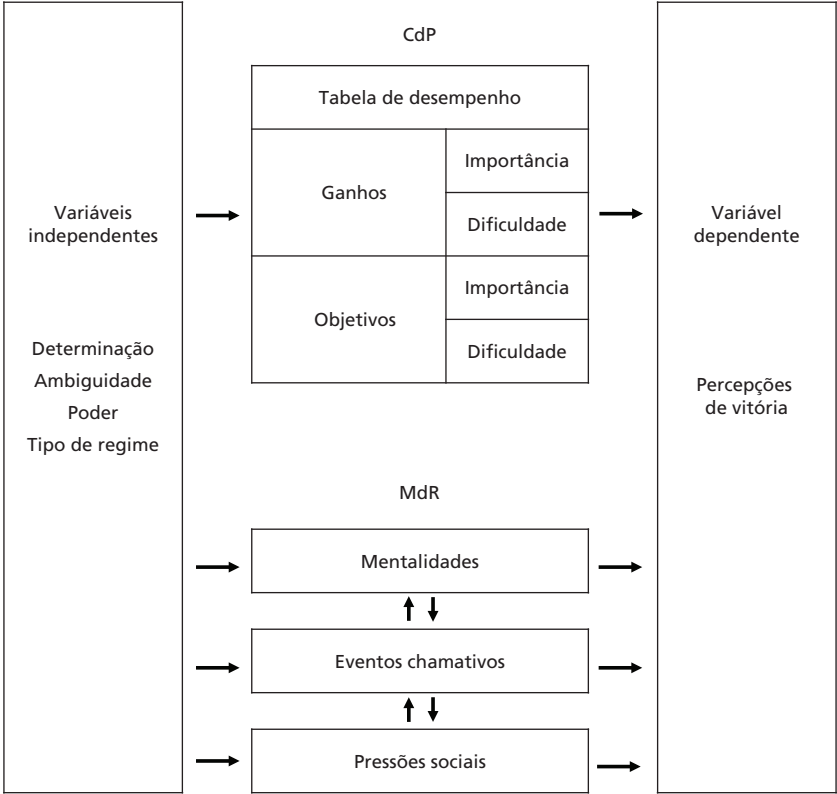
Seja qual for o fator que tenha propiciado essas avaliações que denominam desviantes, a percepção está constituída por vieses de duas naturezas principais: informacional e/ou psicológica. A primeira está relacionada com as limitações que a quantidade e a qualidade dos dados acessados pelo observador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

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

O último objetivo dos autores consiste em compreender as razões para que haja variação do quadro referencial adotado na avaliação predominante de cada guerra. Em conjunto com os aportes anteriores, a construção teórica da obra se completa com a sugestão de quatro variáveis causais para que, em algum caso, as percepções se ancorem em um modelo ou outro. A cada fator correspondem hipóteses mais ou menos bem definidas para o sentido e a intensidade da causalidade. Em ordem decrescente quanto ao efeito causal, conforme colocado por Johnson e Tierney (2006), as variáveis e os respectivos sentidos tomados pela causalidade são os seguintes: i) contundência dos resultados (quanto mais decisivos e evidentes,

predomina o quadro CdP); ii) ambiguidade dos eventos (quanto maior a ambiguidade, predomina a MdR); iii) posição de poder dos envolvidos no conflito (predomina a MdR no sentido de considerar a derrota do mais forte); e iv) tipo de regime político (em democracias, predomina ligeiramente a CdP, enquanto em ditaduras predomina a MdR). A figura 4 contém uma representação esquemática do conjunto da tese na forma de uma cadeia causal.

FIGURA 4
Modelo explicativo da formação de percepções de vitória



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

Acima de tudo, deve-se ressaltar como o livro apresenta uma virtude indiscutível e muito importante: o papel que desempenhou no estímulo do debate científico sobre o tema. De todo modo, apesar da sua originalidade, bem como da complexidade elevada em que se estabelece a construção do argumento, uma série de limitações tornam muito reduzidas as possibilidades de que as ideias sejam traduzidas em ferramentas avaliativas operacionalizáveis. Sem uma profunda reformulação adaptativa de variados pontos, o construto teórico dificilmente pode

se aplicar a áreas temáticas e/ou contextos de atuação da política externa distintos aos dos casos examinados, nos quais predominam questões de segurança. De um modo geral, as variáveis independentes, as hipóteses de pesquisa, o desenho da cadeia causal e a variável dependente apresentam uma quantidade razoável de problemas.

Do ponto de vista mais estrito da metodologia científica, parte das vulnerabilidades prejudica seriamente a validade da proposta teórica. Para se ater aos objetivos deste artigo, cabe chamar atenção para cinco delas: i) a imprecisão conceitual na definição de parte das variáveis, com destaque para a dependente, a respeito da qual não ficam claros até mesmo os valores que ela pode assumir; ii) o elevado grau de subjetividade no processo de atribuição de valores às variáveis, com destaque para as duas primeiras variáveis independentes e para os fatores de ponderação do próprio quadro referencial da CdP; iii) o descompasso na definição dos quadros referenciais, feita a partir de fatores com objetos referentes e níveis de análise completamente distintos; iv) a indefinição da função dos quadros referenciais na cadeia causal,¹⁴ até mesmo de sua relação com a variável dependente, tanto do ponto de vista do mecanismo como do efeito causal; e v) decorrente disso, a desconexão entre as próprias variáveis independentes com a dependente.

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

Fundamentada em uma quantidade robusta de exemplos históricos, a justificativa da pesquisa defendida pelos autores aponta os impactos que as percepções de

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

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

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

A condenação do uso de armas de destruição em massa contra civis, sob qualquer circunstância, está ancorada em valores éticos e princípios morais sólidos e legítimos. Contudo, isso não seria considerado em um quadro referencial baseado estritamente em evidências materiais. Em uma sociedade na qual tais valores sejam predominantes na formação das preferências, um quadro referencial que os despreza de antemão – pretendendo convencer o público de que, mesmo usando bombas atômicas, um país seja considerado vitorioso – deve ser classificado como um modelo de manipulação dos resultados. Em contrapartida, mesmo no caso de tal sociedade apoiar e justificar tal atitude do ponto de vista ético e moral, é possível que sua adoção seja condenada com base em evidências materiais. A insegurança em nível existencial gerada pela criação e pelo uso dessas armas, principalmente a partir do momento em que se concretiza sua proliferação, acarreta custos materiais em defesa crescentes e imprevisíveis. Não é desprezível o risco de que, em algum momento, eles possam se tornar insustentáveis. Seria racionalmente legítimo que o volume indeterminado das perdas potenciais fosse predominantemente considerado

um risco inaceitável em tal sociedade, recebendo importância máxima e prioritária na ponderação ante quaisquer ganhos materiais obtidos. Um quadro referencial em que esses elementos materiais fossem ponderados de outra forma – pretendendo convencer que, mesmo com os custos potenciais resultantes da insegurança sem precedentes e irreversível que foi gerada, um país seja considerado vitorioso – deve ser classificado como um modelo que leva à manipulação dos resultados. Ambos os exemplos apresentam plausibilidade suficiente para que a premissa de Johnson e Tierney (2006), considerando também seu caráter implícito e a fragilidade de suas sustentações, seja questionada e entendida como equivocada. Em uma visão ortodoxa, como é a valorizada pela própria premissa, todo o desenho de investigação se invalida – desde as perguntas de pesquisa até os resultados obtidos.

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

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

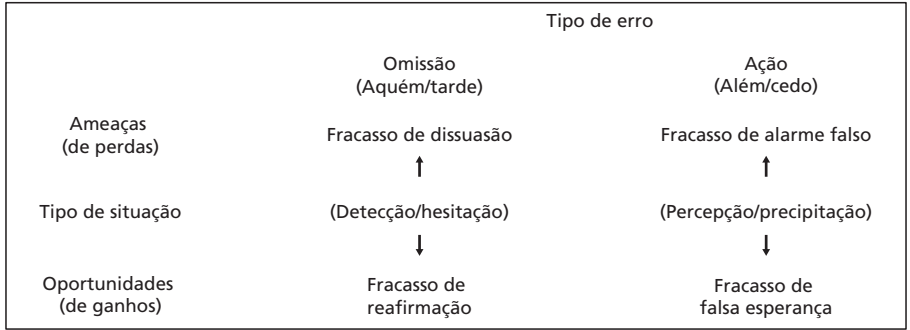
QUADRO 1
Tipologia geral de erros em política externa

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

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

Quanto aos fracassos, os autores se concentraram apenas naqueles que são precedidos por erros. Igualmente, eles progrediram sua definição com base em uma tipologia baseada no cruzamento de duas variáveis. Nela, a variável erros – categorizada, então, de forma dicotômica, a partir da agregação em dois blocos dos quatro tipos ideais que propõem (omissão e ação) – é cruzada com a variável situação, a qual assume as posições ameaças (de perdas) e oportunidades (de ganhos). Do mesmo modo, das combinações resultaram quatro tipos ideais de fracassos, de acordo com a figura 5.

FIGURA 5
Tipos de situações e tipos de consequências em política externa



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

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

Para explicar os motivos que levam os erros a serem observados com considerável frequência, sustentada em uma revisão da literatura da APE, Walker e Malici (2011) assinalam faltar no campo um construto teórico único, ao redor do qual o julgamento normativo a respeito da racionalidade possa ser organizado. Dessa forma, propõem um foco em relações de poder associado a estilos de liderança.¹⁵ Aplicando a teoria dos jogos, os autores tentam demonstrar empiricamente, ao longo da obra, que

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

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

Em segundo lugar, na explicação sugerida pelos autores para a ocorrência dos fracassos em política externa, há uma contradição na argumentação que fragiliza o aporte. Na construção do modelo teórico-conceitual, é defendida a existência de uma relação causal direta dos fracassos com os erros, ou seja, uma presunção de efeito entre a ação individual de um país e o resultado. Contudo, nas reflexões gerais, chama-se atenção para a complexidade do sistema internacional: “os *resultados finais*, dependem, *entre outras coisas*, da capacidade dos atores envolvidos em uma interação estratégica de tomar novas decisões que cancelem os efeitos de erros cometidos anteriormente”

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

(Walker e Malici, 2011, p. 296, tradução nossa, grifo nosso). A contradição tem impactos contundentes sobre a validade do argumento, uma vez que conduz à indefinição do fator causal de um fracasso: um erro prévio, as outras coisas ou uma complexa combinação de ambos. Para além disso, tampouco há uma sugestão objetiva para identificar quando um resultado deve ser considerado o final. A diferença do lapso temporal escolhido por distintos avaliadores pode se caracterizar como fonte adicional de discrepâncias em resultados de estudos avaliativos baseados no quadro teórico que propõem.

Representando outro fruto importante dessa agenda de pesquisa, a revista *Journal of European Public Policy* publicou um número completo, contando com oito artigos, cujo desafio colocado aos autores consistia em propor formas de criar pontes entre os campos da APP e da APE. Editado por Oppermann e Spencer (2016a),¹⁶ o tema eleito como referência para que fosse efetuado o intercâmbio dos aportes acumulados pelas duas áreas consistiu no estudo de iniciativas governamentais implementadas, que se caracterizaram como fiascos – com ênfase na política externa. No conjunto, os artigos abordam, entre outras questões: i) a maneira de definir, identificar, medir e explicar as causas e consequências do fracasso (e, em menor medida, do sucesso) das políticas públicas; ii) na visão pós-positivista, a identificação dos interesses, presentes no jogo político, que estão por trás da construção das narrativas que não apenas rotulam determinadas políticas como fiascos, mas também apontam (um ou poucos) culpados; e iii) os processos de aprendizagem resultantes da experiência de fiascos anteriores, isto é, como, após a fase da avaliação, o ciclo das políticas públicas é retomado nesses casos.

Para os objetivos deste capítulo, merecem destaque os aportes de dois artigos. O primeiro deles, de autoria de McConnell (2016), tem como objetivo, conforme proposto no número da revista, utilizar uma abordagem da APP para entender a natureza e as causas dos fracassos¹⁷ em política externa. Conforme sua definição,

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

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

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

Ele considera que as atividades governamentais podem ser classificadas de acordo com três objetivos alternativos: i) orientar processos para produzir políticas públicas; ii) promulgar programas ou decisões que desejam colocar em prática; e iii) gerar impacto na política. A depender da categoria, o autor propõe que os fracassos também assumem formas distintas, podendo ser respectivamente caracterizados como processuais, programáticos e políticos. Conforme apresentado no quadro 2, para cada tipo de malogro correspondem também critérios de sucesso e características específicas.

QUADRO 2

Formas de fracassos em políticas públicas

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

Fonte: McConnell (2016, p. 673, tradução nossa).

Passando para a explicação da sua ocorrência, o autor elenca alguns motivos que tornam muito desafiadora a tarefa de identificar as causas dos fracassos. Entre eles, segundo McConnell (2016), vale destacar estes quatro a seguir.

- 1) Muito frequentemente, as explicações dos fracassos são multicausais.
- 2) Existe uma dificuldade metodológica enorme em atribuir o peso de cada uma das múltiplas variáveis independentes sobre o efeito causal.
- 3) Quase sempre, os fracassos são examinados em retrospectiva, fazendo com que a narrativa construída no debate público a respeito deles contamine a escolha das variáveis independentes a serem analisadas em uma avaliação científica.
- 4) Considerado pelo autor o mais importante, atores políticos apoiadores e opositores do governo executor da política pública, mesmo diante das mesmas evidências, constroem seus discursos e fazem suas avaliações individuais com maior e menor grau de complacência com erros, respectivamente, quando o objeto é um programa implementado por seus correligionários ou por seus adversários.

Para que esses problemas não sejam negligenciados ou ocultados, o especialista propõe um quadro referencial que busca exemplificar a maneira pela qual o enquadramento da descrição do fracasso e de sua causalidade é estruturado nas avaliações efetuadas no debate público. Como se pode observar no quadro 3, essas tipificações são resultantes do cruzamento entre três variáveis: i) as perguntas feitas pelo avaliador ao explicar os fracassos; ii) o ator ao redor do qual está atribuída a parcela principal da culpa; e iii) a afinidade política do avaliador com o governo responsável pela política pública. Com essa proposta, o autor defende que reconhecer a influência das disputas políticas sobre os resultados de uma avaliação, bem como a existência de áreas cinzentas ao longo desse processo, é a chave para avançar na compreensão da própria maneira como as ferramentas de avaliação são construídas.

QUADRO 3

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

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

Fonte: McConnell (2016, p. 678, tradução nossa).

Apesar de o autor encerrar o texto sem trazer reflexões específicas sobre a aplicabilidade desses aportes ao caso da política externa, de fato suas colaborações são úteis ao M&A/PE. Em primeiro lugar, sua definição de fracasso em políticas públicas, ao incluir como critério, além do exame dos resultados, o coeficiente entre apoio e

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

O segundo artigo que merece destaque no número publicado pela revista é de autoria de Meyer (2016).¹⁸ Aperfeiçoando o trabalho de Walker e Malici (2011), examinado anteriormente, o autor propõe um maior detalhamento dos fracassos em política externa decorrentes dos erros caracterizados como reações que se revelaram estar além ou aquém do necessário. Conforme argumenta Meyer (2016), na tipologia de erros original dos autores em questão, resultam dois tipos ideais adicionais nos quais a variável de diferenciação implícita é a adequação temporal (*timeliness*) do momento da reação (tarde ou cedo, respectivamente, erro de hesitação e erro de precipitação). Em outros termos, trata-se de uma qualidade da resposta dos gestores da pasta internacional aos estímulos externos que não está explicitada pelos autores originais, tampouco tem suas categorias separadas na outra tipologia que eles propõem, isto é, a de consequências de erros.

De forma a corrigir essa imprecisão, delimitar uma tipologia genuinamente de fracassos em política externa e expandir a quantidade de situações contempladas, Meyer (2016) sugere uma reestruturação geral da proposta. Como justificativa, ele defende que a terminologia utilizada originalmente e o grau de detalhamento em que é considerada restringem a aplicabilidade da proposta a casos de defesa e segurança.

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

De fato, sob uma análise menos rigorosa, pelo menos um esforço de adaptação é exigido para que sua adoção dialogue com outras áreas temáticas de atuação de um país. Assim, ele recomenda que, como ponto de partida, os fracassos relacionados com a perda de oportunidades e os associados ao enfrentamento de ameaças devam ser tratados separadamente, resultando em duas tipologias distintas. No trabalho, o pesquisador se dedica exclusivamente ao segundo caso.

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

O resultado dessa reestruturação pode ser visualizado no quadro 4. Coerentemente com uma de suas críticas, no lugar de fornecer um rótulo para cada tipo ideal resultante das combinações, ele prefere deixar a terminologia em aberto, apenas indicando exemplos de casos reais pertencentes a domínios temáticos distintos das relações internacionais. Uma vantagem direta dessa estratégia é demonstrar no quadro como um mesmo caso de fracasso pode estar associado a mais de uma característica nas colunas, nas quais se destacam os matizes referentes aos erros. Colocado de outra forma, a grande diferença resultante, em comparação com o quadro de Walker e Malici (2011), está na demonstração de que um fracasso pode derivar, ao mesmo tempo, de problemas na fase de diagnóstico e de prescrição. Além disso, nessa nova versão exclusiva dos casos de situações que representam ameaças, a adequação temporal da resposta (cedo ou tarde) não fica restrita a ter havido erros em uma ou outra fase específica, permitindo constatar respostas tardias, por exemplo, devido a problemas de prescrição no que tange ao escopo ou à escala da ação escolhida como resposta.

QUADRO 4
Tipologia de fracassos em política externa quanto à reação a ameaças transfronteiriças (com casos de exemplo)

Erros	Subdimensões dos erros	Eficiência da reação	
		Aquém do necessário	Além do necessário
		Timeliness	
		Atrasado	Precipitado
Avaliação da ameaça	Probabilidade	Subestimada	Superestimada
		Ataques de 11/9 (2001)	Nuvens de poeira da Islândia (2010)
		Guerra da Crimeia (2014)	-
	Severidade	Subestimada	Superestimada
		Crise financeira internacional dos <i>subprimes</i> (2008)	Gripe suína (2009)
		Ataques de 11/09 (2001)	-
Proporcionalidade da resposta	Escopo	Insuficiente	Extrapolado
		Crise financeira internacional dos <i>subprimes</i> (2008)	Nuvens de poeira da Islândia (2010)
		-	Guerra do Iraque (2003)
	Escala	Insuficiente	Extrapolada
		Guerra da Crimeia (2014)	Guerra do Iraque (2003)
		-	Gripe suína (2009)

Fonte: Meyer (2016, p. 673, tradução nossa).

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

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

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

gera muita curiosidade a respeito do desenho de investigação trilhado pelos autores, sobretudo no que concerne à coleta de dados. A descrição do trabalho e de sua proposta teórica esclarecerá tais apontamentos.

No artigo, os autores têm como objetivo construir uma ferramenta de análise que desempenhe a função de definir parâmetros de sucesso para avaliar um grupo de iniciativas específicas de política externa que, por definição, não têm dados divulgados: as ações do serviço secreto.¹⁹ Na ideia de propor uma definição consensual para essas atividades, como requisitos básicos para sua identificação, os autores indicam que duas características são comumente utilizadas na literatura especializada. São ações: i) que têm o objetivo de influenciar eventos fora do território nacional; e ii) cujo patrocinador não está aparente nem é conhecido publicamente. Ainda que proponham uma tipologia geral para fornecer alguns exemplos concretos,²⁰ os autores reconhecem que o elevado grau de abstração na delimitação desse objeto incorre na impossibilidade de que todas as suas formas de expressão sejam mapeadas. O acesso limitado a informações, fruto do caráter sigiloso das atividades, dificulta a própria observação empírica (Cormac, Walton e van Puyvelde, 2022, p. 112).

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

Em um esforço ecumênico de integração das visões, é proposto um quadro analítico, representado esquematicamente na forma de três círculos concêntricos (figura 6), no qual os elementos constitutivos da construção social do sucesso são definidos e têm seus papéis explicitados teoricamente. Este modelo de avaliação, portanto, está baseado em uma abordagem intersubjetiva, cujo foco se direciona ao exame a respeito de como uma iniciativa chega a ser vista como exitosa.

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

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

FIGURA 6

A construção social do sucesso



Fonte: Cormac, Walton e van Puyvelde (2022, p. 117, tradução nossa).

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

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

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

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

No conjunto, de qualquer maneira, a análise desse aporte deve ser apreciada como uma colaboração valiosa. Os elementos constitutivos do modelo podem eventualmente ser utilizados, na comparação entre propostas construídas como rotinas gerais para o M&A/PE, como forma de organizar as características e, com isso, sistematizar critérios para que sejam enumeradas e ponderadas as vantagens e fragilidades de cada um. A abrangência dos elementos, com a transparência que carregam, tornam o modelo um bom balizador para a seleção das rotinas que se apresentem como as mais adequadas, conforme cada contexto avaliado.

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

Reconhecendo a enorme dificuldade de que essa tarefa seja executada com precisão matemática, ele argumenta que a teoria subjetiva da probabilidade se configura como uma saída útil para que os analistas de política externa²¹ deixem

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

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

Do ponto de vista avaliativo, caso fosse adotada pelos formuladores da política externa, a proposta de Friedman (2019) ofereceria elementos mais palpáveis com os quais se poderiam elaborar alguns parâmetros para apreciar as estratégias executadas. O risco aos quais os tomadores de decisão se dispuseram a correr quando da escolha das alternativas de ação é uma informação sugestiva até mesmo dos graus de prioridade diferenciados dados pelo governo aos seus objetivos exteriores.²² Em última análise, explicitar essa apreciação proveria mais transparência para com os cidadãos a respeito das escolhas realizadas em política externa pela administração pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Considerados todos os desafios científicos envolvidos na realização do M&A/PE, que foram discutidos neste capítulo, repassando alguns dos aportes que foram elencados, é interessante notar como essa distinção contribui para que se perceba como a tipologia de erros e fracassos em política externa de Walker e Malici (2011), inclusive na versão aprimorada proposta por Meyer (2016), tem maior aplicabilidade na realização de avaliações quanto a programas (formulação) e processos (implementação). Os exames probabilísticos implicitamente exigidos nesses modelos são essencialmente do primeiro tipo: dizem respeito, de um lado, à precisão do diagnóstico efetuado sobre a conjuntura

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

e, de outro, ao planejamento realizado para obter uma execução eficiente da estratégia adotada. Assim, as construções teóricas propostas por esses autores ajudam a detectar e tipificar os erros quanto a *quando* e *como/quanto* os instrumentos são empregados, ou ainda quanto a *se* algo deveria ter sido feito ou não.

Deve-se reconhecer, de todo modo, que eles pouco colaboram com a tarefa de sugerir aos tomadores de decisão qual ferramenta de ação se caracteriza como a mais adequada. Essa informação dependeria de exames probabilísticos do segundo tipo, ou seja, da chance de êxito. A escolha do tipo de instrumento de política externa mais indicado configura-se como uma apreciação fundamental nas avaliações de desempenho. É importante que esse raciocínio seja colocado ao se levar em consideração que a adoção de uma ferramenta menos eficaz e/ou eficiente em comparação com as demais alternativas disponíveis,²³ mesmo que aplicada no momento oportuno e em escopo e escala devidamente proporcionais ao objetivo a ser alcançado, pode permanecer caracterizando a estratégia executada como inadequada. Mesmo que tenha resultados satisfatórios, ainda assim tal alternativa teria um desempenho inferior ao da opção ótima.

Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, é possível considerar que um caminho alternativo e/ou complementar para a realização do M&A/PE consista em tomar como objeto de avaliação, no lugar da conquista dos objetivos, a adequação do instrumento empregado em uma estratégia de inserção internacional. Por essa razão, o desempenho isolado de alguns itens à disposição no cardápio da pasta internacional será tema do próximo capítulo. A análise se concentrará naqueles que foram tomados como objeto de investigação e avaliação de forma mais sistemática por pesquisadores de variadas áreas do conhecimento, em alguns casos, chegando a constituir agendas de pesquisa com razoável fôlego.

Antes de encerrar este capítulo, de toda maneira, deve ser mencionada uma questão importante para que se faça justiça aos esforços de uma parte considerável dos especialistas do campo da APE. É impossível ignorar que, em muitos trabalhos, sobretudo em estudos de caso sobre o comportamento da política externa de governos específicos, os autores acabam desenvolvendo argumentações que podem ser consideradas como avaliações, mesmo que em um sentido amplo. Entretanto, pela natureza de seus desenhos de investigação, habitualmente essas pesquisas não estão preocupadas com a produção de análises cujos dados sejam comparáveis com outros casos, dificultando sua colaboração sistemática com a superação de parte das dificuldades listadas ao longo deste capítulo.

23. Em um exemplo extremo, escolher uma intervenção militar, com os custos de toda sorte que pode envolver, no lugar de investir em negociações diplomáticas, em uma situação na qual os resultados seriam os mesmos.

De certo modo, quanto aos requisitos mínimos exigidos em uma avaliação, vistos no capítulo anterior, na grande maioria deles, o exame de resultados realizado é distinto. De maneira alguma isso significa que suas contribuições sejam irrelevantes ao M&A/PE. Ao contrário, são fontes de informações muito ricas em detalhes que os pesquisadores dedicados a essa tarefa podem e devem consultar ao construir ferramentas de avaliação gerais consistentes com essa tradição de pesquisa diferente. As inferências produzidas por estudos de caso, por exemplo, são parâmetros valiosos para apontar quais dados são imprescindíveis à construção de indicadores de resultados abrangentes.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. **Annual Review of Political Science**, v. 3, n. 1, p. 167-182, 2000.
- BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2007.
- BRUMMER, K. “Fiasco prime ministers”: ‘leaders’ beliefs and personality traits as possible causes for policy fiascos. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 5, p. 702-717, 2016.
- CALLAHAN, P.; BRADY, L. P.; HERMANN, M. G. (Ed.). **Describing foreign policy behavior**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982.
- CLARK, J. F. Evaluating the efficacy of foreign policy: an essay on the complexity of foreign policy goals. **Southeastern Political Review**, v. 24, n. 4, p. 559-579, dez. 1995.
- CORMAC, R.; WALTON, C.; VAN PUYVELDE, D. What constitutes successful covert action? Evaluating unacknowledged interventionism in foreign affairs. **Review of International Studies**, v. 48, n. 1, p. 111-128, 2022.
- FARIAS, R. S.; CARMO, G. F. Atores, eventos e redes da política externa brasileira (1930-1985). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 1-40, 2021.
- FRIEDMAN, J. A. **War and chance: assessing uncertainty in international politics**. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- HERMANN, M. G. Feedback: acceptance and rejection. *In*: CALLAHAN, P.; BRADY, L. P.; HERMANN, M. G. (Ed.). **Describing foreign policy behavior**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. p. 259-274.
- HUDSON, V. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. 2. ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.

JERVIS, R. (Ed.). **System effects**: complexity in political and social life. Princeton: Princeton University Press, 1997.

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

KRATOCHWILL, F. Alternative criteria for evaluating foreign policy. **International Interactions: empirical and theoretical research in international relations**, v. 8, n. 1-2, p. 105-122, 1981.

KRUCK, A.; OPPERMAN, K.; SPENCER, A. (Ed.). **Political mistakes and policy failures in international relations**. Cham: Palgrave MacMillan, 2018.

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

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

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

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

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

OPPERMAN, K.; SPENCER, A. (Ed.). **Fiascos in public policy and foreign policy**. Londres: Routledge, 2018.

ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARREL, B. **Approaches to comparative and international politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966. p. 27-92.

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

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

SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Ed.). **Foreign policy**: theories, actors, cases. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (Ed.). **Foreign policy decision-making (revisited)**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2002.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

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

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

WALTZ, K. **Man, the state and war: a theoretical analysis**. Nova York: Columbia University Press, 2001.

WIGHT, C. **Agents, structures and international relations: politics as ontology**. Londres: Cambridge University Press, 2006.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: AS CONTRIBUIÇÕES MULTIDISCIPLINARES OFERECIDAS POR ESTUDOS FOCADOS NO DESEMPENHO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA ALTERNATIVOS

Walter Desiderá
Guilherme de Oliveira Schmitz

1 INTRODUÇÃO

Dando sequência ao esforço de levantar e examinar as contribuições científicas que apresentam maior e mais evidente potencial de aproveitamento para a criação de rotinas gerais voltadas ao monitoramento e à avaliação da política externa (M&A/PE), o objetivo do presente capítulo se concentra em levantar e examinar alguns dos trabalhos produzidos em agendas de investigação multidisciplinares nas quais o desempenho de determinados instrumentos de política externa figura como eixo organizador. Mesmo sem estarem necessariamente vinculados a uma literatura com a denominação explícita de monitoramento ou avaliação, os aportes oferecidos por essas pesquisas com recorte mais delimitado do objeto avaliado têm produzido avanços relevantes no encaminhamento das dificuldades de fundo teórico-metodológico.

Valendo-se desses aportes, abre-se um caminho para que analistas paulatinamente sejam capazes de apontar para formuladores e para tomadores de decisão, com algum rigor científico, quais alternativas de ação apresentam maior probabilidade de êxito no enfrentamento de cada situação particular com que um país se depare na política internacional. Efetivamente, uma vez acatada e posta em prática determinada estratégia que tenha sido indicada, o exame posterior das suas reais consequências, independentemente de terem obtido sucesso, cumpriria a valiosa função de produzir dados para alimentar um aprendizado contínuo.

Contando com esta introdução, o texto tem quatro seções. Na segunda seção, os instrumentos de política externa são brevemente examinados sob um ponto de vista teórico-conceitual, ainda que a partir de uma perspectiva de conjunto. Na terceira seção, por sua vez, são analisados os resultados mais relevantes provenientes das agendas de pesquisa de perfil avaliativo, que têm quatro instrumentos de política externa como objeto: as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. A análise é norteada pelo objetivo

de verificar quais propostas desenvolvidas nas agendas multidisciplinares de investigação, particulares a cada instrumento, podem fornecer aprendizados gerais, eventualmente verificando o potencial para aplicação na avaliação de demais iniciativas de política externa. Por último, a quarta seção contém algumas considerações finais que pretendem sistematizar as principais ideias discutidas no capítulo, em um esforço também de estabelecer pontes com o conteúdo acumulado nas discussões anteriores e com o que será trabalhado no capítulo seguinte.

