

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: IMPORTÂNCIA DEMOCRÁTICA, ESPECIFICIDADES DO OBJETO E COLABORAÇÃO DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Autor(es)	Walter Desiderá Haroldo Ramanzini Júnior
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-089-9/cap2

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: 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 trocaria 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 perda 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.

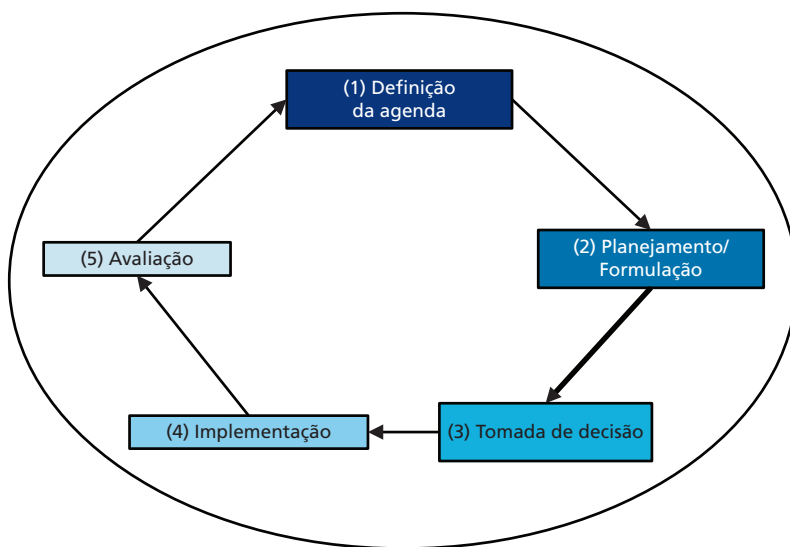
Conforme bem relatado por Jann e Wegrich (2007, p. 43), o campo da APP surgiu nos Estados Unidos nos anos 1950, derivado da ciência política, disciplina científica com o qual permanece tendo vínculo mais direto. Sua origem, creditada à obra de Lasswell (2003 [1951]), teve como mote central a necessidade 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.