

DEENCAPSULAMENTO, POLITIZAÇÃO E NECESSIDADE DE (RE)LEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: RAZÕES E PERCALÇOS PARA O SEU MONITORAMENTO E A SUA AVALIAÇÃO¹

Carlos Aurélio Pimenta de Faria²

Este artigo tem dois objetivos principais: *i)* introduzir e fomentar uma discussão mais sistemática sobre a questão do monitoramento e da avaliação (M&A) da política externa brasileira (PEB) junto aos especialistas do país, governamentais e não governamentais; e *ii)* analisar as implicações da compreensão da política externa como uma política pública, nos planos teórico e normativo e de acordo com as especificidades brasileiras, destacando a necessidade de que a produção da PEB também se beneficie e esteja sujeita à prática de M&A. Contudo, para além da questão normativa – pautada tanto pelos imperativos da produção de políticas públicas em contextos democráticos quanto pelo reconhecimento de que o M&A é essencial para a promoção da *accountability* e do aprendizado –, também pretende-se analisar a experiência da política externa de alguns países selecionados no que concerne a essa prática.

Palavras-chave: política externa brasileira; monitoramento; avaliação; políticas públicas.

DECAPSULATION, POLITICIZATION AND THE NEED TO (RE)LEGITIMIZE BRAZILIAN FOREIGN POLICY: PROS AND DIFFICULTIES FOR ITS MONITORING AND EVALUATION

The article has two main objectives: *i)* to introduce and foster among the country's pundits, both governmental and non-governmental, a more systematic debate about the monitoring and evaluation (M&E) of Brazilian foreign policy; *ii)* to analyze what it means to understand foreign policy as a public policy, both in theoretical terms, in the normative realm, and according to Brazilian specificities, highlighting the fact that Brazilian foreign policy production need to be subject to monitoring and evaluation and may benefit from them. Beyond the normative question, however, ruled by the imperatives of public policy production in democratic contexts, which regards the recognition that M&E are essential to the promotion of accountability and learning, the article also tries to analyze the M&E experience of other selected countries.

Keywords: Brazilian foreign policy; monitoring; evaluation; public policies.

1. Este trabalho foi desenvolvido com o auxílio de uma bolsa de pesquisa do Ipea, no âmbito do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB), recebida de janeiro a meados de agosto de 2016. Pelos comentários e sugestões feitos a uma versão anterior do texto, o autor agradece a Dawisson Belém Lopes e Luiz Feldman, e pelo auxílio na coleta dos dados, a Thales Leonardo de Carvalho e Pedro Zucheratto Castro.

2. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). *E-mail:* <carlosof@pucminas.br>.

DEENCAPSULAMIENTO, POLITIZACIÓN Y NECESIDAD DE (RE)LEGITIMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERNA BRASILEÑA: RAZONES Y PERCANCES PARA SU MONITORAMIENTO Y EVALUACIÓN

El artículo tiene dos objetivos principales: *i)* introducir y fomentar una discusión más sistemática respecto a la cuestión del monitoramiento y de la evaluación (M&E) de la política externa brasileña (PEB) junto a los expertos del país, gubernamentales y no gubernamentales; y *ii)* analizar las implicaciones de la comprensión de la política externa como una política pública, en los niveles teórico, normativo y de acuerdo con las especificidades brasileñas, poniendo en relieve la necesidad de que la producción de la PEB también se beneficie y esté sujeta al M&E. Más allá de la cuestión normativa, sin embargo, reglada tanto por los imperativos de la producción de políticas públicas en contextos democráticos, i.e. por el reconocimiento de que el monitoramiento y la evaluación son esenciales a la promoción de la *accountability* y del aprendizaje, se pretende, asimismo, analizar la experiencia de la M&E de la política externa de algunos países seleccionados.

Palabras clave: política externa brasileña; monitoramiento; evaluación; políticas públicas.

JEL: Z18.

1 INTRODUÇÃO

No dia 16 de fevereiro de 2016, o senador do Partido da Social Democracia Brasileira do Ceará (PSDB-CE) Tasso Jereissati, membro titular da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado brasileiro, postou em seu Facebook a seguinte nota:

a Comissão de Relações Exteriores aprovou esta manhã requerimento que apresentei solicitando a avaliação das políticas públicas conduzidas pelo Ministério de Relações Exteriores no decorrer do ano de 2016. O Brasil vive uma grave crise econômica causada por políticas equivocadas da presidente Dilma, e o Itamaraty, que tem 70% das suas despesas atreladas ao dólar, viu seus gastos aumentarem em 50% de um ano para o outro. Mesmo assim, o ministério não anunciou nenhum programa de modernização gerencial para prestar mais e melhores serviços para os brasileiros no Brasil e no exterior.

Não é possível implementar política externa com um ministério sem recursos e desconectado com os desafios do momento em que vivemos. Se há uma instituição responsável por avaliar e propor novos rumos para a política externa brasileira [PEB], é o Senado Federal. Por isso, a aprovação deste requerimento é apenas o início de uma ampla discussão com a sociedade sobre a política externa que queremos e que atenda ao interesse dos brasileiros.³

O referido requerimento e sua aprovação podem ser interpretados de pelo menos duas maneiras distintas, ainda que complementares, conforme descrito a seguir.