2 INSTRUMENTOS E OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERNA: ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS

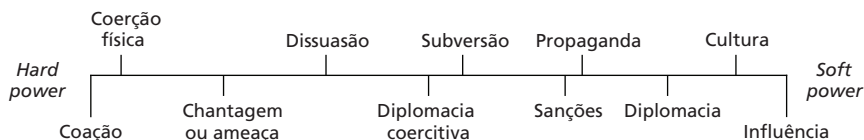
No contexto do exame da execução das iniciativas exteriores de uma nação, Hill (2016) aponta que um dos aspectos que necessariamente deve ser abordado consiste em considerar a aptidão de um país para fazer o que pretende, dadas as suas capacidades relativas e os instrumentos à sua disposição.¹ Para ele, as capacidades se referem aos recursos de poder possuídos por uma nação, que podem ser operacionalizados politicamente. Como sua distribuição global é desigual, na implementação de uma ação de política externa, um ator sempre deve levar em consideração não apenas suas capacidades absolutas mas também suas capacidades relativas às dos demais atores com quem interage. Conforme assevera o autor, “o poder não é exercido em um vácuo, mas sobre uma contraparte, para um propósito específico, durante um lapso temporal definido e em um momento histórico determinado” (Hill, 2016, p. 143, tradução nossa).

Por sua vez, os instrumentos podem ser definidos como os meios práticos de ação que a pasta internacional tem à sua disposição ao trilhar seus objetivos. Em conjunto, os instrumentos formam o chamado *statecraft*, um termo sem tradução perfeita para o português, mas que denota a ideia de uma caixa de ferramentas estatal. Hill (2016) considera que, de acordo com as capacidades nacionais que mobilizam, os instrumentos podem ser caracterizados dentro de um espectro entre dois extremos ideais: os rígidos (*hard power*) – de coerção, físicos e materiais – e os brandos (*soft power*) – de cooptação, persuasivos e simbólicos.² A figura 1 representa esse contínuo de forma gráfica, sugerindo a localização de alguns exemplos de instrumentos de política externa ao longo do espectro.

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

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

FIGURA 1

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

Fonte: Hill (2016, p. 145).

De forma complementar, o autor propõe uma categorização adicional dos instrumentos, baseada na divisão em quatro grupos temáticos amplos. Eles também podem ser identificados dentro daquele espectro, no sentido do *hard* para o *soft*: militares, econômicos, diplomáticos e culturais.³ Não está ao alcance deste trabalho discutir a suficiência dessas categorias em abranger todos os instrumentos existentes. Com efeito, conforme se depreende pela própria ideia do espectro, no qual a fronteira entre os lados não tem um limite fixo, o autor quer demonstrar como, na realidade, os casos híbridos com matizes variados são mais numerosos que os tipos puros. Como bem demonstra com exemplos,

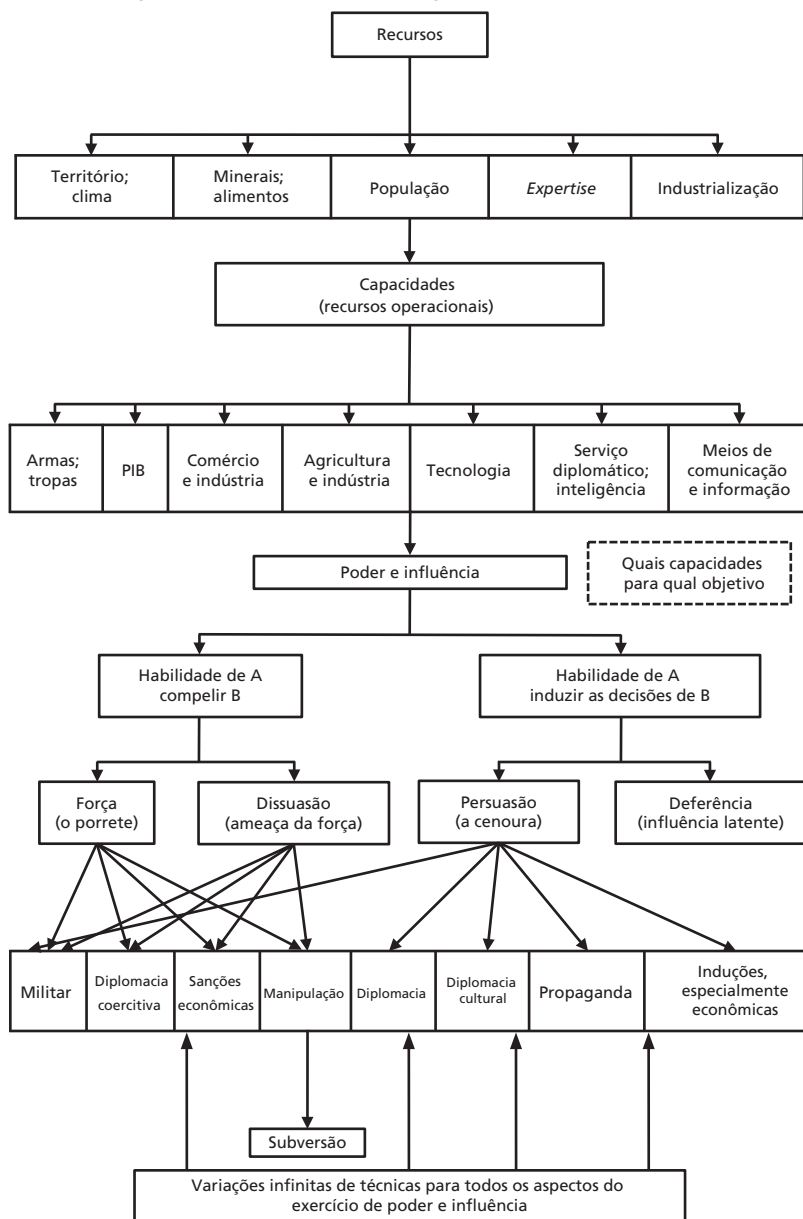
(...) as sanções [econômicas] – que podem assumir muitas formas – podem ser tanto demonstrativas quanto punitivas, destinadas a encorajar outros a repensar suas posições. A diplomacia está principalmente associada ao diálogo, mas pode ser coercitiva quando os embaixadores são expulsos de um país ou há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

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

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

FIGURA 2

Recursos, capacidades e instrumentos de política externa



Fonte: Hill (2016, p. 147, tradução nossa).

Obs.: PIB – produto interno bruto.

Reconhecida essa larga abrangência, cabe pontuar que, para alguns poucos instrumentos, foram dedicadas numerosas pesquisas que tomaram seu desempenho como objeto de avaliação. Portanto, para dar seguimento ao objetivo geral deste capítulo, a tarefa da seção seguinte consiste em elencar os métodos predominantemente adotados nessa bibliografia, no intuito de relatar o aprendizado que tenham acumulado e indicar como podem ser absorvidos pelo M&A/PE em seu conjunto. Em busca de contemplar exemplos das quatro categorias do *statecraft*, foram selecionados os seguintes instrumentos: as operações de paz, as sanções econômicas, a diplomacia tradicional e a diplomacia pública. Por limitações de espaço, para cada caso, optou-se por examinar com maior grau de detalhamento apenas uma obra de referência.

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

3.1 Operações de paz

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

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

Dois dos autores mais influentes e experientes sobre esse tema, Diehl e Druckman (2015),⁴ representantes dessa tradição preponderante, dedicaram-se a construir um quadro de referência que idealmente tivesse aplicabilidade universal para a avaliação dessas missões, independentemente de seus perfis diferenciados. Apesar de não se tratar de um trabalho que apresente um foco na conquista de objetivos de política externa por meio desse instrumento, suas preocupações metodológicas revelam uma enorme proximidade com o M&A/PE. Nessa direção, vale ressaltar que, além de os pesquisadores sublinharem a importância de que sejam construídas e aplicadas ferramentas de avaliação com rigor científico para esse instrumento, eles também reservam boa parte do texto para discutir suas inquietações quanto às dificuldades para o estabelecimento de nexos causais entre as ações e os resultados.

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

Ao transportar para o M&A/PE, isso significa que, embora seja sensato reconhecer a lentidão para que algumas iniciativas de uma nação produzam os efeitos esperados no sistema internacional, deve-se atentar para o fato de que o limite para que esse lapso não comprometa a validade das conclusões de uma pesquisa avaliativa seguramente será mais curto do que aquele que formuladores e executores estariam dispostos a aguardar. Para o pesquisador, identificar esse prazo, demonstrando os fatores que impedem, de forma definitiva, que, a partir de determinado momento, seja realizada qualquer inferência causal robusta,⁵ é uma tarefa fundamental e que pode se revelar bastante frutífera. Com ela, justifica-se aos interlocutores (avaliados, *stakeholders* ou cidadãos) a impossibilidade de que se conceda um prazo maior para que os efeitos das intervenções sejam verificados. Esse esforço pode, até mesmo, ser utilizado como critério para uma definição objetiva do período em que os resultados daquela política pública devem necessariamente ser considerados como os finais.

Em segundo lugar, no que se refere aos possíveis parâmetros adotados para delimitar onde termina o fracasso e começa o sucesso em uma avaliação de missões de paz, é interessante apontar que uma das alternativas levantadas e discutidas por

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

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

Diehl e Druckman (2015, p. 98) consiste exatamente em examinar a adequação da decisão por adotar este entre os demais instrumentos de *statecraft* disponíveis, a exemplo da diplomacia e das sanções econômicas. Nesse ponto, duas de suas ponderações são muito caras ao M&A/PE e não podem ser perdidas de vista: i) conforme bem apontam, as operações de paz e outros instrumentos podem ser aplicados ao mesmo tempo, quer dizer, não são mutuamente exclusivos, e as numerosas combinações possíveis elevam a gama de opções de ação e tornam ainda mais complexa a tarefa de mapear as alternativas para então prever e comparar a efetividade potencial de cada uma delas; e ii) além disso, eles sublinham que, como as ferramentas também podem ser adotadas sequencialmente, deve-se atentar para que a eficácia dos instrumentos também varie de acordo com quais, quantas, quando e se outras ferramentas tenham sido adotadas anteriormente.

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

(...) em qualquer momento histórico específico, encontramos *kits* limitados de ferramentas – repertórios – em uso, seja por países específicos, em relações entre nações específicas ou em regiões específicas. [Por exemplo], convocar um congresso diplomático para resolver uma crise era comum no início do século XIX. No final daquele século, os repertórios de *statecraft* estavam se afastando do uso dessa ferramenta. (...) Um foco em repertórios coloca os processos de interação no centro da análise do *statecraft*. Mas repertórios são mais estratégicos do que “práticas”. Eles são *kits* de ferramentas formados por hábitos, habilidades e estilos a partir do qual se constroem “estratégias de ação”. (...) [Por exemplo, esse] foco permite contornar um debate contemporâneo improdutivo sobre se a ordem liberal suplantou ou restringiu a política de poder. (...) Um ponto de partida mais interessante para a análise seria examinar como o *statecraft* americano – incluído o uso da força – acabou sendo submetido à lógica de um conjunto de repertórios, bem como a medida em que o uso estratégico de repertórios determinados colabora para a ordem internacional ou a enfraquece. (...) [Tudo isso tem como consequência a exigência de] uma reconceitualização da relação entre os atributos de poder, por um lado, e os instrumentos de política externa, por outro, (...) [porque] chama-se atenção para como a prática do *statecraft* não apenas reflete, como também cria poder, seja mobilizando os recursos de uns ou desmobilizando os de outros (Goddard, MacDonald e Nexon, 2019, p. 310-315, tradução nossa).

No M&A/PE, conhecer e examinar os repertórios de *statecraft* predominantes na política externa do país sob análise, bem como os do contexto de interação em que suas iniciativas são executadas, são tarefas fundamentais para que se compreenda a maneira pela qual os tomadores de decisão apreciam o custo de oportunidade representado em cada alternativa de ação. Conforme o país, seguir determinada

via pode representar uma mudança brusca de comportamento ou a continuidade de uma longa tradição nacional. A depender da região em que se encontra, à contraparte com quem está dialogando ou ao fórum multilateral em que está atuando correspondem roteiros de atuação distintos, os quais, quando desrespeitados, geram reações com graus de contestação igualmente variados. Tudo isso deve ser levado em conta, para que a avaliação da adoção de um instrumento seja devidamente matizada pelas características de cada conjuntura.

3.2 Sanções econômicas

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

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

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

que as reações a ela cruzaram múltiplas fronteiras disciplinares, provenientes com maior intensidade, logicamente, do campo da análise de política externa (APE).⁶

A metodologia criada, aplicada e, em pelo menos duas oportunidades, readaptada por Hufbauer *et al.* (2007), no que tange à sua maneira de contornar os desafios científicos que rodeiam o M&A/PE, contém determinados aspectos, alguns positivos e outros negativos, merecedores de nota. Acima de qualquer coisa, deve-se saudar o mérito do esforço destinado para a construção progressiva de uma base de dados, contemplando todos os episódios⁷ em que sanções econômicas foram aplicadas na política internacional entre 1914 e 2006. Contando ainda com treze casos adicionais selecionados pertencentes ao período antecedente à Primeira Guerra Mundial, a pesquisa baseada em diversas fontes documentais resultou em uma base que totaliza duzentos casos.

De forma análoga aos dados de eventos, com base nas informações levantadas sobre os episódios,⁸ para cada um deles, os pesquisadores buscaram indicar, de forma mais ou menos objetiva e padronizada, o comportamento de um conjunto de variáveis descritivas gerais, com destaque para as seguintes: i) o país que liderou a imposição (*sender*); ii) seus objetivos; iii) as ações que tomou; iv) o tipo de sanção aplicada; v) o país a quem o instrumento se destinou (*target*); vi) as ações que ele tomou em reação; vii) o tempo de duração da imposição; e viii) o resultado. Além disso, utilizando dados de diversas fontes adicionais, foram levantados indicadores para definir o comportamento de variáveis que os autores consideraram ter potencial de afetar os custos envolvidos em o país-alvo acatar ou desafiar as sanções, agrupadas entre as de origem política e as econômicas.

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

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

7. Em termos estatísticos, a população.

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

Van Bergeijk (2021) relata que a maior parte das críticas recebidas pela obra podem ser agrupadas em três conjuntos de problemas: i) o viés de seleção dos casos, cuja fonte está na escolha das condições para que um episódio fosse caracterizado como o de uma sanção econômica; ii) a subjetividade envolvida na atribuição e na estimação dos valores de grande parte dos indicadores das variáveis categóricas; e iii) a imprecisão e a insuficiência das categorias utilizadas na composição do índice que mede o sucesso das iniciativas em razão da adoção de um parâmetro muito baixo, o qual favorece que o desempenho seja injustificadamente avaliado positivamente. Apesar das discussões sobre a pertinência dessas críticas ou do debate sobre qual dos problemas seria o mais grave, a principal evidência da existência de deficiências importantes se constitui no fato de que alguns países seguiram suas recomendações, e os resultados não foram positivos. Mesmo que se argumente que eles não as aplicaram de forma correta e/ou completa, como, de certo modo, alegam os autores, nesse caso, então é possível levantar a hipótese de que tenham faltado clareza e objetividade na maneira de comunicá-las. Em qualquer caso, todas as críticas permitem a extração de lições preciosas aplicáveis ao M&A/PE como um todo.

Antes de seguir para o próximo instrumento, é importante mencionar o caso da cooperação para o desenvolvimento. Ao contrário da sanção econômica, ela se classifica como um instrumento em que o país provedor aposta em estímulos positivos para afetar o comportamento do receptor. Ainda que as capacidades mobilizadas sejam predominantemente econômicas, ela pode responder a objetivos de política externa diversos, os quais incluem desde a promoção de uma imagem de solidariedade e a conquista de prestígio perante a comunidade global a, até mesmo, anseios militares.⁹

Do ponto de vista da avaliação do instrumento, nas duas últimas décadas, ganhou corpo, na comunidade científica, uma literatura que geralmente costuma ser identificada sob o rótulo de eficácia da ajuda. Pode-se considerar que seu surgimento foi instigado, do lado dos provedores, pela cobrança de parte do seu público doméstico de que se prestassem contas a respeito da utilidade de se destinarem recursos dos contribuintes a atividades cujos benefícios nenhum deles usufruiria de forma direta ou explícita. Do lado dos países receptores, por sua vez, a demanda por esses estudos decorreu da sua insatisfação¹⁰ com a imposição de condicionalidades na prestação desses projetos, entre outras práticas recorrentes,

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

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

as quais acusavam de contribuir, ao fim e ao cabo, para a manutenção de uma relação de dependência para com os países ofertantes.

Com efeito, independentemente desses ou de outros fatores que tenham impellido especialistas a se debruçarem sobre o tema, mais importante para este capítulo é pontuar que o objeto avaliado pela enorme maioria dessas pesquisas não se trata do desempenho desse instrumento quanto ao cumprimento de objetivos de política externa aos quais um país provedor explícita ou implicitamente deseja fazer frente. Em lugar disso, elas apreciam os projetos que são executados caso a caso, tanto quanto à sua forma de implementação como ao seu desempenho, mas essencialmente do ponto de vista dos seus efeitos no país receptor, quer dizer, da sua capacidade para enfrentar os problemas existentes naquela localidade com os quais se dispôs a lidar. Em última análise, podem ser consideradas como avaliações de políticas públicas de cunho primeiramente doméstico, embora tenham o diferencial de apresentarem o envolvimento de um ator externo. Em suma, esses trabalhos têm como norte avaliar o desempenho desse instrumento quanto ao seu objetivo nominal de contribuir para o desenvolvimento do país no qual são empreendidas na prática.¹¹ Portanto, apesar de ser um tema muito presente no campo da APE, justifica-se o motivo de não ter sido escolhido para constar neste trabalho.

3.3 Diplomacia tradicional

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

Logicamente, seria estranho caso fosse diferente, dada a própria motivação existencial dos serviços diplomáticos que, por definição, de certa maneira, constituem a pasta internacional. Em uma das mais influentes obras da escola inglesa de relações internacionais, Bull (2002, p. 187) aponta que a diplomacia pode ser definida como “a gestão das relações entre países e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”. Na maior parte dos casos, dialogando e contando com a cooperação de outros atores da administração pública doméstica, ela desempenha, ao menos, quatro funções em um governo:

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

i) facilitar a comunicação entre os líderes políticos; ii) negociar acordos bilaterais e multilaterais; iii) coletar informações sobre países estrangeiros; e iv) minimizar os efeitos dos atritos nas relações internacionais (Bull, 2002).

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

No que se refere à avaliação desse instrumento, tratando separadamente e começando pelo caso da diplomacia tradicional, não há uma obra que tenha ocupado uma posição de referência na literatura.¹² Assim, optou-se por apresentar aqui, dos trabalhos consultados, aquele que se considerou conter os objetivos que apresentam a maior afinidade com o M&A/PE e cujos resultados tenham utilidade mais significativa para pesquisas desse perfil de uma forma geral. Com efeito, a consulta à literatura sugere haver uma pulverização desses estudos. Em outras palavras, diferentemente dos outros instrumentos que foram tratados, não se pôde detectar um eixo central de debate ao redor do qual as reflexões estejam organizadas, de modo que conte com uma comunidade científica especializada e dedicada a essa agenda em proporções comparáveis aos casos das operações de paz, das sanções econômicas e da eficácia da ajuda.

Esclarecidas essas ponderações, o trabalho a ser mencionado consiste em um artigo e em um capítulo de livro análogos publicados por Kleistra e Van Willigen (2010; 2013), dois pesquisadores holandeses. Em ambas as publicações, os autores dedicam uma primeira parte para efetuar uma discussão sobre a avaliabilidade do conjunto das atividades diplomáticas. Em seguida, para um

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

tipo específico de serviço executado pelos diplomatas, para o qual consideram ser possível empreender essa tarefa – as negociações multilaterais –, propõem alguns elementos para a construção de um roteiro para a avaliação. Em consonância com as discussões efetuadas até aqui sobre o M&A/PE como um todo, na sua visão,

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

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

Portanto, Kleistra e Van Willigen (2013) propõem um modelo de avaliação que denominam desempenho complexo de resultados (DCR). Com esse nome, eles querem chamar atenção para a causalidade interativa da ação dos atores sobre

o produto das negociações multilaterais, de modo a fazer oposição à presunção de causalidade linear entre as intervenções isoladas de uma unidade e os resultados. O modelo está dividido em um roteiro composto por três partes, o qual deve ser seguido e reaplicado em todo caso a ser avaliado. Em primeiro lugar, três características fundamentais gerais da diplomacia multilateral devem ser recordadas e explicitadas na pesquisa avaliativa: i) a lentidão inerente ao processo de negociação; ii) o poder limitado de um ator isolado em controlar as decisões; e iii) a impossibilidade de que os resultados, por serem coletivos, sejam tomados como parâmetro para avaliar o desempenho dos objetivos de qualquer ator isoladamente, por serem individuais.

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

QUADRO 1
Critérios de avaliação de negociações diplomáticas multilaterais

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

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

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

De todo modo, destacam-se algumas questões que podem comprometer a sua aplicabilidade. Em primeiro lugar, embora a abertura de espaço para a ponderação dos detalhes da trajetória pela qual a conquista dos objetivos tenha navegado enriqueça a pesquisa avaliativa, efetuar um estudo de caso para cada área temática significa uma elevação considerável de custos de toda sorte, com destaque para o prazo de execução. Conforme visto, a lentidão na conclusão desses estudos pode afetar sua utilidade prática perante os agentes da burocracia. Em segundo lugar, um levantamento qualitativo dessa natureza exige acesso a uma grande quantidade de informações, as quais podem ser sigilosas ou simplesmente não terem registros. Por fim, apesar de a padronização dos critérios ser um fator que permite a comparabilidade entre os casos, a subjetividade envolvida na atribuição dos valores de cada um deles pode comprometer a homogeneidade das conclusões. Nesse ponto, a recomendação dos autores de que “uma análise deve ser feita para verificar se determinadas pontuações baixas são justificadas pelo contexto em que as intervenções ocorreram” (Kleistra e Van Willigen, 2013, p. 110, tradução nossa) é bastante preocupante. Caso seja excessivamente acatada, e na ausência de parâmetros objetivos, essa análise tem um risco enorme de conduzir a resultados enviesados, nos quais diversas características desfavoráveis referentes a cada contexto podem servir de pretexto para induzir a conclusões condescendentemente positivas.

3.4 Diplomacia pública

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

Segundo o autor, a diplomacia pública de um país pode ser definida como um conjunto de “atividades de comunicação formuladas para compreender, engajar, informar e influenciar públicos estrangeiros, em defesa de interesses nacionais” (Banks, 2020, p. 64, tradução nossa). Suas funções mais importantes são apoiar as prioridades da política externa, gerar ganhos econômicos, construir relações externas, fortalecer o entendimento mútuo, projetar valores, valorizar a imagem nacional e gerenciar crises internacionais. Suas atividades podem ser classificadas em, pelo menos, cinco categorias:¹³ observação,¹⁴ informação, ativismo, contato e empoderamento. A depender da função desempenhada e do tipo das atividades implementadas, corresponderão especificidades na forma de avaliar o instrumento. Apesar disso, Banks (2020) identifica algumas questões que são comuns à maior

13. Para aprofundamento, ver Banks (2011).

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

parte dos casos, a partir das quais extrai determinadas ideias gerais. Para os objetivos deste trabalho, três delas merecem ser ressaltadas.¹⁵

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

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

(...) alguns analistas asseveram que existem apenas três audiências para a diplomacia pública: as elites, as massas e os meios de comunicação. Outros defendem que a audiência apropriada da diplomacia pública são os tomadores de decisão, aqueles que os influenciam, e aqueles que aspiram se tornar um ou outro. Todos concordam que “todo mundo” não é uma audiência (Banks, 2020, p. 70, tradução nossa).

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

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

Por fim, a última ideia discutida pelo autor a ser destacada aqui está relacionada com a escolha da abordagem teórico-metodológica a ser adotada na avaliação de um programa de diplomacia pública. Na sua visão, como cada intervenção é realizada em um contexto mais ou menos distinto, não há um modelo único de avaliação que seja o mais apropriado em todos os casos. De toda forma, algumas práticas são mais comuns que outras. Assim, e com validade para qualquer área do M&A/PE, vale assinalar que, de acordo com seu levantamento,

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto os instrumentos de política externa propriamente ditos como as ferramentas de avaliação que foram examinadas neste capítulo, em múltiplos sentidos, apresentam características bastante distintas uns dos outros. Embora fosse legítimo imaginar que, em um esforço de construção de rotinas gerais para o M&A/PE, essa variedade pudesse representar um empecilho, a discussão desenvolvida neste trabalho buscou evidenciar como, ao contrário, a diversidade se revelou uma importante fonte da riqueza de suas contribuições à empreitada. De cada caso analisado, é possível extrair lições de naturezas diversas, porém complementares entre si, e, ao mesmo tempo, dialogar com o corpo teórico-conceitual mais diretamente ligado ao campo da APE.

Deve-se assinalar que todos esses trabalhos comungam de algumas das mesmas inquietações, ainda que alguns se preocupem mais e outros menos com cada uma delas. Para indicar apenas algumas das questões mais desafiadoras, vale mencionar os procedimentos para: i) identificar os objetivos de política externa

e os resultados análogos esperados; ii) mensurar os resultados de forma objetiva; iii) delimitar o marco temporal em que os resultados devam ser considerados finais; iv) definir os parâmetros que separam as categorias avaliativas (em sua forma mais básica, a fronteira entre o sucesso e o fracasso); e v) estabelecer a causalidade entre o instrumento empregado e os resultados observados. A diversidade dos objetos avaliados demonstrou propiciar maior criatividade na maneira de encaminhar todo o raciocínio, podendo conduzir à construção de um conhecimento de aplicabilidade geral com menos amarras e baseado em evidências para a proposição de soluções.

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

A esse respeito, vale lembrar que a estratégia de inserção internacional executada em cada país tem ao menos três perfis e inspirações: i) ações planejadas e de perfil propositivo; ii) ações provocadas pelo ambiente e de perfil reativo;¹⁶ e iii) ações, que podem se considerar planejadas, ou então provocadas por algo que ainda não ocorreu, de perfil antecipatório.¹⁷ São as do último perfil que têm a propensão (e, de certa maneira, o objetivo) de minar as previsões em que aquelas recomendações estariam baseadas. Nesse contexto, o repertório de instrumentos vigente, embora contribua para prover, de alguma forma, um roteiro comum a ser seguido, no qual as mensagens que o acionar de cada instrumento pretende enviar sejam comunicadas sem ruídos, a abrangência de aceitação e o prazo de validade desses processos são frágeis. Um repertório deixa de existir assim que um ator – desde que tenha à sua disposição os recursos de poder, as capacidades de operacionalização e os instrumentos de política externa necessários – decide mudar seu papel ou todo o cenário do palco em que a política internacional é interpretada.

Não obstante, mesmo sem a perspectiva de que recomendações dessa natureza – e no caso de sequer ser possível obtê-las – terão resultados com validade longa, cabe lembrar que os objetivos do M&A/PE não se resumem a elas. A superação de cada um dos desafios apontados no início desta seção são contribuições que, mesmo tomadas individualmente, permitem à chancelaria contar com cada vez mais elementos para, como mínimo, monitorar a direção em que se está encaminhando

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

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

a realidade no que se refere à conquista dos objetivos colocados.¹⁸ Dessa forma, mesmo limitados a um recorte de instrumentos e destacando apenas uma obra de referência para cada um, os trabalhos reunidos neste capítulo são suficientemente animadores para que sejam encorajados esforços mais exaustivos com o mesmo objetivo em pesquisas futuras.

É interessante observar que a difusão desses desafios afeta a própria percepção dos servidores da burocracia ministerial a respeito do M&A/PE. Em um estudo realizado para o caso dos Estados Unidos, Buhmann e Sommerfeldt (2019) entrevistaram um grupo de diplomatas envolvidos com a avaliação de iniciativas da diplomacia digital, com o intuito de estudar os fatores que moldam sua predisposição para se engajar com essa tarefa. Os resultados apontam como, embora tenham uma visão positiva sobre a noção geral de M&A/PE, tais servidores se sentem inibidos a se dedicar ao tema “pela incapacidade de conceituar e medir os resultados da diplomacia, e pela percepção que têm do desafio de medir as realizações de longo prazo em um curto período de tempo” (Buhmann e Sommerfeldt, 2019, p. 15, tradução nossa). Ademais, os autores relatam que a ausência de modelos padronizados de avaliação se apresenta como uma das principais queixas comumente colocadas pelos entrevistados. Esse panorama reforça a justificativa de que sejam dedicados esforços para a criação de rotinas gerais.

Dos motivos para a escolha da diplomacia digital como tema norteador das discussões do estudo, os autores argumentam que, como essas iniciativas se dão no meio virtual, a produção de dados a seu respeito é mais volumosa, se comparadas com outros instrumentos, gerando uma pressão mais pronunciada de que sejam monitoradas e avaliadas. Visto de outra maneira, a coleta de uma quantidade mais elevada de registros leva a um entusiasmo para com as possibilidades que se abrem ao M&A/PE. O exame detalhado dos fatores que justificam esse ânimo renovado são tema do próximo capítulo.

REFERÊNCIAS

AYLLÓN, B. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 32-47, 15 out. 2007.

BALDWIN, D. **Economic statecraft**: new edition. Nova Jersey: Princeton University Press, 2020.

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

BANKS, R. **A resource guide to public diplomacy evaluation**. Los Angeles: Figueroa Press, nov. 2011.

BANKS, R. Public diplomacy evaluation. *In*: SNOW, N.; CULL, N. J. (Ed.). **Routledge handbook of public diplomacy**. Nova York: Routledge, 2020. p. 64-75.

BUHMANN, A.; SOMMERFELDT, E. J. Drivers and barriers in public diplomacy evaluation: understanding attitudes, norms, and control. **International Communication Gazette**, v. 83, n. 2, p. 1-21, 2019.

BULL, H. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2002.

DESIDERÁ, W. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Oikos**, v. 13, n. 2, p. 115-28, 2014.

DIEHL, P. F.; DRUCKMAN, D. **Evaluating peace operations**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2010.

DIEHL, P. F.; DRUCKMAN, D. (Ed.). **Peace operation success: a comparative analysis**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

DIEHL, P. F.; DRUCKMAN, D. Evaluating peace operations. *In*: KOOPS, J. *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 93-108.

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

GODDARD, S. E.; MACDONALD, P. K.; NEXON, D. H. Repertoires of statecraft: instruments and logics of power politics. **International Relations**, v. 33, n. 2, p. 304-321, 2019.

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

HOLSTI, K. The study of diplomacy. *In*: ROSENAU, J. N.; THOMPSON, K. W.; BOYD, G. **World politics: an introduction**. Nova York: Free Press, 1976.

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

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

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

KLEISTRA, Y.; VAN WILLIGEN, N. Evaluating diplomatic performance in international institutions. *In*: JORGENSEN, K. E.; LAATIKAINEN, K. V. (Ed.). **Routledge handbook of the European Union and international institutions**. Londres: Routledge, 2013. p. 102-112.

