

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: PARA ENFRENTAR O DESAFIO
Autor(es)	Walter Desiderá
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-089-9/cap7

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2025

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

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?