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

NYE, J. S. **Soft power: the means to success in world politics**. Nova Deli: Knowledge World, 2012.

SINGH, J. P.; MACDONALD, S. **Soft power today: measuring the influences and effects**. Edimburgo: University of Edinburgh, 2017.

VAN BERGEIJK, P. A. G. Introduction to the Research Handbook on Economic Sanctions. *In*: VAN BERGEIJK, P. A. G. (Ed.). **Research Handbook on Economic Sanctions**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1-24.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: A ERA DIGITAL E AS NOVAS POSSIBILIDADES INAUGURADAS PELA ASSIM CHAMADA CIÊNCIA DE DADOS

Walter Desiderá
Renan Arnon de Souza

1 INTRODUÇÃO

Nos dois capítulos anteriores, a apresentação dos desafios envolvidos na execução do monitoramento e da avaliação da política externa (M&A/PE) conformaram um panorama bastante desanimador para a empreitada. De forma a reverter um pouco o quadro, este capítulo tem dois objetivos. O primeiro consiste em demonstrar como a ciência de dados incorpora avanços de várias naturezas que prometem contribuir para a superação das dificuldades envolvidas não apenas no M&A/PE mas também na execução de atividades atinentes a todo o ciclo de políticas públicas. O segundo, por sua vez, ao identificar a literatura que tem assinalado formas de mobilizar essas capacidades inovadoras no estudo das relações internacionais, tem o propósito de verificar como isso se traduz em potencialidades para que o M&A/PE se torne uma tarefa mais palpável de atingir. Nessa direção, o texto está dividido em quatro seções, incluída esta breve introdução. As duas seções seguintes, por seu turno, dedicam-se ao desenvolvimento de cada um dos objetivos propostos. A quarta seção encerra o capítulo com considerações finais, as quais objetivam matizar o entusiasmo com essas oportunidades a partir de uma breve discussão sobre os riscos de âmbito mais geral que delas vêm acompanhados.

2 A CIÊNCIA DE DADOS: PROMESSAS, CONTROVÉRSIAS E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se os campos de análise de políticas públicas (APP) e de análise de política externa (APE) são relativamente recentes, a assim chamada ciência de dados é praticamente uma recém-nascida, sobretudo se considerada a maneira pela qual é conhecida atualmente. Ela se caracteriza como um campo multidisciplinar em constante transformação e evolução, cujas bases mais relevantes são a ciência da computação e a estatística. Sua ampla popularização teve lugar há menos de uma década, muito vinculada ao crescimento da quantidade de usuários da internet no mundo e, mais importante, do volume de dados gerado por sua atividade virtual. Entre

as tentativas de definir esse campo,¹ tem utilidade para este capítulo indicar que, conforme relatado na página do Instituto de Ciência de Dados da Universidade de Columbia, em Nova York,

a ciência de dados é o estudo que se dedica a extrair valor de dados. As três palavras-chave nesta definição são estudo, extração e valor. O estudo inclui a arte e a ciência que orientam qualquer campo de busca científica. A ciência de dados apresenta grande aplicabilidade em muitos domínios, e a demanda por cientistas de dados de longe excede sua oferta. A extração enfatiza a ação sobre os dados. Uma ou mais transformações podem precisar ocorrer nos dados brutos antes de que qualquer valor seja obtido. Os dados devem ser minerados para revelar seu valor. Quanto ao valor, cabe ao usuário final determinar qual será. Para uma grande empresa de tecnologia, o valor pode ser atrelado ao aumento de sua receita. Para um formulador de políticas públicas, o valor pode significar uma justificativa para a mudança de estratégia de enfrentamento de um problema. Para um estudioso, o valor pode significar simplesmente a descoberta do conhecimento.²

A prática da ciência de dados pode ser descrita como um processo cíclico. Uma vez definido o problema de investigação, as etapas mais importantes do seu enfrentamento envolvem a coleta, o armazenamento, o acesso, o tratamento, a visualização, a análise, a interpretação e a proteção de um volume desmedido de dados. A cada etapa correspondem ramos do campo com profissionais especializados, os quais dispõem de habilidades que podem se aproximar mais da engenharia de equipamentos informáticos (*hardware*), do desenvolvimento de programas computacionais (*software*) ou da modelagem para inferência estatística, entre outras atividades. Um dos maiores diferenciais da disciplina se refere ao viés prospectivo de seus resultados, área também chamada de analítica de dados. O avanço tem sido proporcionado pelo desenvolvimento dos algoritmos, a partir dos quais computadores aprendem a desempenhar diferentes tarefas (*machine learning*) pertencentes a esse processo, em certos casos, gerando conhecimento por meio de inteligência artificial – IA (Cady, 2017).

Nesse contexto, é impossível deixar de sublinhar que o advento dos megadados (*big data*) desempenhou e segue cumprindo um papel fundamental no avanço

1. É bastante curioso observar que, ao mesmo tempo em que não há consenso na literatura quanto à definição precisa de suas origens e de sua fundação, tampouco se pode dizer que exista nela um debate veemente ao redor dessa questão. É igualmente peculiar que, nos manuais mais populares de introdução à área, não seja possível encontrar sequer uma definição objetiva e direta para identificar a disciplina. Como sua disseminação se iniciou no mundo dos negócios, especialmente no mercado financeiro, as publicações nas quais permanece sendo mais comum encontrar essas informações básicas sobre o campo são notas técnicas de empresas de consultoria, nas quais a intenção é esclarecer a potenciais clientes quais serviços oferecem. Da mesma maneira, dos raros trabalhos em que o histórico da ciência de dados é levantado, costuma ser citado, com mais frequência, um pequeno artigo publicado na página da revista *Forbes* na internet. Nessa publicação, Press (2013) defende que, embora o termo tenha sido utilizado pela primeira vez ainda nos anos 1960, coube a Cleveland (2001) a autoria original do seu emprego no sentido atual. Essa publicação consistia em um plano de ação para que as áreas técnicas do campo da Estatística pudessem ser expandidas, tendo como foco mudanças em departamentos de universidades.

2. Disponível em: <https://datascience.columbia.edu/about-us/>. Acesso em: 30 maio 2022. Tradução nossa.

desse ramo científico, bem como no das tecnologias a ele associadas. Conforme Starmans (2016, p. 6, tradução nossa), apesar da vagueza com que é frequentemente empregado, o conceito

normalmente se refere a mais dados ou a dados além do que estamos acostumados, ou além do que pode ser gerenciado, acessado, analisado, interpretado e validado por meios convencionais, de modo que sejam usados como base para informações úteis ou conhecimento confiável. Mesmo a escolha deliberada do impreciso adjetivo *big* [grande] em *big data* implica um significado dinâmico, mutável de acordo com circunstâncias profundamente específicas, podendo estar direcionado a denotar avanço da tecnologia, maior capacidade de armazenamento, crescente poder de processamento, bem como algumas contingências culturais ou históricas. Essa conotação de um objeto em constante mutação, no entanto, diz respeito não apenas ao volume de dados, mas também a outras dimensões que se escondem no conceito de megadados: a variedade de dados (vários formatos, tipos e fontes); a variação na sua qualidade e em seu status; a geração contínua de dados, os quais em muitos casos evidentemente não são solicitados e, às vezes, são disponibilizados involuntariamente; a velocidade com que os dados são produzidos e analisados, e que podem ou devem ser usados; e, não menos importante, sua natureza dispersa, ou seja, dados podem ser produzidos e armazenados em quase todos os lugares e, dessa forma, as fontes precisam ser encontradas e integradas.

Como ponderam Amaturio e Aragona (2017, p. 2), os megadados “representam uma enorme quantidade de dados, mas precisam ser contextualizados; caso contrário, torna-se difícil entendê-los”. Na mesma direção, Lauro (2017) pontua que a ciência de dados pode ser descrita como a interseção entre, de um lado, uma gama de métodos, tecnologias e ferramentas desenvolvidos para lidar (primordialmente) com megadados e, de outro lado, algum domínio do conhecimento especializado aplicável, cuja consulta tem como função dar sentido aos dados, devido aos seus aportes acumulados sobre as questões às quais eles se referem. O autor defende, portanto, ser preferível falar em ciências de dados, no plural (Lauro, 2017, p. 5).

A cada ramo científico mobilizado a se debruçar sobre os aportes desse campo nascente correspondem reflexões e questionamentos próprios, os quais são determinados, entre outros fatores, pelas preocupações históricas e conjunturais mais prementes dos pesquisadores de cada área. Um exemplo disso é um trabalho dedicado ao debate sobre a área que denomina ciência política dos megadados, no qual Monroe (2013) tem como objetivo central elencar as características indispensáveis para a identificação desse tipo de dado, partindo do ponto de vista e se valendo das contribuições daquela disciplina. No contexto desse debate, cabe lembrar que, em praticamente todas as publicações, sejam elas provenientes de qualquer área, os três atributos apontados de forma consensual pelos autores para

definir os megadados são volume, velocidade e variedade³ – conforme também se pode observar em destaque na citação de Starmans (2016).

Sem deixar de igualmente considerá-los essenciais, Monroe (2013) propõe uma pequena expansão. Baseado na revisão dos trabalhos publicados exclusivamente na revista britânica *Political Analysis*⁴ a partir do ano 2000, o autor sugere que, quando as preocupações do seu ramo científico entram em cena, dois Vs adicionais devem ser levados em conta: vinculação e validade. No caso do primeiro atributo, o autor quer enfatizar que os megadados muito frequentemente contêm informações sobre relações sociais, uma vez que consistem em interações entre várias pessoas simultaneamente. O exemplo dado são as postagens, repostagens e os comentários de usuários de redes sociais, como o Twitter. Quanto ao segundo atributo, o autor chama atenção para a necessidade de que os megadados, caso utilizados como fonte para geração de conhecimento científico, devem passar por testes rigorosos para confirmar se as técnicas de medição empregadas em sua mineração produzem indicadores consistentes com os construtos teóricos a respeito dos quais se pretende tirar conclusões.

Efetivamente, essa preocupação com a validade científica é uma das questões que compõem o tema que tem suscitado o debate mais profundo no campo amplificado das ciências sociais computacionais (CSC):⁵ as implicações epistemológicas. Colocado de maneira sucinta, as discussões dos especialistas giram ao redor das consequências, em relação à própria forma de fazer ciências sociais, provocadas pela produção de um conhecimento sobre o comportamento humano: i) baseado em uma imensa quantidade de dados que nunca estiveram disponíveis; ii) processados por algoritmos e analisados por programas computacionais, de maneira crescentemente automatizada; e iii) executados, em geral à distância, somente por equipamentos informáticos de alto desempenho, cujo controle e acesso são restritos a uma parcela muito reduzida da sociedade.

De um lado, os entusiastas consideram que essas transformações levarão a uma revolução em nível civilizatório; os mais exaltados preveem o fim das teorias, a inutilidade das técnicas de inferência por amostragem ou, até mesmo, a obsoles-

3. Os três Vs originalmente indicados no trabalho pioneiro de Laney (2001).

4. Editado pela Cambridge University Press, o periódico conquistou o elevadíssimo fator de impacto de 8,6 em 2020 – conforme o levantamento realizado pela empresa Clarivate, proprietária da plataforma Web of Science, especializada em bibliometria e em cientometria (para mais informações, veja: <https://clarivate.com/academia-government/scientific-and-academic-research/research-funding-analytics/journal-citation-reports/>). Com o valor atingido, a revista ocupa, desde então, o primeiro lugar mundial para esse indicador no contexto da disciplina de ciência política.

5. Essa denominação foi sugerida em um trabalho publicado por Lazer *et al.* (2009), em referência ao ramo definido pela confluência multidisciplinar entre as ciências sociais e a ciência de dados. O conteúdo provocativo da publicação colaborou para que ela se tornasse muito influente, proporcionando que o termo adotado pelos autores para identificar a área tenha conquistado ampla aceitação na comunidade científica. De toda forma, conforme levantado por Campagnolo (2020), outras alcunhas continuam se candidatando para representar o campo: ciência de dados sociais, pesquisa social digital, ciência dos megadados sociais e sociologia digital.

cência do método científico como um todo.⁶ Essa visão está baseada na ideia de que, com esses avanços científico-tecnológicos, tornou-se possível buscar e encontrar regularidades empíricas de forma aleatória, bem como produzir previsões isentas do objetivo de confirmar hipóteses previamente estabelecidas. Dois atributos adicionais são frequentemente enaltecidos: i) os padrões são extraídos diretamente de dados dotados de extraordinária granularidade (temporal e espacial), praticamente eliminando o erro amostral; e ii) as previsões elaboradas, além de usualmente apresentarem um conteúdo com alto grau de precisão, costumam gozar de um índice de acerto notadamente elevado. Para obterem esse desempenho, essas ferramentas realizam uma quantidade enorme de testes estatísticos, os quais, por meio de um método predominantemente indutivo, conduzem a inúmeras inferências descritivas e causais, com graus variados de generalidade.

De outro lado, os céticos consideram que a incapacidade de essas tecnologias entregarem um raciocínio lógico inteligível, o qual possa elucidar o argumento subjacente aos seus prognósticos,⁷ caracteriza-se como uma de suas deficiências mais substantivas. Em contrapartida, alguns defensores argumentam que, em face da considerável proporção de casos em que suas estimativas se provam corretas, a necessidade da compreensão perderia sua razão de ser. Exageros à parte, deve-se salientar que, quando as previsões resultam do aprendizado não supervisionado de máquinas,⁸ com frequência, os pesquisadores desconhecem até mesmo o caminho percorrido pelo computador para chegar ao resultado. Desse modo, ainda que sejam eficientemente induzidos e informados pelos dados, esses achados empíricos somente podem ser explicados, ou ao menos interpretados, contando com a colaboração do conhecimento acumulado na área que lida com o objeto de interesse.

Por isso, os críticos adicionam que, sem que haja o auxílio de especialistas, a baixa colaboração desse conhecimento para a criação ou para o aperfeiçoamento hipotético-dedutivo de teorias constitui um fator impeditivo de sua incorporação em pesquisas científicas. Em termos mais concretos, pode-se dizer que é concebível aceitar o argumento de que uma recomendação acertada de um computador prescindindo de explicação, quando somente ao que vise seja, por exemplo, a otimização dos ganhos de um investidor. Contudo, quando o usuário dessas ferramentas se converte em um pesquisador, cuja meta é gerar conhecimento científico, o argu-

6. Para a publicação mais citada sobre essa visão, ver Anderson (2008).

7. Cabe mencionar que, dentro do campo da ciência de dados, a IA explicável é um ramo que tem se dedicado ao desenvolvimento de ferramentas que capacitem os computadores a produzir explicações teórico-discursivas para seus achados. Sobre esse tema, ver Kamath e Liu (2021).

8. O *machine learning* costuma ser classificado em três categorias: i) supervisionado (com intervenção humana para retroalimentar o processo, a partir da avaliação da execução de uma tarefa com objetivo definido); ii) não supervisionado (sem intervenção humana, a própria tarefa da máquina é a de oferecer sugestões de tarefas aplicáveis aos dados); e iii) por reforço (sem intervenção humana direta, o processo é retroalimentado por um sistema de recompensa, no qual novos dados são utilizados pela própria máquina para avaliar e para aprimorar a execução de uma tarefa com objetivo definido). Para aprofundamento, ver Jiang (2021).

mento se torna inaceitável, tendo em vista que a filosofia da ciência está baseada em princípios muito mais abrangentes. No caso das ciências sociais, alguns deles são especialmente inegociáveis, uma vez que um dos propósitos basilares da ciência – ter utilidade para a humanidade – compõe seu próprio objeto de estudo. Para o ser humano, a explicação é condição do aprendizado, por sua vez indispensável para a concepção, a disseminação e a evolução das ideias, sem as quais não se propõem inovações que provoquem mudanças em conformidade com tais princípios normativos. Sem as teorias, em última análise, eliminam-se as bases de raciocínio que permitem a própria formulação de novas e melhores perguntas de investigação.

Nesse debate, conforme defendido por Macy (2016), no lugar de serem vistos como o fim das teorias, os megadados precisam ser encarados como um grande recomeço. De acordo com sua argumentação, é legítima a designação de que o caráter relacional e comportamental das informações que eles contêm consista em uma de suas mais importantes virtudes, uma vez que, em contrapartida, os dados tradicionalmente coletados nas disciplinas humanas apresentam natureza atomística e retrospectiva. De toda forma, enquanto os megadados permitem estudar a sociedade de formas anteriormente impossíveis, a exemplo do mapeamento e da análise das redes sociais estabelecidas por pessoas ou grupos por meio da comunicação digital, os dados produzidos por *surveys* são mais ricos em informações demográficas sobre os respondentes. Logo, no lugar de alimentar a antagonização, seria muito mais proveitoso explorar suas complementaridades. Nas palavras do autor, é fundamental perceber que “a abundância dos megadados inaugura a era da medição, não da explicação (...). Mesmo que não possamos compreender as regularidades que venham a ser detectadas, é importante sermos capazes de identificá-las, para sabermos o que precisa ser explicado” (Macy, 2016, p. 8, tradução nossa).

No exame de questões tipicamente pertencentes ao campo de APP, a proficiência dessa visão ganha ainda mais evidência. Como ressaltado por Margetts (2009), é inegável que o próprio advento da internet impactou as políticas públicas ao longo de todo o seu ciclo e de inúmeras formas. Esse efeito transversal se explica, entre outros fatores, pelo fato de que, “além de passarem a realizar atividades [na internet] que costumavam ser efetuadas presencialmente, as pessoas estão fazendo coisas totalmente novas no mundo virtual” (Margetts, 2009, p. 3, tradução nossa). A produção de conteúdo falso (*fake news*) por usuários de redes sociais bem como a mobilização política virtual para organizar protestos de rua, por exemplo, são casos claros de transformações comportamentais na sociedade com as quais o setor público foi obrigado a lidar, exigindo respostas tanto na forma de regulamentação como de programas governamentais. Em decorrência, as pesquisas do campo de APP foram igualmente impelidas a se atualizarem. Entre os efeitos principais, vale salientar a necessidade de uma maior multidisciplinaridade, a demanda por inovações metodológicas, incluídas as técnicas de geração e

coleta de dados, além do imperativo por um desenvolvimento teórico dedicado a compreender os novos fenômenos.

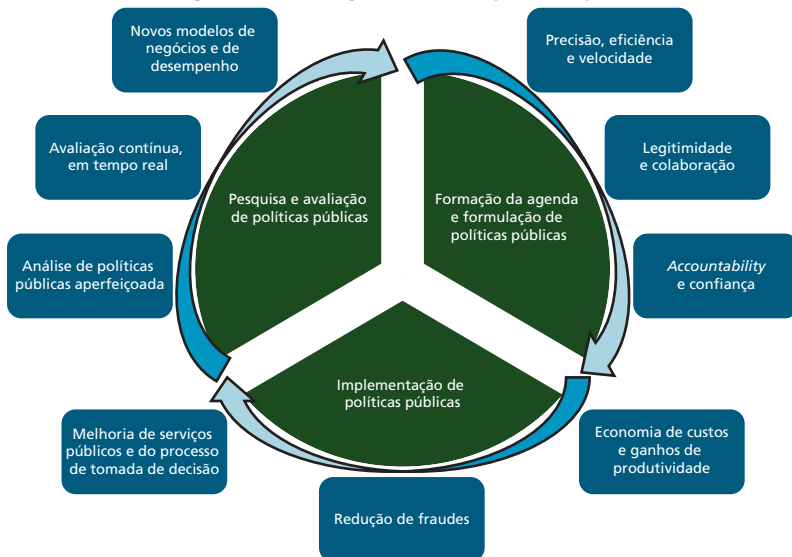
Nesse contexto, Tsoukias *et al.* (2013) ponderam que a analítica de dados, embora tenha influenciado fortemente os estudos da área de análise de processo decisório de uma forma geral, a maior parte dos aportes que tinha a oferecer havia sido originalmente produzida no mundo dos negócios. Desse modo, o aprendizado adquirido pelas ferramentas se orientou por critérios de desempenho empresariais, além de ter sido alimentado por dados de treinamento oriundos do setor privado. Para que fossem incorporados por pesquisas no campo de APP, seu aproveitamento não poderia se dar de forma automática. Deve-se salientar que, para a compreensão das decisões que ocorrem no ciclo de políticas públicas, as análises devem passar necessariamente pelo exame de valores, de preferências, de crenças e de outras informações estabelecidas intersubjetivamente pelos atores envolvidos – e que pautam o processo normativamente.

Nessa direção, eles defendem que a analítica de políticas públicas deve ser definida como “o desenvolvimento e a aplicação de ferramentas [da ciência de dados] que objetivem prover aos principais *stakeholders*, em qualquer estágio do ciclo de políticas públicas, aportes retrospectivos, conjunturais e prospectivos [a respeito do problema em questão] que sejam relevantes e esclarecedores” (Tsoukias *et al.*, 2013, p. 124, tradução nossa). Nessa empreitada, eles destacam dois caminhos para a inauguração de uma agenda para a área: i) a exploração de bases de dados existentes; e ii) a coleta de dados para a criação de novas bases. As ferramentas apenas estarão devidamente adaptadas ao contexto da esfera pública, caso as recomendações resultantes do uso dessas técnicas sejam guiadas não apenas pelos dados mas também pelos elementos normativos presentes na sociedade, sobretudo as prioridades colocadas pelos estratos sociais que, prejudicados por determinada situação, demandam do setor público o enfrentamento do problema.

Pencheva *et al.* (2020), revisando essa literatura, confirmam haver, na área, um consenso de que um melhor uso dos dados traria vários benefícios ao setor público em termos de efetividade, de eficiência e de legitimidade nos processos de formulação, de implementação e de avaliação das políticas públicas. Na figura 1, os proveitos potenciais correspondentes a cada etapa do ciclo são apresentados de forma esquemática. O diagrama ajuda a esclarecer que os efeitos esperados pela absorção dos megadados na gestão governamental não estão restritos ao processo decisório que precede a formulação e/ou a implementação das políticas públicas.

FIGURA 1

Benefícios dos megadados ao longo do ciclo de políticas públicas



Fonte: Pencheva *et al.* (2020, p. 29, tradução nossa).

Com o objetivo de apresentar, de analisar e de discutir as principais tecnologias da informação e comunicação (TICs) que têm potencial de aplicação no ciclo de políticas públicas, Kamateri *et al.* (2015, p. 129, tradução nossa) propõem onze categorias para agrupá-las quanto às suas aptidões. Especificamente,

ferramentas de visualização ajudam usuários a compreender os dados e proveem uma visão contextual com mais significado, sobretudo por meio da apresentação dos dados [brutos] em forma gráfica; ferramentas de argumentação permitem a visualização da estrutura de debates complexos na forma gráfica de uma rede; ferramentas de e-Participação prestam suporte ao envolvimento ativo dos cidadãos em processos sociais e políticos (...); ferramentas de mineração de opiniões ajudam a analisar e a dar sentido a milhares de comentários públicos escritos no contexto de diferentes aplicativos; ferramentas de simulação tentam imitar um sistema ou fenômeno real complexo, para ajudar os usuários a compreendê-los e antecipar os efeitos potenciais de ações, de maneira a tomar melhores decisões; jogos sérios treinam usuários por meio de simulações e de ambientes virtuais; ferramentas especificamente desenvolvidas para os formuladores de políticas são as que têm sido recentemente criadas para facilitar o desenho e a entrega de programas governamentais; ferramentas persuasivas objetivam alterar atitudes e comportamentos dos usuários; ferramentas de análise de redes sociais analisam conexões sociais e identificam padrões que podem ser utilizados para prever comportamentos; ferramentas de analítica de megadados dão suporte

a todo o processo de exploração dos megadados, desde a descoberta e a preparação das fontes, até a integração, a visualização, a análise e a predição [de regularidades]; ferramentas de semântica e de dados conectados permitem que grandes volumes de dados se tornem facilmente publicados e possam ser interligados com bases de dados externas para análise.

Para os objetivos e o escopo deste capítulo, não cabe aqui listar nem pormenorizar cada uma das ferramentas levantadas pelos autores. Mais importante é compreender como cada tipo de TIC cumpre funções diferentes, as quais são aplicáveis em fases distintas do ciclo de políticas públicas e têm o potencial de beneficiar a conjuntos variados de *stakeholders*. Essas informações estão apresentadas de maneira detalhada no quadro 1.

QUADRO 1

TICs em ascensão e sua contribuição potencial no ciclo de políticas públicas

Tipo de TIC	Resultados esperados	Etapas do ciclo	Stakeholders beneficiários	Exemplo
Visualização	Fornecimento de informações	Todas	Todos	World Bank e-Atlas. Disponível em: https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas?lang=en .
Argumentação	Deliberação estruturada	Todas (ligeiramente menos na fase de implementação)	Todos (embora não seja fácil para o público destreinado)	MindMeister. Disponível em: http://www.mindmeister.com .
e-Participação	Fornecimento de informações, deliberação, aferição de opiniões, engajamento do cidadão	Todas	Todos (tipicamente para interação entre o público e o governo)	Puzzled by Policy. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub_en .
Mineração de opinião	Aferição de opiniões e de sentimentos	Todas	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	Mention. Disponível em: https://mention.com/en/ .
Simulação	Deteção e simulação de interações sociais e padrões de comportamento	Formulação e processo de tomada de decisão	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	Budget Simulator. Disponível em: https://www.delib.net/simulator .
Jogos sérios	Educação política	Formulação, processo de tomada de decisão e implementação	Público	Democracy. Disponível em: https://store.steampowered.com/app/1410710/Democracy_4/ .
Especificamente desenvolvidas para formuladores de políticas	Análise e avaliação de políticas	Formulação, processo de tomada de decisão, avaliação e encerramento	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	PolicyMaker. Disponível em: https://michaelrreich.com/policymaker-software .
Persuasivas	Influência de atitudes e comportamentos públicos	Mais relevante para a implementação	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	Tax Receipt Log (aplicativo para celular do governo australiano).
Análise de redes sociais	Identificação de atores-chave e padrões sociais	Formulação, processo de tomada de decisão e implementação	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	Magus Networker. Disponível em: https://magussafe.com/product-category/network-recorders/ .

(Continua)

(Continuação)

Tipo de TIC	Resultados esperados	Etapas do ciclo	Stakeholders beneficiários	Exemplo
Analítica de megadados	Processamento de informações, detecção e previsão de padrões e tendências	Todas (ligeiramente menos na fase de implementação)	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	Google Trends. Disponível em: https://trends.google.com.br/trends/?geo=BR .
Semântica (e ferramentas de dados vinculadas)	Compreensão de opiniões e previsão da reação pública	Todas	Instituições governamentais, do mercado e da sociedade civil	WebNotes. Disponível em: https://webnotes.net.nz/login?return_to=%2F .

Fonte: Kamateri *et al.* (2015, p. 151).

Na análise de Höchtl, Parycek e Schöllhammer (2016), entre os efeitos que se podem esperar da incorporação cada vez mais abrangente dessas ferramentas na gestão governamental, de todo o ciclo de políticas públicas, o impacto mais expressivo está relacionado com a última etapa, devido ao seu caráter transversal. Com efeito,

uma característica distintiva do ferramental do qual vêm acompanhados os megadados é a possibilidade de seu processamento em tempo real. Uma vantagem do processamento de dados instantâneo, ou quase instantâneo, é que os resultados da avaliação ficam disponíveis assim que os dados chegam. Isso torna viável e inaugura uma nova perspectiva para o ciclo de políticas públicas, ou seja, o da avaliação contínua. A analítica de dados permite que a avaliação, no lugar de constituir uma etapa bem definida no final do ciclo, aconteça em qualquer estágio, (...) [resultando em] um novo ciclo em que a avaliação não acontece no final do processo, mas continuamente, abrindo possibilidades permanentes de reiterar, reavaliar e considerar [maneiras de otimizar os programas governamentais]. Isso (...) converte [a avaliação] em parte integrante de todas as outras etapas (...). [Propõe-se aqui] denominar essa nova concepção como ciclo da e-policy (Höchtl, Parycek e Schöllhammer, 2016, p. 162-3).

Apesar do entusiasmo dos autores, é importante ponderar que a utilização das novas TICs em políticas públicas possa permitir, no lugar da avaliação contínua, o *monitoramento contínuo*. Deve-se ter em mente que, conforme visto anteriormente neste capítulo, os resultados de um programa governamental precisam de um prazo para amadurecer e se fazerem sentir de forma integral. Assim, o acompanhamento em tempo real de indicadores – referentes ao comportamento da realidade sobre a qual uma intervenção estatal em andamento deseja provocar mudanças – está mais bem classificado como monitoramento. Essa reflexão não se deve a preciosismo conceitual. Sua relevância se acentua no caso de uma política pública implementada em um ambiente complexo no qual os resultados são dependentes da interação de múltiplas unidades autônomas – como a política externa e o oceano pelo qual ela navega, o sistema internacional.

3 O DIÁLOGO ENTRE A CIÊNCIA DE DADOS, AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O CAMPO DA APE: NOVOS HORIZONTES PARA O M&A/PE

Passando para os temas e os objetos de investigação relacionados ao M&A/PE, entre os autores dedicados a essa agenda de investigação, vale mencionar que Ünver (2019) propôs organizá-la por meio da criação das chamadas relações internacionais computacionais (RICs), como um campo específico de pesquisa derivado das CSC. Nesse campo, estariam agrupados os estudos caracterizados por “basear-se na mineração e no processamento de vastas quantidades de [dados oriundos de] vestígios digitais [de interações] sociais para estudar, modelar e explicar eventos mundiais” (Ünver, 2019, p. 160, tradução nossa). Sua sugestão é justificada pela intenção de estimular debates e ampliar o escopo temático dos aportes que foram produzidos até então. Segundo seu levantamento, nessa (de certa forma pulverizada) literatura, os tópicos mais frequentemente abordados nos últimos vinte anos foram política internacional, paz e conflito, comportamento estatal (política externa), entre outros. Na sua visão, seria frutífero o avanço sobre temas como organizações não governamentais (ONGs), corporações multinacionais, grupos religiosos, migrações e ativismo transnacional.

No mesmo trabalho, o autor aponta algumas abordagens oriundas da ciência de dados com potencial de aplicação mais promissor a essas áreas temáticas: i) linguística quantitativa, que abarca, entre outras técnicas, a análise de sentimentos e a mineração de opiniões, para utilização, por exemplo, em estudos que objetivem compreender processos de radicalização de atitudes de organizações terroristas; ii) georreferenciamento de dados, cujo mapeamento tem ampla e óbvia utilidade em toda a disciplina das relações internacionais; iii) modelagem preditiva, para pesquisas que busquem entender, a título de menção, como ocorrem escaladas de conflitos internacionais, de maneira a preveni-las; e iv) análise de redes, para investigações sobre como se dão as relações mundiais de poder no espaço cibernético, entre outros casos análogos (Ünver, 2019).

Uma vez que as relações internacionais são o ambiente por onde trafega a política externa, o conhecimento eventualmente produzido por essas ferramentas tem grande possibilidade de se revelar útil ao M&A/PE. Isso ocorrerá de forma mais automática nos casos em que esses estudos produzam indicadores ou inferências que dialoguem com os objetivos definidos – e com os resultados obtidos – por cada país em sua estratégia de inserção global. Ademais, o uso de algumas dessas ferramentas para identificar causalidades não lineares e complexas pode se revelar muito promissor a esforços avaliativos, sobretudo para que deles possam ser extraídos aprendizados valiosos aos responsáveis pela formulação subsequente de novas estratégias.

De maneira a se adequar aos objetivos deste capítulo, considera-se necessária uma definição expandida para as fronteiras das RICs. Para evitar que seja ignorado um considerável volume de aportes importantes, cabe incluir, para além dos estudos

que empregam a ciência de dados como *método* ou *ferramenta* para estudar temas tradicionais de relações internacionais e APE, trabalhos que tomam as TICs e os megadados como objeto de estudo, quer dizer, como uma questão a ser examinada no contexto da disputa de poder global. Ampliando a literatura quanto a esse ponto, mas partindo de uma consulta preliminar restrita aos trabalhos mais afeitos aos temas do campo da APE, propõe-se agrupá-los em três conjuntos. Adotando como critério uma combinação entre o perfil dos objetivos gerais de investigação e o caráter das motivações ou justificativas subjacentes à produção das pesquisas, cada grupo contém tais características, conforme a seguir descritas.

- 1) Normativo: de viés propositivo, contém trabalhos que apontam riscos e oportunidades relacionados à evolução dessas tecnologias digitais, a partir dos quais constroem argumentações que redundam na defesa de agendas e na recomendação de regulamentações e/ou estratégias de ação, domésticas ou internacionais.
- 2) Instrumental: de natureza operacional, abarca esforços que produzem tecnologias voltadas para o aperfeiçoamento das atividades da pasta internacional, em alguns casos, apresentando um caráter prático, focado em ganhos de eficiência na implementação de ações e de iniciativas; em outros, possuindo um viés preditivo (e de inteligência), concentrado na produção de informações que reduzam o grau de incerteza na tomada de decisões.
- 3) Analítico: de cunho mais acadêmico, engloba pesquisas que criam e/ou testam hipóteses (descritivas ou causais), buscando contribuir para o aperfeiçoamento de teorias ou, de forma sintética, produzir conhecimento dotado de validade científica nas áreas de relações internacionais e APE.

Em todas as categorias, existem trabalhos cujos achados produzidos, informações contidas e/ou metodologias empregadas podem ser de interesse do M&A/PE, ainda que com maior ou menor necessidade de adaptação. Para evidenciar o potencial de cada grupo, propõe-se aqui abordar a pesquisa avaliativa sob a segmentação em etapas, de forma que se possa apresentar alguns exemplos mais concretos de prováveis aplicações fase a fase relacionadas com cada categoria.

Seguindo a ordem em que foram apresentadas, cabe reforçar que, entre os estudos da categoria normativa, a maior parte dos trabalhos tem se debruçado sobre as implicações dos megadados e das TICs sobre as dinâmicas políticas globais, com destaque para as perspectivas de cooperação e de conflito no sistema internacional.⁹

9. Embora também apareça em revistas científicas, essa literatura é comumente encontrada nos formatos de *policy paper* ou livro, os quais são geralmente editados por *think tanks* ou instituições de financiamento à pesquisa de perfil tanto público como privado.

Portanto, neles predomina a abordagem da ciência de dados como objeto ou como variável (independente ou interveniente). Em muitos casos, contando com previsões pouco rigorosas sobre os futuros efeitos adicionais das transformações digitais sobre as relações internacionais (menos ainda sobre em quanto tempo se tornariam realidade), os autores defendem posicionamentos e recomendam estratégias de ação. Em alguns trabalhos, pretendem influenciar a política externa a ser adotada por um ou outro país. Em outros, os interlocutores pretendidos são as mais variadas organizações e instituições internacionais. Em essência, anseiam sensibilizar a sociedade doméstica, seus representantes oficiais, suas lideranças políticas e/ou a comunidade internacional para a necessidade de que esforços coletivos sejam efetuados para a formação de regimes que controlem os perigos e reforcem as virtudes que acompanham o uso crescente dessas ferramentas como recurso de poder nas relações internacionais.

O trabalho de Scott, Heumann e Lorenz (2018), devido ao seu esforço de síntese e à abrangência das questões examinadas sobre o tema, pode ser apontado como um exemplo emblemático desse grupo. No artigo, os autores têm como objetivos, de um lado, advertir sobre os desafios políticos globais resultantes da acelerada evolução das tecnologias de IA e, de outro lado, sugerir alguns pontos de partida para uma exitosa abordagem dessas questões em política externa. Conduzida desde a perspectiva da defesa dos interesses e da promoção dos valores das grandes potências ocidentais, a análise dos autores se divide em três áreas temáticas, conforme descrito a seguir.

Primeiro, do ponto de vista econômico, eles salientam como risco primordial os efeitos imprevisíveis oriundos da intensificação da concentração da riqueza global em poucos países, preocupados também com o seu deslocamento relativo em direção à Ásia. Além disso, alertam para a probabilidade de haver colapsos no mercado de trabalho dos setores mais afetados pela robotização, com ênfase no potencial migratório e nos efeitos negativos aos países desenvolvidos. Segundo, no que se refere à segurança internacional, o desenvolvimento de sistemas de armas autônomas, o acesso de grupos terroristas a essas tecnologias, ademais do surgimento de novas formas de conflito, baseadas na manipulação de dados e de informações, são destacados como as questões mais alarmantes. Por fim, quanto à promoção da democracia e à defesa da ética na esfera pública, parte das ameaças assinaladas estão relacionadas às restrições a liberdades civis, sobretudo o desrespeito de países ao direito à privacidade de seus cidadãos e daqueles de nações estrangeiras. Nesse tema, também enfatizam como o emprego da IA em políticas públicas pode conduzir à manutenção das desigualdades sociais e da opressão sofrida por minorias,¹⁰ alimentando polarizações ideológicas e prejudicando a confiança dos cidadãos nos regimes democráticos. Do ponto de

10. Devido ao elevado potencial (confirmado por alguns estudos) de que, com um aprendizado baseado em dados de treinamento que refletem uma sociedade repleta de assimetrias, a IA incorpore vieses e discriminações em suas previsões e recomendações.

vista dos impactos sobre a política externa, a argumentação segue no sentido de que respostas nacionais serão eventualmente exigidas, ancorados na visão de que uma onda de golpes autoritários resultante de radicalizações ideológicas significaria automaticamente uma ameaça à estabilidade global.

Suas recomendações podem ser resumidas nas seguintes prescrições gerais aos formuladores dos programas da pasta internacional: i) encarar a IA como uma questão de política global e formular uma estratégia ampla e transversal para o tema, incluindo reformas institucionais burocráticas e redirecionamento de recursos; ii) investir na diplomacia digital, de modo que ela funcione como canal de consulta tanto à opinião pública como aos principais *stakeholders*, opere como vetor de conscientização sobre seus riscos junto à sociedade e se torne instrumento para o debate sobre alternativas de ação; iii) engajar-se na cooperação com parceiros (e adversários), de forma bilateral, regional e em organizações multilaterais, para que limites à utilização política de dados e ferramentas sejam estabelecidos em comum acordo, inclusive com a previsão de sanções em caso de descumprimento; e iv) estabelecer parcerias com o setor privado, especialmente com as grandes empresas que desenvolvem e detêm a maior parte dessas tecnologias.

A breve sumarização desse trabalho permite visualizar de maneira superficial a forma pela qual frequentemente se estruturam as pesquisas dessa categoria: são compostas por uma parte analítico-descritiva, seguida de outra normativo-prescritiva. Em geral, não é recomendável, em qualquer pesquisa científica, que essa primeira parte seja utilizada como referência de conhecimento teórico ou principal fonte de evidências sobre os temas dos quais tratam. Como cumprem a função imediata de constituir o diagnóstico que vai basear as prescrições que serão defendidas, no objetivo normativo de influenciar o rumo tomado pela política externa, vieses são inerentemente incorporados a elas, principalmente na forma de lacunas deliberadamente ignoradas.¹¹

No trabalho apresentado, por exemplo, a parcialidade na identificação dos riscos à estabilidade global é marcante. Os autores direcionam, a todo momento,

11. O foco nos riscos ou nas oportunidades é uma forma adicional pela qual o viés costuma se manifestar. Trabalhos de origem ocidental, nos quais predomina a impressão de que seus países estão relativamente atrasados nessa corrida tecnológica, frequentemente dão mais ênfase aos riscos representados pelas TICs. Apontam como culpadas, por fazerem usos indevidos, as nações que consideram mais adiantadas. Na literatura chinesa, por sua vez, a ênfase é direcionada às oportunidades, enaltecendo como as medidas de controle que o país adota neutralizam as ameaças e, ao mesmo tempo, explicam seu avanço relativo. Por fim, os russos, como os ocidentais, costumam focar nos riscos, mas com outra abordagem. Na sua percepção, o comportamento das grandes potências ocidentais revela um empenho em imaginar e formular usos abusivos dessas tecnologias. Ele se explicaria, segundo essa visão, por uma suposta busca própria e velada de desenvolver formas para reverter a posição de atraso em que julgam se encontrar. Para os russos, quando os americanos listam e detalham em suas denúncias diversas formas pelas quais seus adversários estariam aplicando a IA de forma imoral e prejudicial à segurança internacional, isso apenas faz gerar desconfiâncias, fator que justificaria sua entrada na corrida. Em que pese a caricatura, nesse jogo de narrativas, fica claro como a posição de cada ator na corrida e o desejo de manter ou mudar esse *status quo* pode ser mais determinante para a argumentação construída do que qualquer evidência científica que utilizem como justificativa. Para exemplos, ver Masakowsky (2020) e Wu *et al.* (2020).

a responsabilidade pelo problema à atuação de China e Rússia, apresentados como países perturbadores da ordem – mas se valendo de argumentos pouco objetivos. Não é sequer levantada como hipótese a responsabilidade dos seus próprios países pela instauração do ambiente que conduziu a essas dinâmicas conflitivas. As sérias revelações de Edward Snowden sobre o programa de espionagem massiva dos Estados Unidos, o qual envolveu, até mesmo, o grampeamento das comunicações da ex-chanceler alemã, Angela Merkel, são naturalizadas por meio de uma argumentação superficial, na qual o caso é ponderado como um inevitável dilema entre segurança e liberdade (Scott, Heumans e Lorenz, 2018, p. 27). Esse exemplo reforça como trabalhos com esse perfil geralmente não devem ser utilizados como referências para o embasamento científico geral do M&A/PE, menos ainda para dar suporte às etapas específicas da elaboração de indicadores para o monitoramento dos resultados e/ou da definição dos parâmetros para os critérios.

Em contrapartida, quanto à parte desses trabalhos que contém as recomendações de ação propriamente ditas, é válido considerar que, a depender da abordagem adotada pela pesquisa avaliativa, ela pode constituir uma importante fonte de dados para a constatação das agendas e dos objetivos de política externa declaradamente pretendidos por grupos de interesse determinados. Mediante uma criteriosa identificação das vinculações institucionais dos autores e da procedência do financiamento do trabalho, por exemplo, é possível detectar se, formal ou informalmente, eles representam alguma coletividade – desde setores da iniciativa privada e partidos políticos, a, até mesmo, os próprios governos nacionais, redes de ativismo transnacional e alianças militares internacionais. Esse mapeamento é fundamental para que, em etapas mais avançadas da investigação, sejam identificados os setores que lograram ser atendidos e os que foram ignorados pela estratégia adotada pela administração pública. Além disso, permite verificar os que ficaram contentes ou insatisfeitos com os resultados, independentemente de suas demandas terem sido incorporadas ou desprezadas pelo governo. São dados essenciais para avaliações quanto ao critério da equidade.

Em suma, os estudos aqui denominados normativos, na maioria dos casos, somente podem cumprir o papel de fontes de dados primários, com utilidade direta em apenas uma das primeiras etapas da pesquisa avaliativa, na qual os elementos que serão objeto de escrutínio são identificados e detalhados. Conforme a nomenclatura de Dunn (2018), sua relevância é substancial em pesquisas que adotam a abordagem teórico-decisional.¹²

Cabe apontar ainda que, embora esse exame tenha se baseado na consulta de aportes da literatura das RICs, é razoável considerar que trabalhos com foco em outras agendas temáticas que tenham esse mesmo perfil normativo cumpram

12. Para mais detalhes, ver capítulo 2.

as mesmas funções nos estudos avaliativos. Inclusive, sua consulta deve ser incentivada, pelo motivo de contribuir para uma descrição mais completa e sofisticada do conjunto das posições de política externa defendidas publicamente por cada grupo de interesse preocupado com cada uma das distintas questões em debate na agenda política internacional.

Passando para a categoria instrumental, a dos trabalhos dedicados ao desenvolvimento de ferramentas propriamente operacionais,¹³ em praticamente todos eles, as tarefas que se pretende automatizar têm relação com a implementação de iniciativas relacionadas à diplomacia (pública) digital. Ainda que alguns deles façam menção a soluções para a automatização de atividades consulares, na literatura consultada, não se encontram estudos em que sejam divulgadas informações sobre esses aplicativos e que, ao mesmo tempo, haja alguma intenção analítica típica de APE.¹⁴ Para além do ramo consular, outro setor com uma agenda produtiva se refere ao da segurança cibernética. A abundância de denúncias e de vazamentos ocorridos na última década permite supor que a área da espionagem digital e dos ataques virtuais esteja em pleno avanço. Contudo, como seria de esperar, trabalhos que tenham como foco estudar o desenvolvimento de tecnologias para a realização dessas atividades não são disponibilizados publicamente.

De todo modo, excluídas essas práticas condenadas moralmente,¹⁵ cabe sublinhar que são de enorme utilidade ao M&A/PE tanto as informações técnicas presentes em trabalhos que tratem dessas ferramentas como as soluções tecnológicas propriamente ditas por eles produzidas (e eventualmente adotadas pela administração pública). O interesse se concentra sobretudo em pesquisas que tomem os processos burocráticos e administrativos da pasta internacional como objeto de avaliação. De um lado, o uso de aplicativos informáticos na automatização de quaisquer serviços públicos possibilita coletar dados para inúmeros indicadores, permitindo a extração constante de relatórios para o acompanhamento das atividades e de seus resultados mais imediatos. De outro lado, o conhecimento técnico sobre seu processo de elaboração e a respeito do seu funcionamento pode ser imprescindível para que usuários, burocratas ou avaliadores possam indicar aperfeiçoamentos – como a sugestão da coleta de dados adicionais, mais consistentes

13. Essa literatura costuma ser publicada em revistas e/ou anais de conferências completamente alheios aos que a grande maioria dos especialistas das relações internacionais e do campo da APE (ainda) costuma consultar. Dessas fontes, vale destacar as publicações encabeçadas pelo Instituto de Engenheiros Eletricistas e Eletrônicos (IEEE), uma associação internacional de profissionais, sem fins lucrativos e com sede nos Estados Unidos. Segundo informado em sua página na internet, sua missão é avançar o desenvolvimento da tecnologia para o benefício da humanidade. Disponível em: <https://www.ieee.org/>.

14. De todo modo, não se pode deixar de observar que cada vez mais países vêm adotando esses instrumentos. São emblemáticos os aplicativos para celular, implementados por nações da Europa no contexto da pandemia do coronavírus, como canal exclusivo de atendimento para emitir certificados de vacinação para a permissão de entrada de estrangeiros nos seus territórios.

15. Principalmente pelo discurso das grandes potências ocidentais, não obstante o paradoxo de que também as praticam, conforme revelaram vários vazamentos.

com a métrica dos critérios de avaliação adotados por uma pesquisa. Acima de tudo, deve-se salientar que mesmo um domínio superficial desse conteúdo pode ser fundamental para, de alguma forma, tomar o desempenho dos próprios programas computacionais como objeto avaliado. Adicionalmente, colabora para não se perder de vista a possibilidade de que determinadas ineficiências do setor público possam ter causas em processos de natureza técnica. Nesse conjunto de condições, as conclusões são enriquecidas, potencializando a geração de um aprendizado que conduza a recomendações mais precisas e úteis à burocracia.

Ainda na categoria instrumental, identifica-se um segundo grupo de trabalhos, os quais apresentam um perfil preditivo e estão, de alguma forma, interligados aos serviços de inteligência. Essencialmente, o objetivo desses estudos consiste na produção de dados, de modelos, de tecnologias e/ou de sistemas informáticos para detectar antecipadamente (*early warning*) o surgimento de oportunidades e de desafios à estratégia de inserção internacional de determinado país. Sua destinação final é munir os tomadores de decisão com informações e análises privilegiadas, reduzindo as incertezas inerentes à política global e propiciando a realização de melhores escolhas.

A maior parte dessa literatura deriva diretamente dos aportes oferecidos desde os anos 1960 pelos pesquisadores dedicados à produção e à análise dos dados de eventos de política externa e internacional.¹⁶ Apesar de os anos 1980 terem se caracterizado como um período de frustração dos especialistas nesses dados, devido aos resultados inconclusivos daquelas iniciativas, na década seguinte, os avanços propiciados pelo surgimento da internet e pelo desenvolvimento das capacidades computacionais foram capazes de dar um primeiro fôlego para a retomada do interesse nessa abordagem metodológica.¹⁷ De todo modo, as perspectivas para o campo somente puderam se ampliar de forma contundente a partir dos anos 2010. Com o advento dos megadados e das novas TICs, o entusiasmo acadêmico e governamental com relação às potencialidades dos dados de eventos foi resgatado.

Conforme aponta Schrodtt (2004; 2017), o principal pesquisador em atividade na área, o volume de informações crescentemente disponibilizado pelas agências de notícias na internet combinado com o aumento do poder de processamento dos computadores e o advento de algoritmos poderosos foram os fatores que progressivamente possibilitaram a codificação automatizada dos dados de eventos,

16. O primeiro esforço para a formatação de uma base de dados de eventos de política internacional é creditado a Charles McClelland, pesquisador que coordenou o projeto Levantamento de Eventos e Interações Mundiais (World Event Interaction Survey – WEIS). Outra iniciativa relevante, mencionada no capítulo 3, foi o projeto Creon. Para mais informações, ver capítulo 3.

17. O Sistema de Dados de Eventos do Kansas (Kansas Event Data System – Keds), cujo projeto se iniciou em 1991, foi a primeira base de dados no campo baseada em codificação automatizada por equipamentos. Ele foi sucedido por um aplicativo de código aberto chamado Análise Textual por Instruções de Substituição Aumentadas (Textual Analysis by Augmented Replacement Instructions – Tabari).

(quase) em tempo real e com tolerável grau de eficiência. Assim, seja para o emprego científico no teste ou na produção de teorias em APE ou RICs, seja para o uso no monitoramento governamental da política internacional com vistas à predição de cenários de crise, a atividade para a formatação de novas bases de dados de eventos foi retomada com relativo vigor.

Dois fatores adicionais que têm contribuído para esse movimento merecem ser destacados. Primeiro, o reduzido custo (marginal) de execução, muito inferior aos dos esforços precedentes, que eram baseados em codificação humana. Segundo, as vantagens operacionais dos programas dedicados à coleta das informações e à sua codificação em dados de eventos: obtenção de resultados padronizados,¹⁸ consistentes ao longo do tempo, replicáveis, cada vez mais precisos, em escala elevada, com curto prazo de execução e com a entrega de uma amplitude crescente de variáveis¹⁹ (Beiler *et al.*, 2016).

No que concerne especificamente ao interesse revigorado da administração pública nessas bases de dados, cabe apontar como exemplo mais emblemático o projeto que visou ao desenvolvimento do assim chamado Sistema Integrado de Antecipação de Cenários de Crise (*Integrated Crisis Early Warning System – Icews*), vigente entre 2007 e 2011 e financiado pela Agência de Projetos Avançados de Pesquisa em Defesa (*Defense Advanced Research Projects Agency – Darpa*) do Departamento de Defesa americano. Conforme relatado por Schrodt (2017), o montante investido pelos Estados Unidos nessa empreitada esteve na faixa dos US\$ 50 milhões. Ainda que seja um valor relativamente baixo para os parâmetros orçamentários da potência hegemônica, em termos absolutos, trata-se de uma quantia considerável, sem precedentes nos estudos com dados de eventos.

O'Brien (2010), coordenador do projeto, relata que o objetivo geral da pesquisa se definia por “desenvolver um sistema abrangente, integrado, automatizado, generalizável e validado para monitorar, avaliar e prever crises nacionais, subnacionais e internacionais, de forma a apoiar as decisões do setor público na alocação de recursos para mitigá-las” (O'Brien, 2010, p. 89, tradução nossa). Diversos consultores foram contratados, oriundos tanto do setor privado como da academia.

Parte deles esteve concentrada na tarefa de desenvolver mecanismos automatizados para a produção de uma base de dados de eventos e interações, utilizando

18. Diferentemente da codificação humana, em que há risco de os resultados do processamento de mesmas informações variarem de acordo com o indivíduo que tenha realizado a atividade, seja por erro, seja por desacordo na interpretação das regras do esquema de codificação.

19. O rol de variáveis examinadas, bem como quais e quantas posições compõem seus valores (classificação da interação como cooperativa ou conflituosa, por exemplo, e demais tipologias possíveis), são algumas das definições que constituem o esquema de codificação, ou seja, as regras que guiam a transformação das informações contidas nas notícias em dados padronizados. O esquema mais utilizado no campo é denominado Observações de Eventos de Conflito e Mediação (*Conflict and Mediation Event Observations – Cameo*), o qual foi e segue sendo adaptado e expandido pelos distintos pesquisadores que o adotam, por seus criadores e até mesmo pelo próprio aprendizado de máquinas.

fontes digitais de informações. A amostra selecionada foram os países sob a alçada do Comando do Pacífico Sul dos Estados Unidos (*United States Indo-Pacific Command* – USINDOPACOM). Aos demais especialistas participantes do projeto, por seu turno, coube a elaboração de modelos estatísticos para a predição de cinco tipos de eventos de interesse, selecionados e definidos conceitualmente pelo governo americano: crise política doméstica, rebelião, insurgência, violência étnica e/ou religiosa e crise internacional. A prescrição da combinação mais eficiente de instrumentos de política externa a ser aplicada para mitigar os efeitos negativos desses eventos, presente no objetivo geral do projeto, foi realizada numa fase posterior.

Utilizando-se os dados da base produzida, acrescida dos indicadores mobilizados em cada modelo entregue, a capacidade preditiva das propostas foi testada a partir de sua aplicação para o período de 1998-2004. Três critérios foram considerados: mínimo de 80% em acurácia (proporção de previsões corretas entre as previsões efetuadas) e em *recall* (proporção de eventos previstos entre os que de fato ocorreram), e mínimo de 70% em precisão (proporção de eventos corretamente previstos entre os eventos previstos). Conforme relatado pelo coordenador do projeto, apesar de ter havido disparidades específicas no desempenho dos modelos, no conjunto “o time do projeto Icews superou as metas (...) para a previsão de três dos eventos de interesse: rebelião, insurgência, e violência étnica e/ou religiosa” (O’Brien, 2010, p. 94).

Apesar de animadora, essa avaliação dos resultados do projeto não esteve livre de críticas. Conforme defendem Beiler *et al.* (2016, p. 100), idealmente um sistema de dados de eventos deve respeitar dois critérios: persistência (não deixar de alimentar a base, impedindo interrupções na série) e replicabilidade (apresentar transparência e ser bem documentado, possibilitando que novos analistas possam dar seguimento ao trabalho daqueles que eventualmente deixem o projeto). O projeto Icews, concluído em 2011, somente disponibilizou as bases de dados ao escrutínio público e acadêmico em meados de 2015, enquanto muitas informações sobre o esquema de codificação adotado, essenciais para examinar a validade e a consistência dos dados, jamais foram divulgadas completamente (Schrodt, 2015).

A inquietação com o tratamento sigiloso dado aos resultados do projeto motivou alguns pesquisadores dessa comunidade científica a criarem a Aliança para Dados de Eventos Abertos (*Open Event Data Alliance* – OEDA). Entre outros, seus objetivos centrais foram definidos como a “provisão de bases de dados de acesso aberto [e] o desenvolvimento de programas de código aberto e de ontologias de codificação para tal propósito” (Beiler *et al.*, 2016, p. 115, tradução nossa). Com efeito, na página da Aliança na internet,²⁰ tais ferramentas são disponibilizadas gratuitamente. Entre as novas contribuições produzidas desde então, merece destaque a base denominada Dados Globais sobre Eventos, Localidades e Tons

20. Para consulta, acessar o portal da Aliança. Disponível em: <http://www.openeventdata.org/>.

(Global Database of Events, Language, and Tone – GDELT), uma iniciativa de Leetaru e Schrodtt (2013). Conforme relatado em sua página na internet, o sistema

monitora as notícias mundiais publicadas em mídias televisivas, impressas e digitais, provenientes de quase todos as regiões de todos os países [do planeta], em mais de 100 idiomas, e então identifica quais pessoas, lugares, organizações, temas, fontes, emoções, narrativas, computadores, imagens e eventos impulsionam nossa sociedade global a cada segundo de todos os dias, assim criando uma plataforma gratuita e aberta para criar indicadores sobre o mundo todo.²¹

O acesso aberto a recursos dessa natureza é um passo crucial para que sua aplicação no M&A/PE se torne viável. Do ponto de vista geral, o uso de dados publicamente disponíveis favorece qualquer pesquisa científica em termos de transparência, imparcialidade e replicabilidade. No que concerne especificamente aos dados de eventos, como essas bases permitem mapear e acompanhar as interações exteriores em que um país se envolveu em determinado período, elas contêm insumos para a criação de diversos indicadores, seja do comportamento propriamente dito da política externa, seja dos resultados obtidos pela estratégia empreendida. Com os devidos cuidados metodológicos, é possível traçar o perfil das iniciativas e das interações internacionais de uma nação de acordo com diversas categorizações, entre as quais se destacam: cooperativa/conflictiva, propositiva/reativa, bilateral/regional/multilateral, recepcionada/rejeitada.²² Logicamente, são dados aplicáveis às etapas empíricas da investigação avaliativa.

Com tais exemplos em mente, tem-se um bom ponto de partida para explicitar a importância fundamental e transversal das contribuições provenientes da última das categorias de trabalhos aqui proposta: os estudos analíticos. Nesse conjunto, conforme apontado anteriormente, a característica principal que reúne as obras consiste no apoio em ferramentas oferecidas pela ciência de dados para a produção de conhecimento científico a respeito dos temas relacionados ao campo da APE. Essas investigações são majoritariamente oriundas de centros universitários. Os instrumentos empregados, por seu turno, são diversos. As duas formas de apropriação mais recorrentes têm sido, de um lado, a utilização dos megadados como fontes de evidências e, de outro, o emprego das TICs na metodologia, como ferramenta de análise. De todo modo, são comuns os casos que contemplam ambos os usos.

21. Disponível em: <https://www.gdeltproject.org/#intro>. Tradução nossa.

22. Para exemplificar, considere-se que um dos objetivos de política externa de determinado país fosse “intensificar e tornar mais amigáveis as relações bilaterais com seus vizinhos”. Numa avaliação de desempenho, os dados de eventos poderiam aportar, entre outros, os seguintes indicadores quantitativos sobre os resultados: quantidade de interações do país com os vizinhos; proporção de interações cooperativas com os vizinhos; e proporção das interações em que o país é o autor nas relações com os vizinhos. Em todos esses casos, ponderações com dados relativos às interações do país com o mundo todo ou com outras regiões, por exemplo, produziriam indicadores complementares para analisar a ênfase dada ao objetivo. Por sua vez, a evolução temporal informaria a direção tomada pelo país. Assim, o aumento (ou a diminuição, conforme o caso) poderia constituir um parâmetro de sucesso inicial para uma avaliação preliminar da conquista do objetivo.

Para dar continuidade e concluir a exposição envolvendo os dados de eventos, um esforço analítico que merece destaque se refere ao trabalho de Shelmann, Levey e Leonard (2011), também produzido no contexto do projeto Icews. Os autores buscaram examinar o impacto do treinamento militar prestado pelos Estados Unidos sobre os níveis de violência política local de atores não estatais em dois países selecionados, Índia e Paquistão. Para isso, eles desenvolveram um aplicativo²³ que automatiza a análise de sentimentos em perspectiva diádica, produzindo dados da evolução das atitudes dos atores políticos em relação uns aos outros. Com o apoio também dos dados de eventos, seu objetivo foi avaliar quais comportamentos e políticas governamentais (tanto da administração nacional dos países parceiros como da política externa americana) produzem mudanças nas atitudes da população local e, em seguida, como tais alterações afetam a conduta dos grupos dissidentes naquelas nações.

Conforme relatado pelos autores, ainda que a cooperação militar tenha sido selecionada como a variável causal de interesse, o recorte teve a função de demonstrar como as ferramentas desenvolvidas e a metodologia adotada podem ser utilizadas para coletar dados sobre a implementação de qualquer instrumento de política externa e, com o uso de técnicas adicionais, testar seus efeitos.²⁴ Nas palavras dos autores, “o projeto ajuda a planejar e avaliar os cursos de ação a serem tomados [em política externa], modelando empiricamente e testando quais iniciativas funcionam e quais fracassam” (Shelmann, Levey e Leonard, 2011, p. 5, tradução nossa).

Embora tal colocação pudesse conduzir à conclusão de que a pesquisa tenha se caracterizado como um esforço tradicional de M&A/PE, alguns alertas merecem atenção. A variável dependente escolhida pelos autores e, portanto, o indicador dos resultados esperados, apresenta nível de análise doméstico, referente ao país parceiro. Diante de tal seleção, o desenho sugere consequentemente que o objetivo de política externa do país sob avaliação, no caso os Estados Unidos, consistiria em uma pretensão de ingerência nos assuntos internos da outra nação. Além dos vários problemas acarretados por uma definição dessa natureza,²⁵ mais importante neste capítulo é sublinhar que, no trabalho dos autores, não está explicitada a maneira pela qual os efeitos dessa atuação contribuiriam para a estratégia de inserção internacional americana. Para o cidadão interessado, um discurso altruísta e pacifista, embora louvável, não pode fornecer justificativa suficiente, principalmente pelo fato de ocultar o motivo ou o critério eleito para que, no contexto geral da estratégia de inserção global,

23. De propriedade da Strategic Analysis Enterprises, empresa presidida pelo autor principal do trabalho, o programa se denomina SAEText. O acesso não é aberto.

24. No trabalho, os autores adotaram um modelo contrafactual, com abordagem de métodos mistos composta por duas técnicas distintas (em perspectiva complementar de testagem): casos pareados e séries temporais.

25. Não está entre os objetivos deste capítulo uma discussão aprofundada sobre isso, mas é importante ressaltar que, por si só, um objetivo colocado dessa forma legitimaria questionamentos do ponto de vista moral, político e jurídico internacional, principalmente por parte dos atores envolvidos, mas também de qualquer outro país que tenha sido receptor de projetos cooperativos análogos.

somente alguns países com problemas de violência política tenham sido escolhidos para a destinação de recursos voltados para esse tipo de atuação. Essa informação está ausente tanto no texto como no próprio desenho de investigação. Acima de tudo, do ponto de vista da eficácia do instrumento em defender interesses propriamente ditos do país e conquistar determinados objetivos, pouco é mensurado ou avaliado.

Não obstante, não pode deixar de ser reconhecida e sublinhada uma virtude do trabalho de interesse fundamental ao M&A/PE: o enfoque interativo. Conforme bem explicam e defendem os autores, no lugar de focar nos recursos de poder e em atributos estruturais dos países, “informações diárias sobre os atores e a respeito de suas decisões táticas são necessárias para entender como as estratégias, quando confrontadas com as escolhas dos demais atores, surgem, mudam, obtêm sucesso e fracassam” (Shelmann, Levey e Leonard, 2011, p. 3, tradução nossa). Em que pese terem focado em atores políticos domésticos de países estrangeiros, isso não impede que, com as devidas adaptações, o mesmo desenho de investigação e as ferramentas elaboradas possam ser também utilizados para examinar as interações entre países no sistema internacional.

De fato, a preocupação em se distanciar dos formatos tradicionais dos trabalhos da área pode ser concebida como uma marca compartilhada por grande parte dessa literatura. De um modo geral, com mais evidências e novas formas de processá-las, as novas tecnologias têm sido usadas para efetuar o teste empírico de postulados das teorias predominantes (aprimoramento) e/ou produzir novas hipóteses. Para examinar e explicar de que forma podem ser aproveitadas, optou-se aqui por apresentar com maior detalhamento os aplicativos mais promissores em colaborar com o M&A/PE. Como critério preliminar de seleção, foram consideradas apenas as TICs cujas capacidades estão devidamente evidenciadas nos resultados de trabalhos que as empregaram na área. Do conjunto levantado, a existência de interfaces muito evidentes com a investigação avaliativa determinou a escolha dos instrumentos que serão expostos a seguir.

Nesse conjunto, as ferramentas elaboradas por Buscema, Ferilli e Sacco (2018) merecem ser destacadas. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que elas são os exemplos com as potencialidades aparentemente mais amplas e transversais de emprego no campo, são provavelmente os instrumentos menos conhecidos e com maior potencial de estranhamento pela comunidade de estudantes e de especialistas. Seu potencial apenas muito recentemente começou a ser mencionado em trabalhos de autores de referência, ainda que na forma de menções à categoria metodológica ao redor das quais esses instrumentos podem ser agrupados de forma mais genérica. De toda forma, sua propagação no campo da APE se encontra em estágio bastante inicial, uma vez que não se pode sequer apontar com facilidade alguma publicação cujo impacto tenha alavancado a difusão desses instrumentos pelas áreas de concentração mais produtivas do campo.

Não obstante, entre os aplicativos desenvolvidos por aqueles pesquisadores, o algoritmo chamado Auto-CM²⁶ se caracteriza como o mais atrativo para o estudo geral de questões que envolvam o sistema e a política internacionais. Ele se baseia na técnica de *machine learning* das redes neurais artificiais, cuja destinação genérica pode-se definir como extrair modelos de causa e efeito não lineares, implícitos em sistemas de natureza complexa, mediante uma análise conduzida estritamente pelos dados (*data driven*). Como forma de esclarecer ao público de potenciais usuários – em grande parte, pouco familiarizados com a ciência de dados – as ideias que rodeiam sua operacionalização, os autores explicam que

um sistema, cujo funcionamento (interações entre os seus componentes) altera dinamicamente a estrutura e/ou o *status* dos seus membros, mantendo sua coesão espaço-temporal, é definido como um sistema complexo. (...) [Nele], o comportamento global do sistema não pode ser inferido a partir da simples soma dos comportamentos de todos os seus componentes, ou por técnicas de interpolação linear. O comportamento geral de um sistema complexo é o comportamento que *emerge da sua operação ao longo do tempo*, (...) [motivo pelo qual] também se denomina sistema adaptativo. (...) A dinâmica de um sistema adaptativo necessita de uma matemática que não imponha suposições lineares aos dados, (...) [ou seja], o comportamento global do sistema emerge espontaneamente pela interação local dos seus componentes, [que podem ser idealmente] representadas por dados e equações. (...) Para estudá-los, deve-se olhar para os problemas como questões de investigação sobre as quais se realizam experimentos por meio de algoritmos de computador e simulações. (...) A gama de aplicativos [capazes de realizar essa tarefa] também está relacionada com a chamada Mineração Inteligente de Dados (Buscema, Ferilli e Sacco, 2018, p. 3-4, tradução nossa).

Como se pode observar, as semelhanças entre os sistemas complexos adaptativos e as características do sistema internacional são aparentemente profundas.²⁷ Por essa razão, as interações entre seus componentes, ou seja, as relações estabelecidas entre os países, tornaram-se objeto de estudo de alguns dos projetos em que, em parceria com outros pesquisadores, os desenvolvedores do Auto-CM aplicaram suas funcionalidades. No trabalho de Buscema, Ferilli e Sacco (2017), dados de índices amplamente utilizados para medir o grau de abertura das sociedades foram operacionalizados como base empírica para que as redes globais de alianças e hostilidades de países determinados fossem reconstruídas. Em termos gerais, sua ideia era testar, de forma bastante preliminar, se os resultados obtidos com o uso dos dados oferecidos pela operacionalização do Auto-CM estariam em conformidade com os argumentos liberais da paz democrática, tendo como premissa que países de orientação similar estabelecem alianças formais.

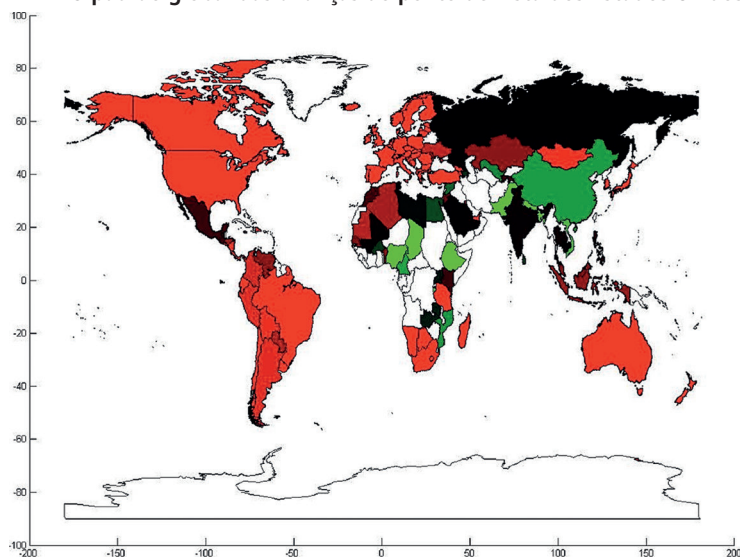
26. Uma sigla para Auto-Contractive Maps, que pode ser traduzido como Mapas Automaticamente Contraídos.

27. Para uma defesa da validade de tal interface, ver a obra organizada por Harrison (2006). Para argumentos contrários, consultar, na mesma obra, o capítulo de Earnest e Rosenau (2006). Para um balanço mais recente sobre a aplicação dessa teoria nas relações internacionais, ver Orsini *et al.* (2019).

Em uma abordagem extrema de mineração intensiva de dados, os autores se valeram de dados para apenas cinco índices para alimentar o aprendizado do algoritmo – em uma amostra de 118 países e com observações para somente um ano. Realizada por um programa adicional denominado Sistema de Ativação e Competição (Activation and Competition System – ACS),²⁸ a extração está classificada como intensiva, porque combina os resultados oferecidos por três algoritmos diferentes incorporados em sua arquitetura, entre os quais o Auto-CM. No seu processo de análise, em primeiro lugar, um país – selecionado livremente conforme o interesse do analista – é tomado como referência pelo aplicativo. Em seguida, numa perspectiva multidimensional, a comparação dessa unidade de análise modelo com as demais é realizada pelo programa conforme a ressonância mútua e simultânea do conjunto dos cinco indicadores, matizada também pelas matrizes sugeridas por cada algoritmo. O resultado obtido é denominado em termos quantitativos em escala contínua, representando o nível de semelhança geral de cada unidade analisada com o protótipo. No trabalho, para o caso dos Estados Unidos e com referência ao ano de 2007, Buscema, Ferilli e Sacco (2017) categorizaram os valores dos resultados fornecidos pelo programa (a partir de critérios próprios) e produziram um mapa (figura 2) para demonstrar suas virtudes.

FIGURA 2

O padrão global das alianças do ponto de vista dos Estados Unidos (2007)



Fonte: Buscema, Ferilli e Sacco (2017, p. 52).

Obs.: 1. Em vermelho, países congêneres (quanto mais claro, mais forte); em preto, países neutros; em verde, países díspares (quanto mais claro, mais forte); em branco, países sem dados.

2. A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

28. O ACS está patentado pelo Centro de Pesquisa Semeion, sediado em Roma (Itália), e seu acesso não é livre.

Numa avaliação conservadora, como claramente se pode ver na representação gráfica dos resultados, alguns casos contraditórios de destaque (como Líbia e Índia) impedem que a adoção dos procedimentos e a escolha dos indicadores sejam preliminarmente validadas como capazes de descrever com precisão quais nações compõem as redes de aliados e de adversários de um determinado país. De todo modo, numa visão menos rígida, levando-se em conta principalmente o tamanho extremamente reduzido da base empírica na qual a análise está sustentada, deve-se reconhecer que os resultados são bastante razoáveis, podendo ser considerados mais do que satisfatórios para encorajar a aplicação de ferramentas de mineração intensiva de dados em estudos exploratórios no campo. Com efeito, antes de empregá-las em testes de postulados teóricos com nível de abstração tão extremo, estudos com objetivos menos ousados seriam mais apropriados ao seu estágio de desenvolvimento. Desse modo, a compatibilidade dessas técnicas com as especificidades do objeto pode ser examinada e gradualmente aprimorada. Sua adoção para produzir inferências descritivas que permitam criar indicadores diferenciados e/ou sugerir categorizações inovadoras para as informações, sobretudo com o uso de bases de dados mais amplas e mais diversas, seria mais proveitosa no curto prazo e menos frágil do ponto de vista científico.

Deve-se asseverar que, em APE, como em praticamente todos os distintos campos das ciências sociais, a maioria absoluta dos objetos de estudo consistem em construções abstratas humanas referentes a realidades complexas, cuja mensuração de forma objetiva exige a criação de unidades de medida próprias, igualmente artificiais. Nesse contexto, para obter métricas de tal natureza que, ao mesmo tempo, sejam caracterizadas como sintéticas, representativas e abrangentes, a elaboração de índices compostos constitui a solução intuitivamente mais adequada. Pelas vias metodológicas tradicionais, os procedimentos exigidos nessa empreitada – com destaque para a seleção dos indicadores, a definição dos fatores de ponderação e a aplicação de testes de validação – obrigam os pesquisadores a tomarem decisões e efetuar escolhas que invariavelmente introduzem vieses nos dados produzidos. Adicionalmente, ao longo do tempo, o peso proposto originalmente para as variáveis tem alta probabilidade de perder consistência com o fenômeno, devido a mudanças impostas pelas novas conjunturas sistêmicas. Por esse motivo, é bastante comum a necessidade de que sejam efetuadas revisões na estrutura dos índices regularmente, com maior ou menor frequência.

Em contrapartida, as ferramentas de processamento automatizado e intensivo de dados, mediante os aperfeiçoamentos necessários e com o devido cuidado dos analistas com as extrapolações falaciosas, apresentam capacidades que incorporam uma promessa de reduzir, de contornar e idealmente de eliminar boa parte desses obstáculos. De modo geral, deve-se notar que, como realizado com outras pretensões no estudo de Buscema, Ferilli e Sacco (2017), a atividade de tomar um conjunto

de características como referência para comparar e mensurar o grau de semelhança ou de afinidade apresentado por casos determinados pode ser considerada como uma descrição válida da própria noção de avaliar. Tendo a prerrogativa adicional de que toda a sorte de indicadores e sob qualquer combinação seja considerada nesse conjunto, cujo processamento prescindia da intervenção do analista ou do estabelecimento de hipóteses a serem testadas, o aporte se torna ainda mais atrativo à pesquisa avaliativa. Com utilidade na seleção e na construção de todos os elementos constituintes de uma *ferramenta de avaliação* (variáveis/indicadores, critérios e parâmetros), sua serventia pode se estender por todas as etapas do M&A/PE.

Por funcionar como uma memória associativa dinâmica e não linear, conforme novos dados são incluídos à série, as transformações sistêmicas impressas nos dados são incorporadas automaticamente à análise, mantendo os resultados fornecidos pela ferramenta atualizados e em conformidade com o contexto. Ademais, na aplicação dessas soluções computacionais, o modelo a ser tomado como referência tampouco precisa corresponder a um caso observado empiricamente, pois não há impedimentos técnicos para que as características constituintes desse protótipo de referência tenham seus valores total ou parcialmente imputados manualmente aos dados. Em decorrência, elas também dão espaço para que os referenciais de sucesso reflitam, por exemplo, demandas e preferências pronunciadas pelos grupos de interesse afetados por determinado problema (que deveria ser) enfrentado. Em suma,

a combinação cuidadosa de rodadas de mineração extensiva e intensiva de dados pode ser muito útil em vários estágios da gestão de políticas públicas: definição de agenda, desenho de estratégia, [identificação da necessidade de] ajustes, monitoramento, verificação [de resultados], e assim por diante. (...) A mineração intensiva de dados pode fornecer uma base sólida para a adoção de uma abordagem não linear no desenho de políticas, a qual dispensa suposições e teorias que, embora intuitivamente façam sentido, podem não ser justificadas empiricamente. Ao mesmo tempo, permite [revelar e] testar a influência de inter-relações sutis que, nas abordagens convencionais, seriam facilmente consideradas como ruídos ou especulações infundadas (Buscema, Ferilli e Sacco, 2017, p. 48, tradução nossa).

Dando sequência ao exame desse grupo de estudos, quatro características tornam o trabalho de Barnett *et al.* (2016) interessante aos propósitos deste capítulo: i) a utilização de dados de mídias sociais como fonte; ii) a aplicação de ferramentas da análise de redes tradicionais; iii) as visualizações gráficas elaboradas; e iv) a presença de uma série de problemas na coleta de dados que comprometem a validade das conclusões da investigação. Sobre o primeiro ponto, conforme apontado pelos autores, entre os trabalhos que utilizam a mesma fonte primária, predominam, na literatura, desenhos de pesquisa que aplicam técnicas de mineração de opiniões em postagens de usuários, com a função de extrair informações que

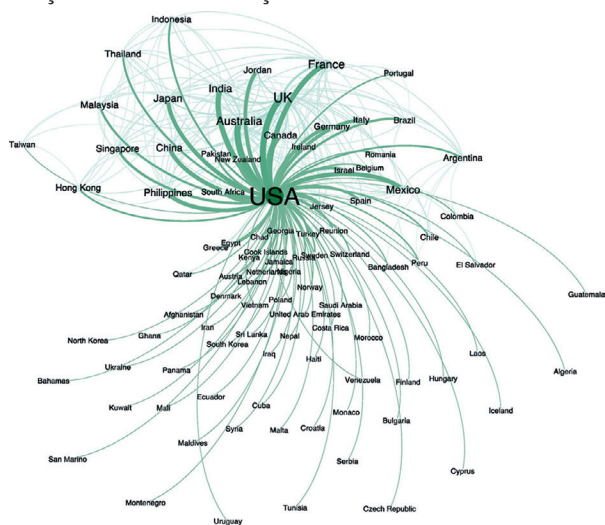
permitam identificar como diversas questões globais são percebidas pelo público nas redes. Nesses estudos, as análises se baseiam na premissa de que o espaço virtual dessas plataformas constitui uma esfera pública transnacional na qual discursos e ações coletivas moldam narrativas globais. Ainda que utilizando a mesma fonte, Barnett *et al.* (2016) propõem um tratamento distinto, marcado pelo emprego de ferramentas mais simples (estritamente quantitativas) da análise de conteúdo para extrair e estruturar informações desses megadados. Em termos gerais, os autores buscam apontar como as bases de dados criadas e estruturadas por esses procedimentos podem dar suporte empírico para entender tanto a importância política de cada nação como as principais conexões que elas estabelecem entre si no sistema internacional.

De fato, a pesquisa envolveu uma coleta de dados massiva. Tomando como universo as postagens de quaisquer usuários do Facebook e do Weibo, o recorte principal se deu pela seleção daquelas que contivessem menções simultâneas a dois ou mais países, resultando em uma base não estruturada com mais de 1,8 bilhão e de 51 milhões de casos para cada plataforma respectivamente. Uma vez tratados os dados,²⁹ procedeu-se à construção da base estruturada, passando, assim, para o segundo ponto de interesse da descrição aqui desenvolvida: a organização dos dados se orientou pelos parâmetros básicos em que a análise de redes pretendida se assentou. Concretamente, a definição de que cada país desempenha o papel de nodo, enquanto as ligações se identificam pela coocorrência nos casos. A obtenção das medidas de centralidade de grau, de interposição (*betweenness*) e de autovetor (*eigenvector*) junto à base bem como a produção subsequente de visualizações gráficas foram tarefas efetuadas com o auxílio de um programa de código aberto, o Gephi (figuras 3 e 4).

29. Essencialmente, a extração da informação de interesse de cada caso coletado. Na pesquisa dos autores, o(s) par(es) de países mencionados em cada postagem. Como exemplos adicionais gerais, vale mencionar as seguintes operações: i) a aplicação preliminar de rotinas de análise que permitam a identificação de termos potencialmente enganosos incluídos na busca (palavras que são empregadas em sentido divergente ao definido pela pesquisa); ii) a adoção de procedimentos para detectar a presença de casos dessa natureza entre os dados coletados pela busca; iii) o uso de técnicas para identificar o sentido dado ao termo potencialmente enganoso, de forma a excluir os casos indesejados; e iv) na impossibilidade de identificar de forma automatizada o sentido dado, a utilização de técnicas para estimar o impacto da exclusão de todos os casos (que foram coletados na busca por esses termos) sobre os resultados da pesquisa (quantidade potencial absoluta de casos desejados eliminados e dimensão relativa na base). No trabalho em tela, os casos são as postagens, enquanto os termos enganosos se referem a nomes de países que possam se referir a entidades homônimas.

FIGURA 3

Rede de menções mútuas entre nações no Facebook



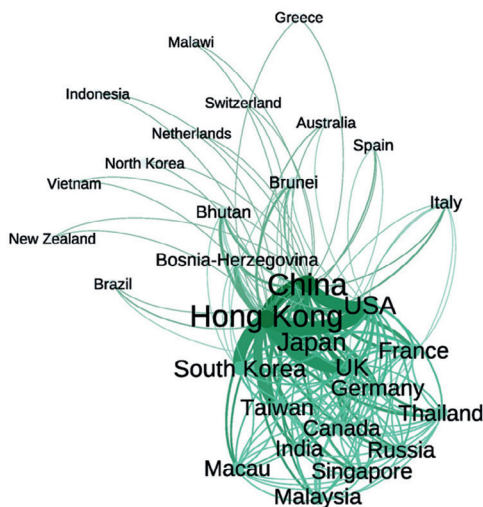
Fonte: Barnett *et al.* (2016).

Obs.: 1. O tamanho dos nós varia com a centralidade. A espessura das ligações indica a frequência da coocorrência.

2. A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 4

Rede de menções mútuas entre nações no Weibo – sem Togo



Fonte: Barnett *et al.* (2016).

Obs.: 1. O tamanho dos nós varia com a centralidade. A espessura das ligações indica a frequência da coocorrência.

2. A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Passando para o terceiro ponto, essas figuras permitem visualizar, com clareza, resultados que seriam muito úteis em pesquisas voltadas ao M&A/PE análogas. Por exemplo, observa-se, com destaque, o grau elevado e a prevalência da centralidade dos Estados Unidos na rede do Facebook, enquanto, no caso da rede do Weibo, detecta-se o compartilhamento dessa posição americana com alguns países asiáticos. Com menor destaque, nota-se também a presença de grupos de países cujas ligações cruzadas entre si são proeminentes.³⁰ Por outro lado, há países que são empurrados para o isolamento em posições periféricas.³¹ A *clusterização* em grupos distanciados ou desconectados, por último, é visualizada com baixa nitidez,³² permitindo apenas apontar aglutinações dentro de um mesmo grupo, o qual tem demarcação na estrutura da rede de clareza incomparável.

Embora sejam resultados intuitivos, chega-se finalmente ao quarto ponto: as fragilidades metodológicas que limitam o alcance das generalizações possíveis e, por conseguinte, invalidam parte das conclusões pretendidas. Entre os problemas reconhecidos pelos autores, merece destaque a coleta de dados ter se baseado na busca por termos em inglês, no Facebook, e em chinês, no Weibo, limitando as redes constituídas a refletirem uma realidade parcial, cujo viés se evidencia na centralidade de países que adotam esses idiomas nas redes respectivas. Por seu turno, das que não são mencionadas no trabalho, cabe destacar fragilidades adicionais, conforme listadas a seguir.

- 1) A coleta de dados não obteve a informação do país de onde a postagem foi publicada (pelo registro da conexão) e/ou da nacionalidade do autor (conforme informado na conta da qual partiu), subsídios necessários para, na intenção de prover maior robustez aos achados, efetuar os seguintes procedimentos:
 - a) examinar a correlação da origem da postagem e/ou da nacionalidade do autor com o país que é mencionado na postagem;
 - b) examinar a correlação entre esses dados, a composição da origem de todas as postagens e a nacionalidade de todos os usuários da plataforma; e
 - c) agrupar os casos entre aqueles em que o país mencionado coincide com a origem da postagem e/ou a nacionalidade do autor e aqueles em que é divergente, para, com isso, construir redes distintas para cada categoria e fazer as comparações cabíveis.

30. Significa que a intensidade relativa dessas ligações tem nível relevante, consideradas as ligações dos nodos da rede toda.

31. Significa que a intensidade relativa das ligações desse nodo tem níveis mínimos, consideradas as ligações dos nodos da rede toda.

32. Essa estrutura indica que as ligações cruzadas entre os nodos aglutinados por proximidade têm intensidade relativa pouco superior à das ligações com nodos concentrados nas adjacências.

- 2) A descrição da rotina de busca aplicada na coleta de dados não contou com uma relação completa de países considerados e, portanto, tampouco elencou o(s) termo(s) utilizado(s) na busca por cada um, prejudicando a transparência metodológica. Isso impede a replicação da tarefa e compromete a validação científica da base construída.
- 3) A decisão pela consideração de Hong Kong como país independente, sobretudo sem quaisquer ponderações e justificativas, além de danificar a confiabilidade do estudo, enviesa as métricas obtidas,³³ compromete resultados básicos da pesquisa, com destaque para o próprio formato das redes, e impede a interface conceitual com o corpo teórico das áreas temáticas do objeto.

Apesar de poder parecer paradoxal, a apresentação de um trabalho com tais questões problemáticas aporta diversas funcionalidades didáticas que servem aos propósitos aqui pretendidos. De uma forma geral, a própria seleção dessa pesquisa pretende reforçar algumas características anteriormente assinaladas dessa agenda de investigação: i) essas abordagens continuam marginais no conjunto da produção científica dos estudos de APE e de RI; ii) os trabalhos de destaque são os produzidos sob a iniciativa de autores provenientes das ciências exatas, especializados na aplicação dos métodos; e iii) provavelmente devido aos anteriores, não existem trabalhos de referência com alcance e impacto considerável.

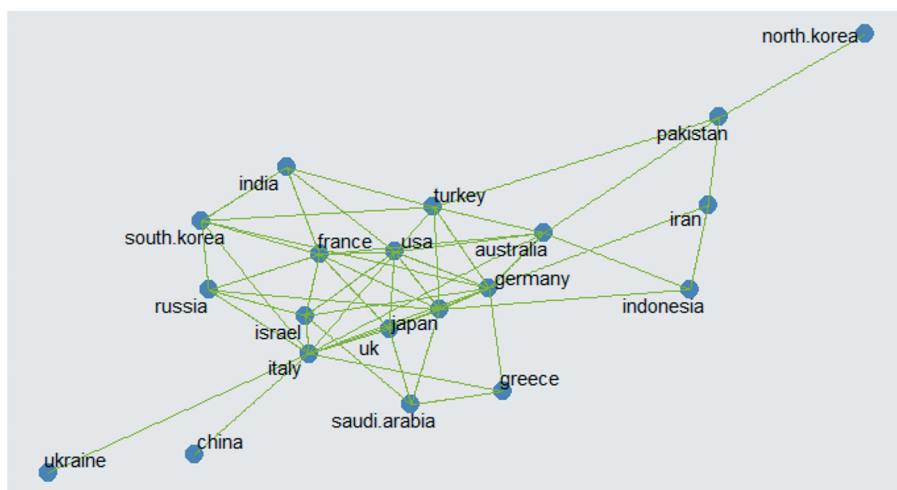
No que tange ao conjunto das limitações do trabalho, uma característica comum a elas destaca a pertinência de sua menção neste capítulo: todas são passíveis de correção mediante ajustes mais ou menos complexos e/ou trabalhosos. Isso evidencia como a importância da cooperação entre os especialistas da área temática do objeto analisado e de pesquisadores da ciência de dados não é desprezível. Erros que comprometem a validade de conclusões, os quais sejam muito mais evidentes para profissionais de apenas algum dos dois perfis, têm maior probabilidade de serem eliminados, se a equipe for multidisciplinar e colaborativa.

Em outra dimensão, o estudo demonstra como as bases constituídas pela extração de informações de megadados podem conter uma quantidade de observações extremamente elevada. Esse tamanho exige cuidados redobrados, para que a consistência entre o que se pretende examinar e as medidas que são produzidas seja garantida, processo no qual a aplicação de rotinas automatizadas costuma ser a única opção. Por fim, o caso deste trabalho revela a existência de saídas para atenuar

33. É extremamente provável que, em postagens que mencionem Hong Kong, como se trata de uma cidade, a qual é predominantemente reconhecida pela comunidade internacional como um território autônomo que pertence à China, a menção pressuponha tal sentido. Dessa forma, numa visão conservadora, em hipótese alguma, pode-se considerar que tais casos sejam consistentes com as pretensões do estudo (indicar ligações entre países). Mesmo numa visão flexível, na qual se considere a hipótese de haver consistência, tampouco é possível argumentar que ela apresente equivalência ou seja comparável com a dos demais casos coletados.

os efeitos negativos de um conjunto amplo de questões. Assim, pode-se imaginar que as potencialidades científicas mais relevantes das investigações com esse perfil ainda estejam ocultas. Essa hipótese justifica a demanda por mais produção e deve ser considerada estímulo para que haja maior interesse nessa agenda metodológica.

Nessa direção, cabe apontar como a pesquisa elaborada por Shukla e Unger (2022), também preocupada em estudar como se caracterizam as redes de proximidade entre os países nas relações internacionais, demonstra potenciais de complementaridade abertos a exploração. Nesse caso, os autores utilizaram IA com aprendizado profundo de redes neurais (*deep learning*) para processamento de linguagem natural (PLN), classificação de entidades e análise de sentimento sobre manchetes de notícias envolvendo pares de países. Os resultados serviram de base para mapear, em uma análise de redes, as relações de amizade e de inimizade entre as nações. Tanto as ferramentas e metodologias adotadas como as limitações e fragilidades específicas do trabalho já foram, de certa forma, abordadas anteriormente nesta seção. Assim, para evitar entrar em detalhes, mais importante aqui é observar, apenas por meio das representações gráficas, a clara diferença entre as redes que eles obtiveram (figuras 5 e 6) e as do estudo anterior (figuras 3 e 4).

FIGURA 5**Rede de países com tratamento mutuamente amistoso na mídia**

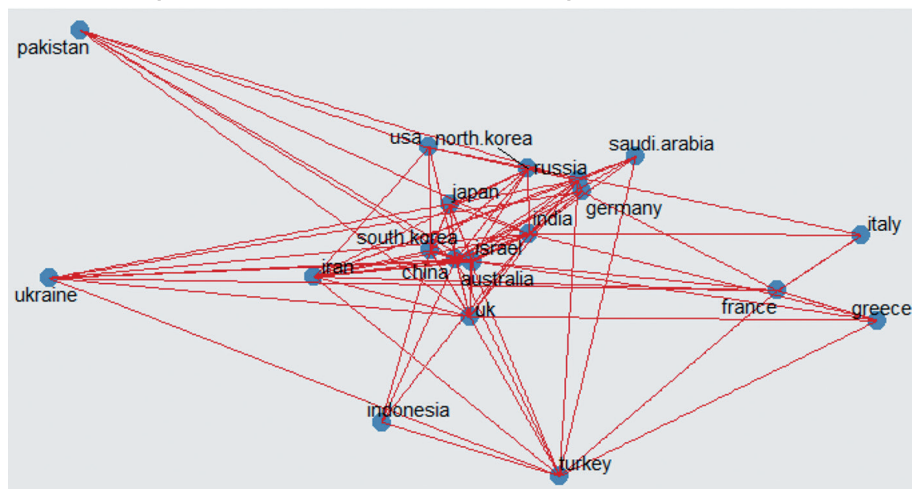
Fonte: Shukla e Unger (2022).

Obs.: 1. Países próximos uns dos outros têm uma magnitude maior de sentimento positivo.

2. A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 6

Rede de países com tratamento mutuamente antipático na mídia



Fonte: Shukla e Unger (2022).

Obs.: 1. Países próximos uns dos outros têm uma magnitude menor de sentimento negativo.

2. A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ambos os estudos usaram a ciência de dados para um propósito muito parecido, testar a eficácia de técnicas determinadas na construção de indicadores e modelos para representar e compreender as alianças no sistema internacional. Ambos os estudos, embora reconhecendo limitações, propuseram conclusões no sentido da aprovação das ferramentas construídas, com linguagem entusiasta no sentido de pretensões de generalização e de capacidade preditiva. Tecnicamente, (pelo menos) um deles está equivocado; descobrir qual e por qual razão, em poucas palavras, é a maneira pela qual a ciência produz conhecimento. Pode ser que a diferença nas fontes seja a resposta, ou então, a distinção nos dados considerados para compor peso e direcionalidade nas ligações das redes. É possível também que, fundindo-se os resultados para construir uma terceira rede, obtenha-se uma representação mais consistente e precisa do que qualquer uma das duas isoladamente. Ajustes em alguns parâmetros técnicos dos instrumentos ou a adoção de aplicativos alternativos podem também ser a chave para construir a melhor ferramenta. Não se pode desconsiderar a hipótese de não ser possível que, somente com essas informações, haja forma de construir tais indicadores com eficiência. Em qualquer caso, somente é irrefutável que a demanda por mais pesquisas é grande e justificada.

Embora a baixa quantidade de estudos aqui examinados não seja representativa de todas as técnicas e estratégias que são e que podem ser mobilizadas na produção das pesquisas com esse perfil analítico, ela é proporcional ao tamanho reduzido do impacto que ainda causou nas agendas de investigação da área. Ao mesmo tempo,

ela é suficiente para demonstrar que a sua aplicabilidade ao M&A/PE, atualmente concentrada em poucos instrumentos que avaliam os resultados de programas da diplomacia pública digital, apresenta um potencial muito maior e mais abrangente.

Afinal, com relação às três categorias propostas, é pertinente indicar que os trabalhos analíticos e instrumentais servem aos propósitos das pesquisas avaliativas em uma amplitude maior de situações, se comparados com os normativos. Colocado de outra forma, no conjunto, o potencial dos trabalhos de viés propositivo é mais restrito, enquanto, nos dois demais tipos, é maior e mais evidente. A título de apresentação, embora sem nenhuma pretensão de esgotar as possibilidades, o quadro 2 resume a análise preliminar aqui realizada sobre o potencial de cada categoria, relacionando-a com algumas das fases fundamentais no processo de construção de rotinas científicas para o M&A/PE.³⁴

QUADRO 2
Potencial de aportes das RICs para emprego direto no M&A/PE, por perfil dos estudos que têm como tema ou objeto a política externa e fases selecionadas indispensáveis em avaliações de produtos, resultados e/ou impacto

Fase do M&A/PE	Perfil do aporte		
	Normativo	Instrumental	Analítico
Identificação dos objetivos de política externa.	Alto	Médio	Médio
Hierarquização dos objetivos de política externa.	Médio	Médio	Médio
Escolha/proposição de variáveis e de respectivos indicadores para dimensionar ou qualificar as ações realizadas.	Baixo	Alto	Alto
Escolha/proposição de variáveis e de respectivos indicadores para dimensionar ou qualificar os resultados obtidos.	Baixo	Alto	Alto
Escolha/proposição de parâmetros para avaliar a eficácia na execução das ações.	Médio	Alto	Alto
Escolha/proposição de parâmetros para avaliar a eficácia na consecução dos objetivos.	Médio	Alto	Alto
Identificação de resultados não intencionais.	Baixo	Alto	Alto
Identificação de variáveis exógenas.	Baixo	Alto	Alto
Exame da causalidade entre ações e resultados.	Baixo	Alto	Alto

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para matizar o entusiasmo que a interface com a ciência de dados aporta aos estudos voltados ao M&A/PE, é crucial chamar atenção para os desafios de fundo diverso que acompanham as oportunidades. Nesse contexto, de maneira a sintetizar os principais e concluir o capítulo com as devidas ressalvas, cumpre destacar três naturezas principais com as quais podem estar relacionados, isolada ou simultaneamente.

34. Foi considerada a existência de potencial quando, na literatura consultada, detectou-se algum estudo na categoria que pudesse ser empregado de forma automática e evidente na fase correspondente. Reconhece-se, mais uma vez, a subjetividade dessa análise, frisando sua função essencialmente didática de mapeamento preliminar da área.

A primeira delas é a técnico-científica, a qual foi destacada ao longo deste capítulo. Para não repetir o conteúdo examinado anteriormente, cabe sintetizar que os principais riscos desse tipo giram em torno de superestimar as potencialidades das técnicas e de confiar em dados e em resultados que corroborem expectativas preexistentes, o que leva ao menosprezo de algumas premissas básicas da lógica e da validade científicas.

A segunda natureza é a ética e moral. Para além das questões assinaladas anteriormente, entre as quais cabe destacar o respeito à privacidade individual e a hipocrisia presente em comportamentos dúbios de praticar e de condenar práticas de espionagem, não se pode deixar de chamar atenção para os impactos gerais e específicos de um fruto direto da era digital: a era da pós-verdade. Por mais paradoxal que possa parecer, nesse contexto de abundância de informações, ao mesmo tempo, ganhou força e relevância a desinformação. Não se trata de uma prática inovadora, uma vez que tem sido adotada historicamente por governos e meios de comunicação em várias partes do planeta e em todo tipo de regime político. Contudo, com as redes sociais, os algoritmos dos mecanismos de busca e o advento dos *bots*, tornou-se acessível a mais atores a capacidade de, com alcance de massas, disseminar mentiras absolutas ou vender opiniões e dados enviesados como fatos. Em atuação conjunta, ao amplificarem posições marginais e inundarem provedores de informação, a capacidade de direcionar a opinião pública por meio do poder de agenda e de enquadramento dos fatos, antes exclusiva de alguns conglomerados privados do setor de comunicação ou de governos ditatoriais, sofreu uma ligeira, porém significativa, desconcentração.

No que tange ao escopo deste capítulo, se os desafios impostos sobre a realização de pesquisas científicas sociais são muito significativos, no caso das avaliativas, são ainda maiores, uma vez que elas devem necessariamente dialogar com o público todo, seja qual for a fonte pela qual cada parcela da sociedade prefira se informar. No cenário contemporâneo de polarização, observada tanto nos contextos políticos domésticos como no internacional, passaram a coexistir pares de realidades paralelas com apelo a parcelas significativas da sociedade. Cabe assinalar que ambas estão baseadas em doses consideráveis de lacunas empíricas, as quais são intencionalmente promovidas de acordo com interesses e valores de atores determinados.

Assim, se o pesquisador não tem recursos para coletar ou checar informações por meios próprios, essa nova realidade impõe que conte com duas capacidades profissionais bastante subjetivas: i) em primeiro lugar, desprendimento individual, para transitar, conhecer e compreender as narrativas de cada lado da sociedade com a mesma atenção que cada um deles próprios dedica a suas fontes; e ii) em segundo lugar, imparcialidade, para reconhecer quais são os principais pontos cuja autenticidade é plausivelmente questionável. Embora tortuosos, alguns caminhos

costumam ser produtivos nessa empreitada. Um deles é identificar argumentos que dependem da presunção da confiabilidade em fontes que se afirmam existir, mas não são reveladas. Outra via é detectar aqueles que não têm suporte em qualquer conhecimento científico relevante e confiável. De toda forma, como os casos recentes da Guerra da Ucrânia e da Guerra entre Israel e o Hamas têm demonstrado, a quantidade desses pontos pode se revelar tão numerosa que, somente com essas capacidades, a frustração em não ter como conhecer os fatos pode ser insuperável.

Mais recentemente, ferramentas de IA com capacidade de criar, de maneira autônoma, conteúdo de áudio, de imagem e de vídeo, com qualidade que tem experimentado um aumento exponencial, vêm gerando dificuldades adicionais, que, aparentemente, somente têm perspectivas de aumentar. Quando aplicadas para criação de conteúdo plenamente falso e convincente, a eventual impossibilidade de diferenciação por qualquer observador entre o que é autêntico e artificial pode se tornar um impasse sem precedentes ao próprio registro, produção e acúmulo do conhecimento.

Para terminar, a terceira natureza é socioeconômica ou distributiva. Ela se refere sobretudo à enorme concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo de empresas privadas sobre grande parte dos avanços tecnológicos. As chamadas *big techs*, com seu imenso tamanho econômico, não apenas detêm capacidade para criar conteúdo próprio e para controlar parte relevante da difusão das narrativas que envolvem essas realidades paralelas, como também influenciam profundamente os rumos de mercados financeiros globais e o crescimento econômico de países centrais do sistema internacional. O surgimento de um oligopólio digital, no qual essas corporações controlam os fluxos de um vasto oceano de dados e as tecnologias necessárias para processá-los, implica que o acesso a ferramentas e a equipamentos cruciais ao exercício da ciência de dados pode estar sujeito a suas concessões e vulnerável a manipulações por interesses privados.

Afinal, embora a era digital e a ciência de dados ofereçam alternativas sem precedentes para o avanço do M&A/PE, elas trazem consigo dificuldades substanciais. A sua superação requer uma abordagem equilibrada que integre a sofisticação técnica e metodológica com rigor teórico e sensibilidade às complexidades da política doméstica e das relações internacionais. Apenas assim, a aplicação dessas ferramentas em pesquisas avaliativas poderá auxiliar que se alcance plenamente seu potencial e se sustente ao longo do tempo. Cabe à humanidade e a seus líderes decidirem se vão direcionar os frutos dessas ferramentas para formular políticas externas mais informadas, responsivas e eficazes, evitando escaladas conflituosas, ou se vão apostar no poder estratégico e letal que oferecem à inteligência estratégica e aos recursos bélicos.

REFERÊNCIAS

- AMATURO, E.; ARAGONA, B. Introduction. *In*: LAURO, N. C. *et al.* (Ed.). **Data science and social research: epistemology, methods, technology, and applications**. Londres: Springer, 2017. p. 1-6.
- ANDERSON, C. The end of theory: the data deluge makes the scientific method obsolete. **Wired**, Nova York, 2008. Disponível em: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>. Acesso em: 30 maio 2022.
- BARNETT, G. A. *et al.* Measuring international relations in social media conversations. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 37-44, jan. 2017.
- BEIELER, J. *et al.* Generating political event data in near real time. *In*: ALVAREZ, R. M. (Ed.). **Computational social science: discovery and prediction**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2016. p. 98-120.
- BUSCEMA, M.; FERILLI, G.; SACCO, P. L. The meta-geography of the open society: an auto-CM ANN approach. **Expert Systems with Applications**, v. 99, p. 12-24, jun. 2018.
- CADY, F. **The data science handbook**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2017.
- CAMPAGNOLO, G. M. **Social data science xennials: between analogue and digital social research**. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.
- CLEVELAND, W. S. Data science: an action plan for expanding the technical areas of the field of Statistics. **International Statistical Review**, v. 69, n. 1, p. 21-26, 2001.
- DUNN, W. N. **Public policy analysis: an integrated approach**. Nova York: Routledge, 2018.
- EARNEST, D. C.; ROSENAU, J. N. Signifying nothing: what complex systems theory can and cannot tell us about global politics. *In*: HARRISON, N. E. (Ed.). **Complexity in world politics: concepts and methods of a new paradigm**. Nova York: State University of New York Press, 2006. p. 143-164.
- HARRISON, N. E. (Ed.). **Complexity in world politics: concepts and methods of a new paradigm**. Nova York: State University of New York Press, 2006.
- HÖCHTL, J.; PARYCEK, P.; SCHÖLLHAMMER, R. Big data in the policy cycle: policy decision making in the digital era. **Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce**, v. 26, n. 1-2, p. 147-169, 2016.
- JIANG, H. **Machine learning fundamentals: a concise introduction**. Cambridge; Singapura: Cambridge University Press, 2021.

KAMATERI, E. *et al.* A comparative analysis of tools and technologies for policy making. In: JANSSEN, M.; WIMMER, M. A.; DELJOO, A. (Ed.). **Policy practice and digital science: integrating complex systems, social simulation and public administration in policy research**. Nova York: Springer, 2015. p. 125-156.

KAMATH, U.; LIU, J. **Explainable artificial intelligence: an introduction to interpretable machine learning**. Londres: Springer, 2021.

LANEY, D. *et al.* 3D data management: controlling data volume, velocity and variety. **Meta Group**, v. 6, n. 70, file 949, 6 fev. 2001.

LAURO, N. C. Preface. In: LAURO, N. C. *et al.* (Ed.). **Data science and social research: epistemology, methods, technology, and applications**. Londres: Springer, 2017. p. 5-6.

LAZER, D. *et al.* Social Science: computational social science. **Science**, v. 323, n. 5915, p. 721-723, 6 fev. 2009.

MACY, M. W. An emerging trend: is big data the end of theory? In: SCOTT, R. A.; KOSSLYN, S. M. (Ed.). **Emerging trends in the social and behavioral sciences: an interdisciplinary, searchable, and linkable resource**. Nova York: Wiley Online Library, 2016, p. 1-14.

MARGETTS, H. Z. The Internet and public policy. **Policy & Internet**, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2009.

MASAKOWSKI, Y. R. (Ed.). **Artificial intelligence and global security: future trends, threats and considerations**. Reino Unido: Emerald, 2020.

MONROE, B. L. The five Vs of big data political science: introduction to the virtual issue on big data in political science. **Political Analysis**, v. 21, n. 5, p. 1-9, abr. 2013.

O'BRIEN, S. P. Crisis early warning and decision support: contemporary approaches and thoughts on future research. **International Studies Review**, v. 12, n. 1, p. 87-104, 2010.

ORSINI, A. *et al.* Complex systems and international governance. **International Studies Review**, v. 22, n. 4, p. 1008-1038, dez. 2020.

PENCHEVA, I. *et al.* Big data and AI – a transformational shift for government: so, what next for research? **Public Policy and Administration**, v. 35, n. 1, p. 24-44, 2020.

PRESS, G. A very short history of data science. **Forbes**, 28 maio 2013. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/gilpress/2013/05/28/a-very-short-history-of-data-science/?sh=404cd2a855cf>. Acesso em: 30 maio 2022.

SCHRODT, P. A. **Patterns, rules and learning**: computational models of international behavior. 2. ed. Kansas: Parus Analytics, 2004.

SCHRODT, P. A. Phil Schrod, "Current developments in event data". In: INTERNATIONAL METHODS COLLOQUIUM, 2017, Houston. **Anais...** Houston: Rice University; Springer, 2017. Disponível em: https://youtu.be/D_uwABtASqY. Acesso em: 3 set. 2022.

SCOTT, B.; HEUMANN, S.; LORENZ, P. **Artificial intelligence and foreign policy**. Berlim: Stiftung Neue Verantwortung, jan. 2018. 40 p.

SHELLMAN, S. M.; LEVEY, B.; LEONARD, H. H. Countering the adversary: effective policies or a DIME a dozen. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETINGS, 2011, Seattle, Washington. **Proceedings...** Seattle: APSA, 2011.

SHUKLA, D.; UNGER, S. Sentiment analysis of international relations with artificial intelligence. **Athens Journal of Sciences**, v. 9, p. 1-16, 2022.

STARMANS, R. The advent of data science: some considerations on the unreasonable effectiveness of data. In: BÜHLMANN, P. *et al.* (Ed.). **Handbook of big data**. Boca Raton: CRC Press, 2016. p. 3-19.

TSOUKIAS, A. *et al.* Policy analytics: an agenda for research and practice. **EURO Journal on Decision Processes**, v. 1, n. 1-2, p. 115-134, jun. 2013.

ÜNVER, H. **Computational international relations**: what can programming, coding and internet research do for the discipline? [s.l.]: Cornell University, 2018. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1803.00105>.

WU, W.; HUANG, T.; GONG, K. Ethical principles and governance technology development of AI in China. **Engineering**, v. 6, n. 3, p. 302-309, mar. 2020.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: AS PARTICULARIDADES DO CASO BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO NA DIPLOMACIA

Marcelo Passini Mariano
Haroldo Ramanzini Júnior

1 INTRODUÇÃO

Dando continuidade ao esforço deste livro de estabelecer fundamentos teóricos, metodológicos e institucionais para o monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE), este capítulo volta-se à análise do planejamento no contexto brasileiro. Após a discussão técnica sobre os desafios conceituais e operacionais que cercam o tema, efetuada nas páginas precedentes, neste capítulo, o foco recai sobre as condições concretas de formulação, execução e avaliação da política externa no Brasil, com atenção às suas especificidades político-burocráticas, à estrutura do Estado e às limitações impostas tanto pelo ambiente doméstico quanto pela ordem internacional.

A análise parte da constatação de que o planejamento da política externa, embora desejável, enfrenta obstáculos particulares de ordem estrutural e conjuntural. Internamente, a formulação e a implementação das estratégias externas são condicionadas por dinâmicas político-burocráticas marcadas por disputas entre órgãos, limitações institucionais e descontinuidades administrativas. Externamente, a ausência de uma autoridade central no sistema internacional – isto é, sua natureza anárquica – impõe um grau de incerteza muito superior ao enfrentado em outras áreas das políticas públicas. O planejamento da política externa, portanto, é desafiado por fatores tanto domésticos quanto sistêmicos.

O planejamento da política externa geralmente encontra dificuldade de aplicação nas situações concretas, que, muitas vezes, impõem fatores imponderáveis e com constrição de tempo para a tomada de decisões. Allison e Halperin (1972, p. 70) apontam nessa direção quando alertam os analistas para “suspeitar de explicações que se apoiam na premissa de que é possível deduzir as intenções ou doutrinas centrais do governo com base nas características detalhadas de comportamentos específicos”. Os autores apontam que o tomador de decisão

não é um agente único e calculista, mas sim um conglomerado de grandes organizações e atores políticos que divergem substancialmente sobre o que o governo deve fazer em cada questão específica e que competem entre si para influenciar tanto as decisões governamentais quanto as ações do próprio governo (Allison e Halperin, 1972, p. 42).

Independentemente dos méritos e fragilidades da abordagem da política burocrática para a análise de política externa (APE) advogada pelos dois autores, uma importante contribuição foi exatamente a explicação da política externa como o resultado de disputas interburocráticas, chamando atenção para o fato de que parte da motivação dos atores na formulação da política externa tem a ver com objetivos políticos de atores e burocracias específicas, assim como ocorre com outras áreas responsáveis pelo funcionamento do aparato estatal.

O planejamento da política externa, assim como ocorre com qualquer outra política pública, é condicionado aos procedimentos governamentais de decisão, disputas internas, mudanças no contexto da implementação e eficiência dos controles públicos. Entretanto, a política externa também possui como característica fundante o fato de que o seu ambiente principal de operação se dá em uma arena caracterizada pela ausência de um poder legítimo superior aos Estados. Estes interagem entre si e com os demais atores internacionais sem contar com um sistema político plenamente operacional e institucionalizado. Isso tem implicações importantes para o desenvolvimento de abordagens e metodologias apropriadas para a realização do seu monitoramento e avaliação.

Assim, a conhecida anarquia do sistema internacional precisa ser levada em consideração quando se trata de política externa, pois a consequência imediata de sua condição estrutural é a prevalência de um nível elevado de incerteza, resultante da maior interferência externa sobre os objetivos governamentais e da fragilidade institucional que tem caracterizado as relações internacionais até os dias atuais. Como consequência dessa conjunção de fatores, tem-se um problema crônico de imprevisibilidade da política externa, que se reflete não só em seu planejamento, mas também em seu monitoramento e avaliação.

Diante disso, como se dá o planejamento de política externa? Quais os condicionantes para o seu monitoramento e avaliação? E, em relação ao Brasil, como essas questões podem ser tratadas?

As singularidades do Brasil – considerando fatores como a extensão territorial, população, posição geográfica, formação político-institucional, desigualdade social, capacidade de poder ou cultura política – tornam o país um caso desafiador para os estudiosos que necessitam criar classificações explicativas do seu comportamento externo. Mesmo sendo uma tarefa nada fácil, é possível, entre tantas possibilidades, identificar algum fator que se sobressaia dos demais e que possa balizar a construção de indicadores para o acompanhamento de sua atuação externa.

Uma característica do Brasil deve ser priorizada: ela está muito presente ao longo de sua história, da mesma forma que na avaliação da história política e econômica dos países latino-americanos. Trata-se da sequência de períodos de instabilidade política e/ou econômica que marcam a trajetória desses países. Além das consequências sociais desses períodos de forte instabilidade e incerteza, também são produzidos fortes abalos nas instituições políticas nacionais e nos objetivos e compromissos externos assumidos.

Apenas em relação a alguns momentos de forte instabilidade no Brasil, para exemplificar, podemos ver que, depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o país teve um presidente que se suicidou, outro que renunciou, um breve período de mudança do sistema político com a adoção do parlamentarismo, além de um golpe militar e a instauração de um regime autoritário, três constituições, sete mudanças de moeda, uma hiperinflação e dois presidentes que sofreram *impeachment*.

Ademais, na discussão sobre planejamento da política externa, um aspecto a ser observado é que os Estados têm diferenças significativas quanto aos instrumentos que detêm para executar os seus planos. Os Estados mais desenvolvidos tendem a ter mais instrumentos e maior capacidade para utilizá-los. No caso do Brasil, a possibilidade de utilização de instrumentos como ameaças militares e sanções econômicas é limitada, seja pelas próprias fragilidades do país, seja pelo fato de, até por essas mesmas fragilidades, o país ser extremamente cauteloso quanto às possibilidades de aplicação de sanções e ações unilaterais no âmbito internacional (Ramanzini Júnior e Farias, 2021). Isso faz parte de um comportamento preventivo quanto à questão dos precedentes no âmbito internacional e não se trata necessariamente, ou apenas, de uma questão de respeito à normativa internacional.

Assim, ao considerar as questões estruturais do sistema internacional e o poder relativo dos Estados – sem se esquecer do problema da instabilidade histórica que perdura tanto na realidade brasileira quanto na latino-americana –, temos uma conjunção de fatores que nos permite afirmar que o problema da previsibilidade da política externa se torna ainda mais relevante.

Na mesma linha, ao comparar os dias de hoje com o período dos primeiros esforços de planejamento de política externa no final dos anos 1940, nos Estados Unidos, Belli (2017)¹ afirma que

o trabalho de planejamento diplomático enfrenta hoje desafios semelhantes, mas com o agravante de que o mundo ficou ainda mais imprevisível e complexo desde a época de Kennan, naquele início de Guerra Fria. Por isso mesmo, o planejamento estratégico continua mais relevante do que nunca.

1. Benoni Belli é diplomata brasileiro e foi secretário de Planejamento Diplomático (2017-2019) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Assim, não só o planejamento da política externa precisa lidar com esses fatores estruturais e conjunturais, mas também o seu monitoramento e avaliação requer, adicionalmente, que se considerem as mudanças no nível doméstico e do seu entorno regional.

Como forma de encaminhar a discussão, este capítulo abordará as especificidades político-burocráticas do Estado brasileiro, identificando as principais características que orientam sua ação externa, os principais agentes formuladores e as atuais demandas por planejamento, diante das transformações sociais e políticas resultantes das novas formas de interação possibilitadas pelo desenvolvimento das tecnologias digitais de comunicação.

Na sequência, e apesar da escassez de dados e bibliografia especializada, será tratada a experiência brasileira de planejamento em política externa, com foco no período pós-redemocratização. Por fim, a análise será centrada em compreender melhor a política exterior do Brasil presente nos planos plurianuais (PPAs) como forma de identificar alguns elementos básicos que possam ser úteis para aprimorar possíveis metodologias de M&A/PE. O objetivo é identificar os principais gargalos institucionais, as oportunidades de aprimoramento e as possíveis direções para o desenvolvimento de um modelo avaliativo factível, que esteja à altura das particularidades da diplomacia brasileira.

2 ESPECIFICIDADES POLÍTICO-BUROCRÁTICAS

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao contrário das anteriores, introduziu dispositivos específicos em matéria de política externa e relações internacionais, estabelecendo princípios que devem guiar as relações exteriores do país (art. 4º, CF/1988), como a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, entre outros. O parágrafo único do referido artigo dispõe que “o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1988). Trata-se de um princípio que deve orientar a política externa e que coloca a região como um eixo central da inserção internacional do país. Por sua vez, o dispositivo de prevalência dos direitos humanos fundamentou a adesão do Brasil a uma série de convenções multilaterais a partir dos anos 1990, ao mesmo tempo que, muitas vezes, é citado por atores sociais e ativistas para contestar posições do país em votações em órgãos como o Conselho de Direitos Humanos da ONU ou na relação bilateral com países específicos (Ramanzini Júnior e Farias, 2021).

A existência desses princípios e previsões na CF/1988 abre a possibilidade de se questionar a posição do Executivo em situações internacionais específicas. Nesse sentido, atores domésticos, a partir de critérios próprios de monitoramento

e avaliação, podem se utilizar das instâncias jurídicas do aparelho estatal. No caso do Supremo Tribunal Federal (STF), que é a instância máxima do Poder Judiciário no Brasil, além das atribuições típicas do art. 102 da CF/1988, cabe também ao órgão declarar a eventual inconstitucionalidade de tratados internacionais assinados pelo Poder Executivo. Note-se, portanto, que as ações do Poder Executivo no âmbito internacional não são imunes ao controle jurisdicional, embora este tema seja pouco considerado nos estudos de APE no Brasil.

A CF/1988 também estabelece que a União tem a competência de estabelecer relações com outros países, fazer parte de organizações internacionais e declarar guerra ou celebrar acordos de paz. Isso é realizado através do presidente da República, enquanto figura máxima do Executivo, que, privativamente, pode realizar tratados e acordos internacionais. Entretanto, no que tange à formulação da política externa brasileira, não há uma designação constitucional literal sobre essa questão, apesar da inexistência de dispositivos específicos que estabelecem as competências entre os três poderes com respeito à sua condução (Ratton Sanchez *et al.*, 2006).

Mesmo não havendo um regramento explícito sobre a formulação da política externa, é possível concluir que esta atividade segue o mesmo padrão geral de outras políticas públicas. Segundo Souza Filho (2020), o Poder Executivo, através do governo eleito, tem a possibilidade constitucional de formular e implementar as políticas públicas representativas da plataforma política que foi vitoriosa. Para isso, o presidente tem nos seus ministérios as ferramentas necessárias para avançar com a agenda do governo. Cada ministério atua em sua respectiva área de política pública, tendo também o desafio de relacionar-se com o exterior. Portanto, o MRE não é diferente dos outros ministérios nesse sentido, mas tem como responsabilidade específica o tratamento das questões internacionais. Dessa forma, deve se guiar pelas diretrizes do presidente eleito com respeito às escolhas sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas em sua área de atuação, ou seja, tem a tarefa constitucional de formular e executar a política externa. O autor afirma que,

com base nessa competência, escolhas são realizadas sobre temas que podem ser ligados ao interesse nacional permanente – aqueles protegidos pelo artigo 1º da Constituição de 1988 – e sobre temas ligados ao interesse nacional atualizado, relacionados à competição política e ao papel do Estado como provedor de bens e serviços públicos (Souza Filho, 2020, p. 55).

Em resumo, é possível afirmar que a formulação da política externa não é exclusiva do MRE, mas este ganha centralidade por ter a responsabilidade de lidar com os assuntos internacionais. Nesse sentido, os arts. 1º e 3º do regimento interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, instituído pela Portaria

MRE nº 212/2008,² apontam que (art. 1º): “O Ministério das Relações Exteriores, doravante referido como MRE, é o órgão político da administração pública direta cuja missão institucional é auxiliar o presidente da República na formulação da política exterior do Brasil (...)”; e o art. 3º indica que

no trato dos assuntos de sua competência, incumbe ao MRE: I – dar execução às diretrizes de política exterior estabelecidas pelo presidente da República; II – propor ao presidente da República linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros; III – recolher as informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, tendo em conta os interesses da segurança e do desenvolvimento nacionais; IV – contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira.

Além da sua missão e das atribuições legais, a centralidade do Itamaraty é amplificada em razão da sua construção institucional ao longo dos anos. O rigoroso processo de seleção e de formação dos diplomatas contribuiu para uma importante capacidade de reprodução enquanto corpo profissional, ganhando destaque dentro do aparato estatal e assumindo muitas vezes maior autonomia para executar e também formular sobre os assuntos externos (Almeida, 2019; Cheibub, 1985).

Também é importante ressaltar que, nos últimos vinte anos, temas centrais da política externa brasileira têm recebido crescente atenção do Legislativo. Das negociações em torno da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), passando pelo ingresso da Venezuela no Mercosul e pela participação do Brasil nas missões de paz das Nações Unidas e, mais recentemente, o caso do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Brasil e os Estados Unidos, esses são alguns dos temas que indicam interesse do Poder Legislativo por assuntos relacionados à política externa. Ribeiro (2018, p. 69-70) aponta que

a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na condução dos assuntos exteriores pode ser descrita como uma delegação que favorece a governabilidade e a agenda da Presidência da República. Ainda assim, o controle por parte da Casa Legislativa é presente e pode representar, em alguns momentos, alguma dificuldade para o governo implementar a política externa.

A literatura dedicada à análise do comportamento do Legislativo em questões de política externa brasileira identifica no comportamento parlamentar o papel de variáveis igualmente presentes em outras políticas públicas como *lobby*, ideologia partidária, opinião pública, condições socioeconômicas da base eleitoral do parlamentar, além da dimensão governo *versus* oposição na apreciação dos tratados internacionais (Diniz e Ribeiro, 2010; Ribeiro, 2018).

2. Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/legislacao/rise-atualizado.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2021.

Em termos formais, os Poderes Legislativo e Judiciário possuem instrumentos institucionais ou podem ser acionados para o acompanhamento e controle da política externa. Podem também agir como ponto de veto no processo decisório dos assuntos externos. Os parlamentares brasileiros, formalmente, não têm competência para influenciar a negociação entre o Poder Executivo e os atores externos, a não ser em questões como declaração de guerra e o envio de tropas para participar em missões no exterior, como no caso das missões de paz das Nações Unidas. A ação dos parlamentares em questões de política externa é fundamentalmente *ex post facto*. No caso do Senado Federal, há atribuições específicas, como aprovar nomeações diplomáticas do presidente para postos de chefia de missão diplomática no exterior e empréstimos junto a organismos internacionais acordados por governos subnacionais.

Entretanto, para o monitoramento da política externa, o Legislativo utiliza as atividades de comissões legislativas, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (Creden). A atual presidente da Creden, a senadora Katia Abreu, na linha da ampliação da demanda por planejamento estratégico do Itamaraty e do monitoramento e avaliação da política externa, aponta que

o Senado espera do Itamaraty relatório pormenorizado das propostas que a política externa terá para os anos de 2021 e 2022, os recursos financeiros que serão empregados em cada ação, os responsáveis designados para cada iniciativa, os resultados esperados para o País e uma análise de risco quanto os projetos propostos. Isso se chama, em linguagem técnica, planejamento estratégico. (...) É preciso traduzir objetivos e metas em resultados, com indicadores claros, para que o Senado e o público em geral possam monitorar o bom uso dos recursos públicos. Nesse desenho, a demanda do Senado busca compreender com clareza os objetivos internacionais do País e prestar contas aos seus constituintes – o povo brasileiro (Abreu, 2021).

Diniz e Ribeiro (2010) apontam que as regras institucionais deixam margem limitada para os parlamentares exercerem controle legislativo, ou seja, modificar, protelar e rejeitar projetos de lei ou proposições do Executivo relacionadas com a política externa. Isso não significa que o Legislativo não acompanhe ou não tenha interesse na política externa, mas que sua atuação ocorre por meio da utilização de instrumentos como solicitação de informações, missões parlamentares ao exterior, sabatina de embaixadores e convocação de autoridades (Diniz e Ribeiro, 2010). Esses seriam os principais instrumentos utilizados no exercício de monitoramento da política externa brasileira.

A maioria dos trabalhos empíricos sobre Legislativo e política externa brasileira contrariam a tese do desinteresse parlamentar em política externa e indicam formas específicas de acompanhamento e interesse no tema (Diniz e Ribeiro, 2010; Ferrari, 2011; Maia e Cesar, 2004; Neves, 2003; Ribeiro, 2018).

Do ponto de vista do monitoramento, da constitucionalidade e da *accountability*, uma questão relevante relacionada à atribuição do Legislativo na política externa refere-se às situações em que o Poder Executivo denuncia um tratado internacional. Se o Executivo precisa do aval do Legislativo para o ingresso em uma organização internacional ou ratificação de um acordo, ele precisaria desse mesmo aval para sair da organização ou denunciar o acordo? Esse tema voltou recentemente à discussão em função da denúncia pelo Brasil do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A questão está em análise no STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 162, tendo como requerente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que questiona a constitucionalidade do Decreto Federal nº 2.100/1996, por meio do qual houve a denúncia, pelo Brasil, da Convenção da OIT nº 158, relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador.

De todo modo, o desenvolvimento de meios de monitoramento da política externa é fundamental para que a sociedade saiba como esta está sendo executada e como os seus interesses estão sendo tratados. O esforço de planejamento pode contribuir também para a ampliação do debate qualificado sobre a política externa brasileira.

A demanda em torno da questão vem também por parte dos órgãos de controle do Estado brasileiro. O relatório de 2018 de monitoramento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o trabalho do MRE “constatou que não há formalização de uma política pública, de forma ampla, para a promoção do comércio exterior, com prioridades, objetivos e metas a serem alcançados” (TCU monitora..., 2020). O documento do TCU aponta a necessidade de instituir um planejamento estratégico das ações do MRE, para a “obtenção de uma visão de conjunto a respeito de sua estratégia de atuação” (TCU, 2016) e chega a afirmar que é “inadmissível a ausência de um planejamento estratégico com base na afirmação que tal atividade não seja compatível com as peculiaridades inerentes à atividade diplomática” (TCU, 2016, p. 31).

Não há dúvidas de que, no Brasil, os presidentes são atores centrais na política externa. Os presidentes, ainda que tenham maior ou menor papel na condução da política externa em decorrência de temas e regras institucionais específicas e da forma como a política externa se relaciona com o seu projeto político, como chefes de Estado, têm nas relações internacionais parte importante das suas atribuições. O presidente tem capacidade de arbitrar não só o processo decisório mas também

a própria definição da unidade decisória de política externa, sendo, em boa parte, o responsável por determinar o ambiente em que as decisões são tomadas, sobretudo no que se refere às questões centrais de política externa ou à definição de posições do país em situações de crise. A influência presidencial é muitas vezes decisiva não só no processo decisório de formulação mas também na implementação da política externa, no controle e na utilização de instrumentos e canais de ação específicos.

Danese (1999, p. 51) aponta que a diplomacia presidencial implica a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo”. A CF/1988 estabelece que compete privativamente ao presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos à aprovação do Congresso Nacional. As competências constitucionais do presidente estão no que Danese (1999, p. 51) considera como as atribuições *ex officio*. Contudo, a diplomacia presidencial se coloca quando o presidente passa a desempenhar um papel mais ativo nas relações internacionais do país, desenvolvendo uma agenda própria. Importante mencionar que a possibilidade de isso acontecer se relaciona com o quanto a política externa e as relações internacionais se vinculam com o projeto político e a visão de país e de desenvolvimento que o presidente tem.

A diplomacia presidencial, ou seja, o envolvimento do presidente em questões de política externa para além da dimensão protocolar ou burocrática, influencia a política externa em relação às “expectativas que cria, à capacidade dos mandatários de alavancar ou não itens da agenda, à pressão política que eles são capazes de gerar com sua atuação e à autoridade e visibilidade que emprestam aos atos de que participam ou que referendam com a sua presença” (Danese, 1999, p. 70).

Referindo-se à diplomacia presidencial e seu impacto no desenvolvimento do Mercosul, Malamud (2005, p. 139) aponta que “esse mecanismo é compreendido como o recurso habitual a negociações diretas entre os presidentes nacionais sempre que é preciso tomar uma decisão crucial ou resolver um conflito crítico”. Nesse sentido, as reuniões de cúpula do Mercosul, que ocorrem a cada seis meses, são momentos importantes do ponto de vista da diplomacia presidencial, sobretudo pela oportunidade de os presidentes dos países-membros se encontrarem e encaminharem questões estratégicas que envolvem o bloco ou os seus respectivos países. Com isso, nota-se a centralidade dos chefes de Executivo para o avanço (e também para o recuo) da integração regional no âmbito do Mercosul.

Nessa mesma linha e enfatizando a relevância do papel dos presidentes na política externa brasileira, Burges e Chagas Bastos (2017, p. 278) apontam que “a liderança política presidencial é essencial para a implementação de inovações

na política externa brasileira”. Por outro lado, “quando há ausência de um forte engajamento político, observa-se estagnação da inovação e da criatividade estratégica na política externa, o que leva o Itamaraty a adotar posições defensivas ou de manutenção do *status quo*, em consonância com os hábitos existentes da diplomacia” (Burges e Chagas Bastos, 2017, p. 278).

Pesquisas sobre o tema da diplomacia presidencial normalmente analisam as viagens internacionais e as agendas de presidentes em relação a questões internacionais. Há um entendimento geral de que, no período mais recente pós-redemocratização, o fenômeno se intensificou com o presidente Collor, teve certa desaceleração no período Itamar Franco e voltou a uma trajetória ascendente no governo Cardoso e Lula da Silva. Os estudos sobre os governos Dilma Rousseff apontam relativa redução na diplomacia presidencial, sobretudo a partir de 2015, com a intensificação da crise política doméstica.

É pertinente observar que, do ponto de vista do planejamento da política externa, a centralidade do presidente e a diplomacia presidencial podem ter efeitos ambíguos. O presidente, na ponderação da sua ação em relação a questões de política externa, leva em conta, fundamentalmente, aspectos domésticos e as consequências eleitorais e políticas de suas ações. Some-se a isso o fato de que o planejamento tende a ser impactado pelas eleições presidenciais, se não de jure, de facto, especialmente nas situações em que haja mudanças significativas na coalizão de governo. Nesse sentido, a centralidade do presidente na política externa pode favorecer processos de mudança e de adaptações na inserção internacional do país.

Do ponto de vista institucional, há temas centrais que se vinculam com a política externa e com as posições do país em instituições e organismos internacionais, mas que, em grande parte, estão sob responsabilidade de outras instâncias do aparato estatal e não no MRE. Por exemplo, a política comercial, que atualmente está sediada no Ministério da Economia e na Câmara de Comércio Exterior (Camex), tem interface com posições a serem assumidas pelo país em negociações comerciais internacionais e também no âmbito do Mercosul. O mesmo ocorre com a política de defesa nacional e de meio ambiente, concentradas, respectivamente, no Ministério da Defesa e no Ministério do Meio Ambiente. São temas que, ao mesmo tempo em que se vinculam com objetivos de política externa, de formação de coalizões com outros países e de protagonismo internacional, demandam, necessariamente, o envolvimento de outras estruturas do aparato estatal, além do MRE. Como considerar esse fato em um planejamento da política externa? Além disso, como cotejar esse fato com a proposição de Allison e Halperin (1972, p. 49) de que “as organizações raramente adotam posições que exijam uma coordenação elaborada com outras organizações”.

O texto de Oliveira *et al.* (2021, p. 139), analisando o tema da promoção de exportações e da diversidade de agências e ministérios que lidam com essa pauta, evidencia os desafios para a coordenação e aponta que

no que diz respeito às atividades de promoção de exportações, o Brasil conta com uma estrutura bem estabelecida e equipada, mas há uma coordenação insuficiente entre os diferentes órgãos governamentais envolvidos nessas ações. Falta diretrizes mais amplas de promoção comercial para orientar o apoio oficial às exportações, inclusive na Apex-Brasil, e não há uma integração clara entre a promoção de exportações e a política comercial como um todo. Por isso, é necessário que o Brasil realize uma avaliação adequada e defina diretrizes para a promoção comercial, desenvolvendo um Plano de Ação para a Promoção Comercial, cujo ponto de partida deve ser o Plano Estratégico da Apex-Brasil, com o envolvimento e a contribuição do MRE e de outros órgãos diretamente interessados no comércio exterior e com capacidade técnica para avaliar e propor políticas, como o Ministério da Economia, o Ministério da Agricultura, o Ipea, entre outros (Oliveira *et al.*, 2021, p. 139).

Portanto, em que pesem as dificuldades inerentes ao fato de o Estado e o governo serem compostos por uma diversidade de burocracias e atores, do ponto de vista do planejamento, as questões que envolvem o doméstico e o externo demandam uma sintonia entre o MRE e os demais ministérios e agências, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), agências de promoção comercial, entre outros. O desafio para o planejamento é exatamente coordenar todas essas instâncias para a busca dos objetivos de política externa. Esse desafio se torna ainda maior se considerarmos a contribuição das perspectivas político-burocráticas de APE, que enfatizam a dimensão muitas vezes competitiva existente entre as burocracias que compõem as instituições do Estado. Portanto, a agenda de política externa e a própria atuação internacional do país não ocorrem apenas por meio das instâncias específicas e dos canais do MRE, situação essa que traz desafios adicionais para o planejamento de política externa.

Alguns estudos sobre o MRE (Arbilla, 2000; Faria, 2012; Mariano, 2015) apontam o insulamento burocrático como uma característica histórica da agência responsável pela política externa brasileira. Independentemente do debate sobre a validade empírica da tese do insulamento burocrático, para os objetivos deste capítulo, vale a menção a esse aspecto para se discutir qual seu potencial impacto sobre o planejamento de política externa. Nessa perspectiva, seria interessante perguntar: quais as consequências do insulamento burocrático para o planejamento de política externa? Para uma burocracia com alto grau de profissionalização, espírito de corpo e que trabalha a partir de um padrão de funcionamento e de atuação internacional e que, nesse sentido, já considera a existência de um planejamento de ação, provavelmente, seja ainda mais desafiador instaurar uma cultura de planejamento. Nesse sentido, Farias (2021, p. 14) aponta: “com base no caso

brasileiro, parece que as características institucionais dos Ministérios das Relações Exteriores – geralmente mais hierárquicos e menos propensos a mudanças abruptas do que outras burocracias – afetam negativamente o planejamento de políticas”.

Como discutimos anteriormente, a política externa é implementada em um ambiente instável (externo), mas os países latino-americanos e o Brasil têm também um contexto interno e regional bastante instável. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que essa situação torna mais difícil o planejamento, ele também se torna ainda mais necessário de modo a diminuir o nível de incerteza. Trata-se, portanto, de um fato importante para o planejamento da política externa nos países latino-americanos.

May (1962) observa que, durante o primeiro ano da administração Truman nos Estados Unidos, o Departamento de Estado organizou um documento intitulado *Policy book* em atendimento a uma demanda das Forças Armadas para que os generais e almirantes em serviço no exterior tivessem um texto de referência sobre a política americana em relação a países específicos, um texto em que pudessem se apoiar em situações de crise. Após um ano, a publicação foi esquecida e observou-se que o plano não tinha utilidade. Referindo-se a esse fato, May (1962, p. 653) aponta que “a história do manual de política ilustra uma das dificuldades enfrentadas por quem escreve sobre política externa – o fato de haver bastante incerteza sobre o que é política externa e o que ela é capaz de fazer”. É uma experiência que evidencia que planos, objetivos, ideias e estratégias definidas sobre uma leitura específica da realidade podem perder validade diante de situações concretas. A distância entre a descrição, a prescrição e a própria realidade da situação daquele que está trabalhando na linha de frente, muitas vezes, é enorme. Podemos também considerar que a política externa é, comumente, o resultado de vários julgamentos sobre problemas específicos e de uma sequência de pequenas decisões, sendo raras as situações onde uma única decisão corresponde à política externa.

Como discutimos, há enormes desafios em relação ao planejamento de política externa. Isso de forma alguma significa a ausência de relevância do planejamento. Pelo contrário, estar ciente dos aspectos colocados anteriormente pode contribuir para elaborarmos instrumentos mais adequados para o planejamento e o M&A/PE, sem esquecer dos seus limites.

3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO EM POLÍTICA EXTERNA

O pós-Segunda Guerra marca o surgimento da percepção de que os assuntos exteriores também demandam esforços, metodologias e estruturas apropriadas para o seu planejamento. A necessidade de estabilização e reconfiguração do poder mundial, assim como a urgência da reconstrução dos países mais afetados pelo conflito, despertou formuladores, diplomatas, estrategistas e estudiosos para essa necessidade nos anos que se seguiram.

Nesse sentido, as considerações feitas por Lincoln Bloomfield (1978) no artigo *Planejamento da política externa: dá para fazer? (Planning foreign policy: can it be done?)* continuam sendo úteis para compreender as lógicas que orientam as atividades de planejamento em política exterior, inclusive no caso do Brasil.

O artigo analisou várias experiências de planejamento no mundo e, principalmente, o pioneirismo e a experiência norte-americana nesta questão, em especial a atuação de George Kennan na liderança da Equipe de Planejamento de Políticas (Policy Planning Staff) no final dos anos 1940, responsável pela elaboração dos principais mecanismos institucionais envolvidos no Plano Marshall. O sucesso na implementação do plano foi fonte de inspiração e estímulo para a criação de divisões especializadas de planejamento de política exterior em diversos países.

A análise das unidades de planejamento, nos Estados Unidos e em outros países, indicou que os casos de sucesso eram mais prováveis quando os responsáveis pelo planejamento mantinham maior proximidade com o líder dos assuntos externos – no caso americano, o secretário de Estado – e também dos demais formuladores. Quando essa condição é atendida, os planejadores são considerados mais relevantes e úteis para a elaboração das estratégias a serem seguidas. No entanto, quando o planejamento se aproxima das condições ideais para o seu funcionamento, é porque está em uma relação de quase total dependência do chefe das relações exteriores. Isso faz com que a relevância e influência daqueles que planejam sejam resultantes do alinhamento com as políticas já estabelecidas, limitando justamente suas capacidades para atuar como planejadores. Dessa forma, tem-se o que Bloomfield (1978, p. 383) chama de dilema dos planejadores:

mesmo este breve levantamento de algumas experiências estrangeiras nos tranquiliza quanto ao fato de que o problema não é exclusivamente americano, nem reflexo de uma suposta inferioridade dos talentos dos Estados Unidos. Em um escritório de relações exteriores após o outro, a lógica se impõe: políticos e diplomatas estão ocupados e focados em problemas de curto prazo. Para serem influentes, os planejadores de política precisam tratar do que seus superiores consideram relevante. E relevância, para os formuladores de políticas, é aquilo que os ajuda a lidar com agendas sobrecarregadas, chefes de governo exigentes, públicos críticos e prazos esmagadores. O sucesso do planejador, na maioria das vezes, varia na medida direta de sua disposição em ajudar a resolver dilemas imediatos, apresentar ideias de forma compatível com o idioma e a mentalidade dos operadores, e demonstrar lealdade às políticas básicas do governo. Isso lhe permite ganhar influência. Mas, quanto mais bem-sucedido ele for em conquistar essa influência, menos eficaz tende a ser como planejador.

Se o sucesso do planejamento depende, fundamentalmente, dessa estreita ligação entre quem planeja e quem opera, conclui-se que estes momentos não são tão frequentes. Já o fracasso se daria em razão da natureza própria das instituições decisórias de política exterior e dos seus correspondentes processos burocráticos,

não da escassez de recursos humanos especializados para essa atividade. Assim, o planejamento em política exterior precisa lidar com a questão do isolamento *versus* envolvimento dos que estão diretamente ligados à atividade, que dependem de um chanceler com mentalidade conceitual e experimentam recorrente incerteza sobre a capacidade de influência do planejador (Bloomfield, 1978).

As dificuldades expostas pelo autor poderiam levar à conclusão de que este é cético em relação às possibilidades de se desenvolverem métodos, sistemas e práticas de planejamento no campo das relações exteriores. Entretanto, sua conclusão final é que a crescente complexidade de um mundo interdependente demanda, justamente, mais preparação e conhecimento para o seu enfrentamento.

A conclusão de que a função de planejamento de políticas é inviável e deveria ser descartada tem sentido lógico – mas é equivocada. Uma lógica igualmente poderosa sustenta que, hoje, quando a incerteza e a complexidade se multiplicaram a um ponto nunca antes imaginado, o argumento em favor de um planejamento adequado de políticas é muito mais convincente do que há trinta anos, quando o mundo parecia bidimensional (Bloomfield, 1978, p. 385).

Diante dessa breve exposição das conclusões do autor, é possível perceber que várias questões permanecem até os dias atuais, principalmente no caso brasileiro, que conta com uma diplomacia profissionalizada habituada a processos burocráticos construídos ao longo dos anos e, mesmo contando com quadros de alta qualificação, não está imune às recorrentes flutuações políticas e institucionais. Isso sem esquecer da ainda maior complexidade de um mundo muito mais interdependente, complexo e hiperconectado.

3.1 As adaptações organizacionais no MRE

O reconhecimento da necessidade de implantar uma estrutura de planejamento da política externa no Brasil não é novo. As mudanças organizacionais no Itamaraty que visam estabelecer um tratamento específico tiveram início com a reforma realizada em 1956. Nesta reforma, as atribuições de estudar o planejamento geral da política exterior foram delegadas ao chefe da Divisão Política (Castro, 2009, p. 437).

No entanto, tratava-se mais de um ajuste de atribuição do que da criação de uma unidade especializada no tema. Isso veio a ocorrer ainda no governo de Juscelino Kubitschek, em 1959 (Decreto nº 47.297, de 28 de novembro de 1959),³ quando houve a criação da Comissão de Coordenação da Política Econômica Exterior (CPEE), importante órgão que reunia os principais postos relacionados às atividades econômicas, financiamento e comércio exterior do Estado brasileiro.

3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d47297.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2047.297%20DE%2028,Planejamento%20da%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B4mica%20Exterior. Acesso em: 10 set. 2021.

Assim, para apoiar essa comissão nas atividades de planejamento, criou-se o Secretariado Técnico Análise e Planejamento da Política Econômica Exterior. Era uma das duas unidades que apoiavam os trabalhos da comissão, que também contava com o Grupo Interno de Coordenação da Execução da Política Econômica Exterior. Os membros-titulares da comissão eram: os ministros das Relações Exteriores; da Fazenda; do Trabalho, Indústria e Comércio; secretário-geral do ministro das Relações Exteriores; chefe do Departamento Econômico do MRE; presidente do Banco do Brasil; presidente do BNDES; diretor-executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito; presidente do Conselho da Política Aduaneira; diretor da Carteira de Câmbio e o diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil; e, por fim, o chefe do Secretariado Técnico Análise e Planejamento da Política Econômica Exterior. A comissão tinha a incumbência de formular

recomendações sobre a política econômica externa e relações financeiras com o exterior; sobre a política de acordos comerciais e de acordos de pagamento, assim como sobre comércio com áreas novas, com mercados regionais e expansão de mercados externos (Castro, 2009, p. 440).

Do ponto de vista formal, é possível verificar uma maior proximidade da unidade de planejamento com os principais formuladores envolvidos nos assuntos externos do país, atendendo, mesmo que parcialmente, a um dos requisitos indicados por Bloomfield (1978) para um planejamento de política exterior com maiores chances de sucesso. Deve-se lembrar que a importância dada ao planejamento econômico foi uma das marcas do período JK, o que explica esse melhor detalhamento das atribuições e a preocupação do desenho institucional em articular as várias instâncias decisórias com relação à inserção internacional do país.

Um outro passo importante no sentido de uma maior institucionalização de uma unidade de planejamento no Itamaraty foi dado em 1961, na gestão de San Tiago Dantas (1961-1962), com a aprovação do seu regulamento orgânico e a criação da Comissão de Planejamento Político (CPP), que tinha a finalidade de “sistematizar a reunião de dados, informações referentes a assuntos de natureza política econômica e cultural, coordenar e sintetizar essas informações e propor diretrizes para orientação da política externa brasileira” (Brasil, 1961).⁴ Esta comissão deveria contar com a assessoria do Serviço Técnico de Análise e Planejamento (STAP). Dois anos depois, em julho de 1963, o regulamento orgânico foi modificado e, entre outras alterações, foi criada uma secretaria-geral adjunta para assuntos de planejamento, aumentando a importância desta questão na estrutura formal do MRE.

4. Artigo 19 do Decreto do Conselho de Ministros nº 1, de 21 de setembro de 1961, que aprovou o regulamento orgânico do MRE.

Em 1969, ao final da gestão de Magalhães Pinto (1967-1969), foram aprovadas mudanças organizacionais significativas na estrutura do Itamaraty através do novo regimento interno da Secretaria de Estado (Portaria nº 282). Mudanças essas que detalharam com maior precisão as finalidades e atribuições dos órgãos existentes. Com respeito à CPP, permaneceram as finalidades estabelecidas no regulamento orgânico de 1961, mas suas atribuições foram melhor definidas:

I – examinar a conjuntura internacional; II – definir, de um ponto de vista global, integrado e a longo prazo, a estratégia em relação a temas específicos nos campos político, econômico e cultural; III – avaliar, periodicamente, os resultados da execução da política externa brasileira. A Presidência da Comissão de Planejamento Político caberia ao secretário-geral e o seu relator deveria ser o secretário-geral adjunto para o Planejamento Político que, entre outras atribuições teria a de coordenar a coleta de todo o material sobre política externa e de todos os subsídios para a elaboração do Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores e da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, na parte relativa à política externa do Brasil (Castro, 2009, p. 528).

Diante do exposto, verificam-se as primeiras menções regimentais específicas sobre atividades de M&A/PE, assim como a prestação de contas quanto aos resultados obtidos pelo MRE.

A partir de 1973, apesar destes avanços em matéria de planejamento de política externa, iniciou-se um processo de extinção das unidades então criadas, centralizando as atribuições cada vez mais no Gabinete do ministro ou na Secretaria-Geral do MRE.⁵

Em 1984, já no final do período militar, na gestão de Saraiva Guerreiro, que se preocupava mais com as atividades de coordenação entre órgãos do que com o planejamento em geral, a formulação e a avaliação da política exterior ficou concentrada na Subsecretaria-Geral de Coordenação e Programas (SGCP), que contava com os recém-criados Departamento de Coordenação e Planejamento (DCP), o Departamento de Sistematização e Informação Política (DSP) e a Divisão Especial de Organização, Modernização e Métodos (Demor) – Castro e Castro (2009, p. 41).

A perda de importância do planejamento de política exterior, que durou aproximadamente duas décadas, só foi revertida com a criação da Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD), ligada diretamente ao ministro de Relações Exteriores, em 1995. No entanto, as reformas realizadas na gestão Lampreia (1995-2001), durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, “afetaram mais as questões de recursos humanos, gratificações de desempenho e produtividade, regras sobre diárias [e] contratação de pessoal para serviços terceirizados, do que os órgãos ligados

5. Para mais informações, consultar a aula de Benoni Belli, *O planejamento diplomático na formulação da política externa*, ministrada em 6 de julho de 2021, no curso *História da diplomacia brasileira* (aula 17), produzido pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: www.cebri.org/br/evento/328/curso-historia-da-diplomacia-brasileira-aula-17.

ao planejamento, à coordenação, à avaliação da política exterior” (Castro e Castro, 2009, p. 195). Já no final de sua gestão, na consolidação da estrutura organizacional do MRE, realizada em abril de 2000, manteve-se a SPD com as mesmas atribuições que foram estabelecidas em 1995:

I – desenvolver atividades de planejamento da ação diplomática; II – desenvolver atividades de planejamento político; e III – acompanhar, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, os assuntos referentes ao Ministério da Defesa (Brasil, 2000).

Mesmo havendo uma unidade especializada em atividade de planejamento em política exterior, não houve um melhor detalhamento de suas finalidades, o que pode ter favorecido a lógica já mencionada por Bloomfield (1978) de manter-se refém das demandas de curto prazo advindas das pressões políticas, que, muitas vezes, tomam conta do cotidiano dos planejadores e prejudicam as atividades voltadas para uma visão de longo prazo.

Essa tendência de privilegiar o curto prazo em detrimento daquilo que pode ser considerado estratégico manteve-se na reforma realizada no início da gestão de Celso Amorim (2003-2010) em meados de 2003, durante a presidência de Lula da Silva, pois a única atribuição adicionada à Secretaria de Planejamento Estratégico foi de caráter genérico: “IV – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado” (Brasil, 2003).

Depois disso, já no governo interino de Michel Temer, em julho de 2016, houve uma revisão das atribuições da Secretaria de Planejamento Estratégico, reduzindo-as a duas: “I – desenvolver atividades de planejamento político, econômico e de ação diplomática; e II – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado” (Brasil, 2016).

Apesar dessa diminuição da importância formal na estrutura do MRE, em 2017, na gestão de Aloysio Nunes (2017-2018), houve uma importante tentativa de criar um sistema integrado de planejamento da política externa. Para isso, em dezembro de 2017, foi instituído um grupo de trabalho que tinha como atribuições:

I – definir parâmetros para o pensamento estratégico, de médio e longo prazos, em todos os níveis da estrutura organizacional do MRE, no Brasil e no exterior;

II – recomendar a participação de unidades do MRE, no Brasil e no exterior, no processo de planejamento estratégico;

III – implementar o processo de planejamento estratégico no MRE, integrando as áreas políticas e administrativas na consecução dos objetivos da política externa brasileira;

IV – realizar estudos e elaborar documentos para apoiar a tomada de decisão das altas instâncias do MRE sobre o planejamento estratégico e seus ciclos de implementação, monitoramento e revisão;

V – propor iniciativas que possam contribuir para a formulação e a execução do planejamento estratégico do MRE, incluindo o aperfeiçoamento de políticas de governança e de gestão financeira, de pessoas, de processos, de projetos, de riscos e de controles internos;

VI – elaborar documento de referência para a adoção de um sistema de planejamento estratégico no MRE, que tenha o propósito de subsidiar, de modo sistemático e coerente, a formulação e a condução da política externa brasileira, bem como atender às demandas dos órgãos de supervisão e controle da Administração Pública (Brasil, 2017).

O texto da portaria apresenta um maior detalhamento das atribuições desta unidade de planejamento quando em comparação com as experiências anteriores. Também deve-se ressaltar que isso ocorreu durante um período de forte instabilidade política que marcou o governo Temer. O grupo de trabalho chegou a concluir um projeto-piloto, mas que acabou não sendo implementado.⁶

A última modificação na organização institucional em relação à questão do planejamento de política externa ocorreu em 2019, na gestão de Ernesto Araújo (2019-2021), já no início do governo de Jair Bolsonaro, que aprovou a nova estrutura regimental do MRE e manteve a unidade de planejamento ligada ao gabinete do ministro, alterando seu nome de SPD para Assessoria Especial de Gestão Estratégica, o que, mesmo sem alterar significativamente suas atribuições, deu maior precisão em relação à modificação realizada em 2016, limitando suas atividades somente às questões relacionadas ao planejamento, mesmo que, neste caso, também esteja se referindo às questões de planejamento administrativo do corpo burocrático. Suas atribuições são: “I – desenvolver atividades de planejamento estratégico político, econômico, administrativo e de ação diplomática; e II – realizar outras atividades de ordem de planejamento estratégico determinadas pelo Ministro de Estado” (Brasil, 2019).

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS PLANOS PLURIANUAIS

A construção de instrumentos e divisões internas no MRE voltadas ao planejamento, monitoramento e avaliação das ações externas não se esgota na agência diplomática. Os processos envolvidos na definição e acompanhamento da política externa que envolvem todo o aparato governamental também devem ser considerados.

No Brasil, a prática e os instrumentos centrais de planejamento desenvolveram-se principalmente entre as décadas de 1940 e 1970, mas, a partir dos anos 1980, o planejamento do governo federal foi adquirindo um caráter cada vez mais formal, fazendo com que seus instrumentos perdessem sua real efetividade. Diante dessa situação, a CF/1988 buscou reverter esse quadro com os PPAs. O primeiro PPA,

6. Para mais sobre o assunto, consultar a aula de Benoni Belli.

para o período 1991-1995, ainda se limitou a cumprir as formalidades exigidas pela nova CF/1988, mas, a partir de 1996, começou a se consolidar como um instrumento relevante para a organização da ação governamental ao indicar os principais objetivos e estratégias para os quatro anos de sua duração (Lessa, Couto e Farias, 2009). Assim, juntamente com a estabilização econômica doméstica obtida com a implantação do Plano Real, o planejamento retomou parte de sua importância no âmbito do funcionamento estatal (Cardoso Junior, 2015).

Mesmo sendo um instrumento que muitas vezes é visto como “obstáculo constitucional, mal necessário da burocracia ou inimigo público a ser ignorado no campo de batalha da política pública” (Cardoso Junior, 2015, p. 145), o PPA apresenta a orientação geral do governo, as suas principais intenções e também manifesta as expectativas a respeito do futuro próximo. Nesse sentido, é uma fonte importante de informação para a APE brasileira, mas que permanece pouco utilizada nos estudos da área de relações internacionais (Lessa, Couto e Farias, 2009).

O tratamento específico dedicado à política externa nos PPAs somente ocorreu a partir do plano de 2000-2003. No entanto, segundo Lessa, Couto e Farias (2009), é possível concluir que, no PPA 1996-1999, as ações externas estavam contempladas, mesmo não tendo referências diretas nas diretrizes resultantes das linhas estratégicas estabelecidas. A explicação dos autores é que o modelo de desenvolvimento se fundamentava na consolidação de uma ação internacional centrada na abertura econômica e que, “na busca de uma participação ativa na vida internacional, nos organismos e regimes multilaterais, reverenciavam-se as fórmulas externas, mas alcançava-se uma inserção dependente” (Lessa, Couto e Farias, 2009, p. 92). Essa visão, segundo os autores, foi dominante entre os dirigentes e planejadores no primeiro governo Cardoso e, portanto, não tratou-se necessariamente de negligência ou incoerência deste PPA em relação à política externa.

O artigo citado analisou os PPAs até o PPA 2008-2011. A conclusão geral foi de que, mesmo havendo variações na forma com que a política externa era percebida ao longo dos diferentes planos, o direcionamento estratégico apresentado manteve coerência com as linhas gerais das ações externas implementadas. Assim, a análise dos PPAs é mais uma fonte de informação para os estudos da área de relações internacionais e pode contribuir para a compreensão do nível de racionalidade da política externa e, mesmo sem identificar se a burocracia internaliza o que é indicado nos planos, ajuda a evidenciar como a política externa deixa de ser percebida como exclusividade do MRE e passa a ser vista também como parte das ações dos demais órgãos estatais.

Do ponto de vista de como os assuntos de política externa estão inseridos nos PPAs, podemos ver nos textos de 2012-2015⁷ e 2016-2019⁸ que a parte da análise mais geral, a que engloba todas as áreas do planejamento e busca estabelecer as diretrizes fundamentais dos PPAs, é apresentada no capítulo *Dimensão estratégica*. Nesta parte do texto, é possível verificar o diagnóstico da situação do Estado frente aos contextos nacional e internacional, assim como as expectativas e intenções do governo para os próximos quatro anos. É a partir da definição das diretrizes estratégicas que os objetivos específicos de cada política pública são estabelecidos.

Os assuntos diretamente relacionados à política externa são tratados no capítulo *Dimensão tática* dos PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, sendo que a orientação específica e os objetivos da área são apresentados nos subcapítulos *Políticas e temas especiais* (PPA 2012-2015) e *Temas especiais* (PPA 2016-2019). Apesar de haver um espaço específico para o tratamento das ações externas do país, temas diretamente relacionados, como o comércio exterior ou os assuntos da política nacional de defesa, são tratados em seus próprios subcapítulos. Vale destacar que as questões relacionadas ao regionalismo sul-americano ganharam maior destaque no PPA 2012-2015, com um subcapítulo próprio, intitulado *Integração sul-americana*.

O formato do texto do PPA não reflete somente uma determinada forma de argumentação ou de apresentação das informações, mas também o fato de que os diversos assuntos de política externa não estão somente sob a responsabilidade do MRE, sendo tratados também pelos demais ministérios.

Nesse sentido, a formulação e implementação da política externa não se restringe ao Itamaraty, e há, nos diversos órgãos do Estado, divisões, diretorias e assessorias específicas para tratar dos assuntos internacionais. Isso indica que a política externa é uma política pública que tem um caráter tendencialmente mais transversal (Faria, 2018).

Os PPAs possuem instrumentos de monitoramento e avaliação próprios, mas estes só vieram a ser implantados a partir do PPA 2004-2007, com a finalidade de aprimorar os relatórios periódicos, os critérios de avaliação dos resultados, os indicadores de acompanhamento, o registro no sistema de gerenciamento e a prestação de contas em relação ao orçamento (Ramos e Schabbach, 2012).

Mesmo havendo um importante processo de aprimoramento dos instrumentos relacionados aos PPAs, permanece a crítica geral de que os planos ainda não condizem com as necessidades de desenvolvimento do país. Para Garcia (2015, p. 14),

7. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>. Acesso em: 11 dez. 2021.

8. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2016-2019>. Acesso em: 11 dez. 2021.

o PPA não é um plano, tampouco ocupa lugar dos antigos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Do modo como vem sendo feito, não passa de uma Programação Plurianual de Despesas, que não revela as prioridades de cada governante. O aparato legal e organizacional existente não consegue fazer com que os PPAs possam dar conta de encadear uma estratégia de desenvolvimento nacional.

Independentemente das críticas que se possam fazer à efetividade dos PPAs, é fato que estes possuem o potencial para tornarem-se mais funcionais e, “no âmbito do PPA, é perfeitamente possível e desejável montar-se um leque não exaustivo de indicadores periódicos de eficiência, eficácia e efetividade para praticamente todas as políticas públicas hoje em execução no país” (Cardoso Junior, 2015, p. 163).

Nesse sentido, mesmo que de forma limitada, os PPAs apresentam as principais linhas de ação em matéria de política externa definidas pelo governo do momento, como demonstrado por Lessa, Couto e Farias (2009). Portanto, além de ser uma importante fonte documental para a APE brasileira, também constitui parte do planejamento existente para as questões internacionais e deve ser considerado ao se pensar e construir metodologias específicas para o monitoramento e avaliação das ações externas.

No entanto, não significa afirmar que as expectativas apresentadas nos textos dos PPAs se realizem, pois, como foi argumentado anteriormente, a política externa tem uma série de condicionantes que aumentam sua imprevisibilidade e, ao mesmo tempo, o Estado brasileiro não dispõe, até o momento, de cultura, estrutura, metodologia e instrumentos suficientes para dar conta da realidade internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi discutido anteriormente, ao mesmo tempo que há crescente demanda por planejamento da política externa, em razão da complexidade das relações internacionais, da ampliação da interdependência entre doméstico e externo, e da democratização, tornam-se cada vez mais difíceis as possibilidades de implementação do planejamento e de sua utilização como referência para ações concretas. Este texto buscou elencar alguns dos fatores estruturais e conjunturais que perfazem essa situação contraditória, desafiadora da oferta de planejamento da política externa.

Um dos desafios centrais refere-se à situação de incerteza que é característica do ambiente internacional, assim como a reduzida capacidade de controle dos Estados em relação ao contexto de implementação das suas ações. Ou seja, o âmbito de implementação do planejado é, em larga medida: i) externo ao sistema político nacional; ii) dependente de outros atores, que atuam sob as mesmas condições de incerteza; e iii) possuidor de um componente altamente dinâmico. Por conta desses fatores, muitas vezes os temas, o processamento e as ações de política externa têm um tempo de duração que ultrapassa a duração de governos. Com isso, os

resultados de uma ação externa de um governo podem demorar para ser claramente identificados, enquanto a cobrança da política doméstica, em grande parte, é a de que os resultados sejam mais rápidos e mais tangíveis. Entretanto, a característica intrínseca da política externa, muitas vezes, não permite isso.

Do ponto de vista das lideranças políticas, essa situação condiciona também o tipo de engajamento que se busca em relação às questões internacionais, já que governos e lideranças políticas buscam resultados que possam ser explicitamente creditados, com a expectativa de auferir benefícios eleitorais e políticos. Outra particularidade da política externa é que, em determinados casos, no âmbito dessa política pública, busca-se evitar que um Estado ou outro ator internacional implemente determinada ação. Essas situações em que se busca uma não ação de outro ator são difíceis de ser mensuradas, mas compõem parte relevante do cotidiano das relações internacionais.

Em adição a esses fatores, há uma literatura consistente de APE que indica que as ações dos governos no âmbito internacional são resultado de disputas interburocráticas. Frequentemente, os órgãos governamentais têm distintas leituras sobre a representação de problemas de política externa e as oportunidades de ação internacional possíveis, visualizando os temas a partir de suas respectivas perspectivas organizacionais e políticas específicas. Como aponta Hermann (2001, p. 47-48) “embora existam inúmeros fatores domésticos e internacionais que podem influenciar – e de fato influenciam – o comportamento da política externa, essas influências são necessariamente canalizadas por meio do aparato político de um governo, que é quem identifica, decide e implementa a política externa”.

O componente de imprevisibilidade e a singularidade do ambiente de implementação são características que desafiam os esforços de planejamento de política externa de todos os Estados. Desse modo, os aspectos mencionados nos parágrafos precedentes também se aplicam aos esforços de planejamento da política externa brasileira. Contudo, há aspectos próprios que se vinculam ao Brasil e a países em desenvolvimento que reforçam a contradição entre a necessidade de planejamento e as possibilidades existentes. A situação de instabilidade política e econômica do Brasil e dos países latino-americanos é uma delas, o que acentua ainda mais os níveis de incerteza.

Ao mesmo tempo, a existência de recursos econômicos limitados amplia o desafio de construir apoio político e justificar o direcionamento de recursos para instrumentos e ações que se vinculem a projetos de política externa. Esses dois aspectos, instabilidade política e existência de recursos econômicos limitados, reforçam a pressão por resultados rápidos e tangíveis da política externa, pois as carências do país são evidentes e, muitas vezes, urgentes. Mas, como vimos, a

temporalidade do resultado das ações de política externa muitas vezes tem dificuldade de corresponder a essa expectativa.

Como discutido na seção sobre as adaptações organizacionais do tema do planejamento nas estruturas do MRE, há um esforço consistente para se avançar no tema, em que pese o levantamento histórico ter indicado dificuldades para a institucionalização e operacionalização de uma unidade de planejamento, dificuldades também presentes em MREs de outros países.

A partir da análise da experiência brasileira no período de 1949 a 2018, e referindo-se aos desafios para o planejamento de política externa, Farias (2021, p. 9) aponta cinco aspectos centrais que evidenciam as dificuldades para essa tarefa.

Primeiro, era difícil traduzir diretrizes amplas para o trabalho dos diplomatas que atuavam em áreas operacionais. Segundo, diplomatas lotados em divisões e departamentos ressentiam-se de intromissões vindas de especialistas externos com pretensões intelectuais. Terceiro, como em outras áreas do governo, os planejadores diplomáticos acreditavam na separação conceitual entre formulação e implementação – algo que gerava rivalidades indesejadas. Quarto, os diplomatas tornaram-se menos otimistas quanto ao uso das ciências sociais e passaram a retirar seu apoio à sua aplicação no trabalho diplomático. Quinto, o planejamento de políticas na diplomacia teve impacto limitado em um contexto marcado por dezenas de órgãos governamentais competindo entre si por espaço institucional.

Ao mesmo tempo, o fato de a agenda de política externa cada vez mais ter interface com a atuação setorial de diferentes instâncias do Estado reforça a importância de haver algum tipo de coordenação do processo de planejamento sobre as questões internacionais, e nisso o MRE pode ser um ator decisivo.

Pelo exposto, fica evidente a dificuldade para se avaliar ou monitorar uma política sobre a qual há baixa capacidade de controle e um número elevado de variáveis contextuais que condicionam o seu resultado. Ao passo que, para questões que envolvem, por exemplo, a atuação consular e o atendimento de brasileiros no exterior, é possível pensar em indicadores objetivos para o monitoramento e a avaliação, como fazer isso para o caso de ações que envolvem modificar uma política doméstica de outro Estado ou que dependem do consentimento de um conjunto de Estados?

No Brasil, essas questões se colocam em um contexto em que há uma ampliação significativa das demandas de M&A/PE por parte dos órgãos de controle do Executivo, mas também por parte do Legislativo, do Judiciário e da sociedade civil. Como procuramos indicar ao longo do texto, a elaboração de instrumentos de M&A/PE precisa levar em conta os aspectos inerentes a essa política pública. Não foi o objetivo deste texto construir indicadores de M&A/PE. De todo modo, deu-se um passo inicial na construção dos fundamentos para viabilizar instrumentos

de M&A/PE que levem em conta a sua particularidade enquanto política pública. As novas tecnologias digitais podem ajudar a processar os dados oriundos da ampliação do acesso aos canais de comunicação entre os Estados e a própria ampliação do acompanhamento e da disponibilização de informações sobre a agenda internacional e a agenda de política externa em plataformas digitais. As possibilidades de automatização de coleta dessas informações possibilitam um conjunto amplo de dados a serem explorados em esforços de M&A/PE.

Além desses aspectos, considerem-se: i) a CF/1988, em particular as determinações colocadas no art. 4º; ii) a qualificação e a estrutura burocrática do MRE; iii) os esforços de construção dos PPAs, ainda que a compartimentalização da organização por ministérios traga dificuldades, já que à política externa se sobrepõem questões presentes em diferentes ministérios como infraestrutura; iv) o comércio exterior; v) a defesa; vi) a promoção comercial etc. Os aspectos listados são características que se deve levar em consideração para a construção de instrumentos de monitoramento e avaliação. Do ponto de vista do planejamento, deve permanecer no horizonte a questão de como desenvolver um sistema equilibrado entre as necessidades de planejar e as possibilidades de implementar os planos.

REFERÊNCIAS

ABREU, K. Ativismo diplomático sem bom conteúdo de nada serve ao povo brasileiro. **O Estado de São Paulo**, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinioao/espaco-aberto/metodo-e-substancia/>.

ALLISON, G. T.; HALPERIN, M. H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, n. S1, p. 40-79, 1972.

ALMEIDA, R. A. R. de. **O Brasil e o multilateralismo comercial**: a política externa brasileira em relação à OMC entre 2003 e 2008. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 26 fev. 2019.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul.-dez. 2000.

BELLI, B. O planejamento e a visão estratégica nas relações exteriores. **O Estado de São Paulo**, 24 out. 2017. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-planejamento-e-a-visao-estrategica-nas-relacoes-exteriores/?srsltid=AfmBOopKsTk1xQQ8ZMmIGxyyI9JZ9qyk48VUwpK64zvOKRROPHzDRpQs>.

BLOOMFIELD, L. P. Planning foreign policy: can it be done? **Political Science Quarterly**, v. 93, n. 3, p. 369-391, 1978.

BRASIL. Decreto nº 1, de 21 de setembro de 1961. Aprova o regulamento orgânico do Ministério das Relações Exteriores. **Diário Oficial da União**, 21 set. 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03///decreto/Historicos/DCM/dcm0001impressao.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 3.414, de 14 de abril de 2000. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 14 abr. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3414.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.759, de 21 de junho de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 jun. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm#art6. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.817, de 21 de julho de 2016. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo Federal – FCPE. **Diário Oficial da União**, 21 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8817.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Portaria de 12 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 192, 15 dez. 2017. Seção 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1073503/do1-2017-12-15-portaria-%20de-12-de-dezembro-de-2017-1073499-1073499. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**, 9 jan. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9683.htm#art9. Acesso em: 10 set. 2021.

BURGES, S. W.; CHAGAS BASTOS, F. H. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277-290, 4 maio 2017.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: Ipea, 2015.

CASTRO, F. M. de O. **1808-2008: dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-1979)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. v. 1, 644 p.

CASTRO, F. M. de O.; CASTRO, F. M. de O. (Org.). **1808-2008: dois séculos de história da organização do Itamaraty (1979-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. v. 2, 332 p.

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

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. (Coleção Relações Internacionais).

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 75-92, out. 2010.

FARIA, C. A. P. de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311-355, jun. 2012.

FARIA, C. A. P. de. Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da política externa brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, p. 65-93, jan. 2018.

FARIAS, R. de S. The rise, fall and rebirth of foreign policy planning in Brazil (1949-2018). **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 16, n. 4, p. 547-564, 12 jul. 2021.

FERRARI, D. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: MOISÉS, J. A. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2011. p. 75-90.

GARCIA, R. C. Prefácio. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: Ipea, 2015. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo).

HERMANN, M. G. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 47-81, 2001.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, jun. 2009.

MAIA, C. C.; CESAR, S. E. M. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política externa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 41, n. 163, p. 363-388, jul.-set. 2004.

MALAMUD, A. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira e a integração regional**: uma análise a partir do Mercosul. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2015.

MAY, E. R. The nature of foreign policy: the calculated versus the axiomatic. **Daedalus**, v. 91, n. 4, p. 653-667, 1962.

NEVES, J. A. de C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 103-138, jun. 2003.

OLIVEIRA, I. *et al.* International integration as a vector for the Brazilian economic recovery: proposals for stimulating exports. **Revista Tempo do Mundo**, n. 26, p. 103-143, ago. 2021.

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

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set.-out. 2012.

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

RIBEIRO, P. F. O Legislativo e a política externa brasileira (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* (Ed.). **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea; Funag, 2018.

SOUZA FILHO, O. Q. de. As tarefas da política externa na ordem constitucional brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**, v. 5, n. 2, p. 34-59, 15 jul. 2020.

TCU MONITORA atribuições e atividades do Ministério das Relações Exteriores. TCU, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-monitora-atribuicoes-e-atividades-do-ministerio-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 11 dez. 2021.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 391/2018 – Plenário**.
Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/551783747/relatorio-de-levantamento-rl-3383820>. Acesso em: 12 set. 2021.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: PARA ENFRENTAR O DESAFIO

Walter Desiderá

1 INTRODUÇÃO

Ao chegar ao capítulo final deste livro, a sensação em relação aos resultados obtidos com a pesquisa é paradoxal. Ao mesmo tempo que se pode considerar que tenha sido dado um passo fundamental para a construção científica de uma agenda dedicada ao monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE), também se faz presente uma sensação de que pouco se avançou concretamente para a superação dos desafios mais prementes que rodeiam a tarefa. Diante dessa perplexidade, a proposta deste último capítulo consiste em equilibrar cada uma dessas duas apreciações. Concretamente, trata-se de amenizar o otimismo a partir do reconhecimento objetivo dos aspectos mais críticos que seguem em aberto. Por outro lado, e talvez mais importante, a proposta deste capítulo consiste em atenuar o pessimismo a partir da exposição das estratégias que serão trilhadas nas etapas seguintes da pesquisa para enfrentar os obstáculos. Acima de tudo, o objetivo é colocar o convite a toda a sociedade para participar da discussão, instigando cidadãos e especialistas a aportarem ideias, críticas e sugestões. A dedicação de esforços para que ferramentas sejam construídas e o M&A/PE seja executado somente faz sentido se for baseada em um processo coletivo e participativo, se não, a justificativa por sua função democrática e/ou de aprimoramento da ação estatal se torna uma falácia.

O texto está dividido em três breves seções, contando com esta introdutória. A segunda seção se dedica a sintetizar a pesquisa avaliativa da política externa na forma de um roteiro geral com etapas imprescindíveis, em algumas das quais estão presentes os gargalos mais relevantes. A terceira e última seção, por sua vez, apresenta os passos futuros que deverão ser trilhados para a conclusão deste projeto, indicando de que forma se pretende enfrentar parte das fragilidades do construto teórico-metodológico.

2 O ROTEIRO BÁSICO DO M&A/PE

Para elencar boa parte da discussão teórica e procedimental proposta ao longo desta obra de maneira concisa e guiar a argumentação deste capítulo, o quadro 1 foi elaborado como recurso analítico. Contando com as contribuições da área dedicada ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas (M&A/PP) no campo da análise de políticas públicas (APP), sua função consiste em fornecer um roteiro básico em que as etapas da pesquisa avaliativa são listadas em interface com o caso da política externa.

QUADRO 1
Passos fundamentais de uma pesquisa de M&A/PE

Função	Procedimento
1) Definição do escopo	Identificação/hierarquização das ações de política externa.
	Identificação/hierarquização dos objetivos de política externa.
2) Caracterização do objeto	Escolha/proposição de variáveis e respectivos indicadores para dimensionar ou qualificar as entregas efetuadas.
	Escolha/proposição de variáveis e respectivos indicadores para dimensionar ou qualificar os resultados obtidos.
3) Delimitação das categorias avaliativas	Escolha/proposição de critérios para avaliar e de parâmetros para classificar a entrega das ações.
	Escolha/proposição de critérios para avaliar e de parâmetros para classificar a conquista dos objetivos.
4) Formulação de hipóteses causais	Identificação de ações e objetivos que foram realizados e assumidos somente durante a implementação da política.
	Identificação de consequências não intencionais potencialmente correlacionadas com entregas efetuadas.
	Identificação de resultados potencialmente correlacionados com variáveis intervenientes exógenas.
	Exame/presunção da causalidade entre entregas e resultados.
5) Instrumentalização das conclusões	Divulgação do desenho de pesquisa, dos resultados e das conclusões, com garantia de amplo acesso público.
	Formulação de recomendações de políticas.

Elaboração do autor.

Considerando que o detalhamento dos procedimentos listados e de suas funções foi objeto de discussão ao longo de todo o livro, não faz sentido aqui repetir essa tarefa. Na seção seguinte, algumas dessas questões mais fundamentais são brevemente retomadas com a função de dar suporte à explicação dos caminhos planejados para enfrentar os obstáculos e dar sequência ao projeto de pesquisa.

3 O CAMINHO A SEGUIR: EXPERIMENTAÇÃO, TESTAGEM, PARTICIPAÇÃO E APRENDIZADO

Numa abordagem científica positivista e conservadora, a verificação da causalidade requer a coleta de evidências que indiquem nexos, direção e efeito entre duas variáveis. Segundo esse pensamento, a demonstração de como, e em que medida, as iniciativas empreendidas pela política externa impactam os frutos colhidos por um ator no sistema internacional constitui condição para a conclusão científica da empreitada do M&A/PE, isto é, a prescrição de aprimoramentos de política baseados em evidências. Conforme debatido, a condução de uma pesquisa avaliativa que corresponda a esse modelo ideal tem impedimentos múltiplos e de fontes diversas. Nesse contexto, a defesa rigorosa dessa epistemologia tem resultado no pior cenário: o conhecimento não tem sido construído. Diante de tal impasse, uma percepção crítica dos entraves metodológicos existentes, aliada à formulação de estratégias inovadoras e pragmáticas para superá-los, torna-se premente. E a solução pode estar na simplicidade de contar com os elementos disponíveis para começar pelo começo. Nessa direção, as ideias propostas para dar seguimento ao projeto incluem a divisão da pesquisa em duas fases sequenciais.

3.1 Primeira fase: monitoramento de resultados

A construção de ferramentas para o acompanhamento dos rumos tomados pela conquista dos objetivos da política externa, embora conte com fragilidades, constitui uma tarefa com menor complexidade teórica e maior viabilidade técnica. Na sua concretização, tanto a definição precisa dos objetivos quanto a qualificação ou mensuração dos resultados por eles almejados são viáveis, desde que as limitações sejam devidamente explicitadas e reconhecidas.

No que se refere aos objetivos, pretende-se seguir quatro estratégias metodológicas complementares, conforme descrito adiante.

- 1) Consulta de dados provenientes de pesquisas de opinião pública, que captam as percepções da sociedade e dos grupos de interesse acerca da política externa.
- 2) Análises documentais abrangentes dos discursos e notas oficiais produzidos pelas autoridades responsáveis pela formulação e implementação da política externa, incluindo dispositivos constitucionais.
- 3) Utilização do Plano Plurianual (PPA) como documento governamental chave, no qual os objetivos nacionais são explicitados.
- 4) Entrevistas estruturadas com membros do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sobretudo da Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD), com o propósito de validar internamente os resultados divergentes obtidos pelos demais caminhos e esclarecer as prioridades estabelecidas.

Definidos os objetivos mediante esse processo, o próximo passo é a elaboração de indicadores consistentes e metodologicamente fundamentados, capazes de capturar o encaminhamento tomado pelos resultados esperados correspondentes a eles. Para tanto, os procedimentos que se pretende adotar incluem: i) revisão sistemática e crítica da literatura acadêmica especializada sobre indicadores aplicáveis à política externa; ii) avaliação detalhada dos indicadores existentes e das bases de dados correspondentes; iii) análise da consistência lógica e conceitual entre os indicadores propostos e os resultados esperados, bem como dos resultados com o enunciado dos objetivos correspondentes; iv) realização de oficinas temáticas nacionais com especialistas acadêmicos e profissionais da diplomacia para validar os indicadores e/ou fomentar a geração colaborativa de propostas inovadoras; e v) emprego eventual de ferramentas avançadas da ciência de dados, tanto para o exame crítico dos indicadores selecionados quanto para o desenvolvimento cauteloso de novas sugestões para suprir lacunas contundentes.

3.2 Segunda fase: avaliação de desempenho

Ainda que os achados obtidos na fase anterior possam, em grande medida, limitar os rumos alternativos a serem tomados pela pesquisa, a etapa subsequente esperada consiste na elaboração dos demais elementos que compõem as ferramentas de avaliação de desempenho. Em termos de eficácia, uma maneira simples de estabelecer os parâmetros avaliativos se define pela identificação das metas subjacentes aos objetivos.

Com foco naqueles objetivos para os quais tenham sido desenvolvidos e validados indicadores robustos, uma primeira operação a ser efetuada deve ser a classificação dos objetivos em categorias de acordo com o tipo de meta que incorporam, sendo elas: i) quantitativa definida; ii) quantitativa direcional (ampliar, reduzir ou manter); iii) qualitativa binária; e iv) qualitativa categórica. Essa tipologia permitirá sugerir as estratégias mais adequadas para a definição preliminar dos alvos específicos das metas quantitativas ou, conforme o caso, a caracterização qualitativa do progresso (estágio, ritmo e sentido dos encaminhamentos observados com referência ao almejado).

A construção dessas ferramentas inaugura a possibilidade de se deparar com o desafio da causalidade. Para mitigar este problema, a sugestão imaginada trata de categorizar os próprios objetivos sob monitoramento e avaliação em função do grau de influência ou controle efetivamente exercido pelo Brasil sobre os resultados esperados, levando em conta as capacidades nacionais absolutas e a posição relativa do país no sistema internacional. Tal categorização pretende ser complementada por consultas estruturadas a diplomatas e especialistas nas áreas temáticas correlatas, coletando a atribuição de notas de um a dez, por exemplo, para o grau de

controle brasileiro por eles percebido. A média dessas avaliações pode configurar um índice quantitativo destinado a calibrar adequadamente o valor-alvo das metas ou os parâmetros adotados para delimitar as categorias avaliativas nas observações dos resultados. Quanto menor o controle percebido, por exemplo, mais modesto deve ser o limite definido para aferir o sucesso das ações implementadas.

Além disso, um índice de tal natureza permitiria ao mesmo tempo classificar os objetivos segundo diferentes graus de dependência dos resultados com relação ao contexto internacional, variando desde os objetivos fortemente condicionados por fatores externos até os predominantemente influenciados por ações individuais do próprio país. Essa distinção pode orientar as tarefas atinentes à instrumentação dos resultados das avaliações, uma vez que promete indicar de antemão onde existem potenciais lições a serem aprendidas. Em um horizonte temporal mais amplo, os próprios resultados empíricos poderão subsidiar ajustes no índice calculado originalmente, conforme as evidências acumuladas indiquem graus de controle distintos dos inicialmente projetados.

Por fim, visando embasar esse processo classificatório e gerar hipóteses robustas sobre as relações entre os recursos nacionais e a capacidade de influência internacional, pode ser desenvolvida uma matriz analítica que contenha indicadores detalhados das capacidades nacionais absolutas e relativas por área temática específica. Essa matriz, combinada com as percepções dos profissionais e dos especialistas, deve contribuir para identificar áreas onde recursos materiais convencionais são menos relevantes do que fatores intangíveis, como o prestígio diplomático ou o ativismo internacional. Esses dados podem se revelar essenciais não apenas para a revisão contínua dos índices, mas também para uma reflexão estratégica mais abrangente acerca dos mecanismos mais eficientes em ampliar a influência internacional brasileira.

Este processo permanece ainda incompleto e parcialmente estruturado. De todo modo, com experimentação informada, ampla participação de especialistas e profissionais, validação contínua e aprendizado cumulativo, busca-se obter de forma modesta e simultânea rigor metodológico, legitimidade democrática e relevância estratégica para o projeto e suas conclusões. Quem se habilita?

NOTAS BIOGRÁFICAS

GUILHERME DE OLIVEIRA SCHMITZ

Doutorando em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), onde desenvolve tese sobre a nova rota da seda chinesa na América Latina. Mestre em relações internacionais pela UnB (2013). Pesquisador da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea) desde 2009. Tem experiência e interesse de pesquisa em China; transição de poder; cooperação internacional para o desenvolvimento; migração; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e monitoramento e avaliação de política externa.

HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR

Professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e editor-chefe da Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI). É pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Centro de Estudos Globais da UnB, do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri). É doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e, entre 2017 e 2018, realizou estágio pós-doutoral na Universidade de Harvard. Atua nos seguintes temas de pesquisa: análise de política externa, política externa brasileira, regionalismo e instituições internacionais, tendo publicado em periódicos científicos nacionais e internacionais.

MARCELO PASSINI MARIANO

Possui graduação em ciências sociais pela Universidade de São Paulo – USP (1992), mestrado em ciência política pela USP (1998) e doutorado em sociologia pela Universidade Estadual Paulista – Unesp (2007). É professor assistente doutor em relações internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais na Unesp, *campus* de Franca, e professor do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Coordena o Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (Lantri) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Unesp. É pesquisador do Centro de Estudos da Cultura Contemporânea (Cedec). Tem experiência na área de relações internacionais com pesquisa nos seguintes temas: processos de integração regional (Mercosul; Área de Livre Comércio das Américas – Alca; União Europeia; e integração na América Latina); política externa brasileira; controle democrático da política externa;

processos decisórios e de gestão de relações internacionais de governos não centrais (paradiplomacia); técnicas de pesquisa em humanidades; e uso de tecnologias de informação e comunicação.

RENAN ARNON DE SOUZA

Graduado em estatística (2008-2017) e mestre (2020-2022) em ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), tendo desenvolvido dissertação com o tema *Marolinha ou tsunami? O efeito da onda bolsonarista para os partidos da direita confessional nas eleições municipais de 2020*, que foi premiada como a melhor dissertação do ano de 2022 do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPR. Atualmente é doutorando em ciência política pela mesma universidade, pesquisador vinculado ao Laboratório de Estudo, Ensino e Pesquisa em Ciência da Política (CIIdaPOL_lab), especialista de dados na Ligga Telecom e professor da Escola de Negócios da pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Possui interesse especial no efeito *coattail*, na relação entre política e religião e no surgimento de governos autoritários.

WALTER DESIDERÁ

Doutor em relações internacionais pela Universidade Complutense de Madri, Espanha (2016-2020), tendo desenvolvido tese sobre a política externa brasileira do governo Dilma (2011-2016). Mestre em política internacional e comparada pela Universidade de Brasília (2014), com pesquisa em integração sul-americana, cooperação Sul-Sul, BRICS e política externa brasileira. Pesquisador da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea) desde 2010, onde exerce o cargo de coordenador de Estudos em Relações Econômicas Externas desde 2024. Atualmente, desenvolve ferramentas para monitoramento e avaliação de política externa, incluindo o uso de *big data* e inteligência artificial.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Leticia Luiza de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

Autores

Guilherme de Oliveira Schmitz

Haroldo Ramanzini Júnior

Marcelo Passini Mariano

Renan Arnon de Souza

Walter Desiderá



ISBN 978-65-5635-089-9



9 786556 350899 >

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**