3. Disponível em: <<https://www.facebook.com/tassocomvoce/posts/515838081952768>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

- 1) Do ponto de vista institucional e legal, ambos podem ser vistos como expressão do pleno funcionamento dos mecanismos de “freios e contrapesos” do Estado brasileiro, como exemplo do controle recíproco entre os poderes da República. Isso porque, seguindo as determinações constitucionais e o Regimento Interno do Senado Federal (art. 96-B), compete ao Legislativo, entre outros, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das ações do Executivo,⁴ que é o responsável pela formulação e pela implementação da política externa.⁵
- 2) Do ponto de vista político, é possível defender o argumento de que, quando devidamente contextualizados, esse requerimento e sua aprovação – por uma Comissão Legislativa permanente comandada por um senador opositor, como o requerente – são instrumentos de uma disputa política e eleitoral que, em um crescendo, levaria, alguns meses depois, ao impedimento da presidente Dilma Rousseff.

Não obstante, a avaliação das políticas públicas nem sempre é utilizada como crítica ao governo do dia. Para ficarmos com um paradigmático contraexemplo do antecessor de Dilma Rousseff, podemos recordar o crucial papel desempenhado pela avaliação na garantia da legitimidade de outra política polêmica – ou melhor, programa – iniciada durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva: o Bolsa Família. O programa gerencia um benefício não contributivo, implementado por um ministério então recém-criado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que promove significativa redistribuição em um país onde o gasto público regressivo sempre foi a tônica. O MDS nasceu tendo em seu organograma, com o mesmo *status* de suas distintas secretarias nacionais, uma especificamente dedicada à avaliação e à questão da informação, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).⁶ O uso que se fez do monitoramento e da avaliação (M&A) do programa, que foram sistemáticos e avalizados por prestigiosas instituições, é sem dúvida um dos elementos que franqueou ao Bolsa Família, gradualmente, o *status* de

4. A Câmara Alta do Legislativo brasileiro chegou a elaborar um documento intitulado *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal* (Brasil, 2015).

5. Veja-se este outro exemplo, recente e interessante, de busca de controle do Ministério das Relações Exteriores (MRE), desta vez por parte do Judiciário: “a Justiça Federal em São Paulo determinou liminarmente a suspensão dos passaportes diplomáticos concedidos ao pastor R. R. Soares e a sua mulher Maria Magdalena Ribeiro Soares, da Igreja Internacional da Graça de Deus, concedidos pelo ministro das Relações Exteriores José Serra (PSDB) na quarta-feira da semana passada, 29 de junho [de 2016]. A decisão liminar acata o pedido em ação popular movida pelo advogado Ricardo Amin Abrahão Nacle questionando a concessão do benefício aos pastores. (...) [O juiz] Tiago Bologna Dias contesta o argumento do Ministério das Relações Exteriores de que a concessão do benefício aos pastores atende ao ‘interesse do país’, uma das justificativas previstas na legislação sobre o tema” (Coutinho, 2016). A reportagem ressalta, também, o fato de esta ser uma prática comum, inclusive nos governos anteriores. Note-se que tal evento pontual pode ser visto como exemplo dos freios e contrapesos em ação ou como mais um episódio do processo de progressiva judicialização da política brasileira.

6. Para uma apreciação oficial da importante experiência da SAGI/MDS, ver Brasil (2016).

“boa prática” (*best practice*) propagandeada por organizações internacionais, de experiência emulada por distintos países e de componente inevitável do portfólio eleitoral até dos candidatos e partidos da oposição.⁷

O M&A, contudo, não tem apenas implicações políticas no plano extrainstitucional. No âmbito intraorganizacional, essa prática é também pensada, tradicionalmente, como instrumento de gestão, capaz tanto de promover a legitimidade externa, como forma de prestação de contas à sociedade e aos contribuintes, quanto de prover as informações necessárias para eventuais correções de rumos e aprimoramentos.

No entanto, se o M&A tornou-se fundamental na concepção prevalecente de “boa governança”, fortemente apregoada tanto no plano doméstico como no internacional, tendo se tornado prática corrente e, em muitos casos, obrigatória, fato é que, no que concerne à política externa, a experiência acumulada ainda não é muito grande, mesmo nos países centrais.⁸ Na verdade, de maneira geral, os ministérios de relações exteriores “ainda estão experimentando as melhores maneiras de se integrar o M&A em processos e tradições organizacionais da política externa” (Binder e Rotmann, 2014, p. 2, tradução nossa).⁹ Assim, não surpreende que, no âmbito acadêmico, no Brasil como alhures, esse campo de estudos “esteja preocupado com os processos de produção da política externa, tendo negligenciado os resultados [*outputs*] desses processos” (Baldwin, 2000, p. 167, tradução nossa),¹⁰ *outputs* aqui entendidos como resultados, implicações ou impactos da política externa.

No entanto, não é apenas o Legislativo federal que, desde a redemocratização do país, vem pleiteando, com cada vez mais intensidade, se não a avaliação da política externa, seguramente o seu desencapsulamento (o que incluiria uma participação mais ativa do próprio Legislativo, por exemplo autorizando previamente as negociações comerciais internacionais realizadas pelo Executivo). Isso porque a produção da política externa havia se tornado fortemente concentrada no Itamaraty, que é um ministério muitas vezes considerado demasiadamente autônomo ou insulado. A atual demanda pelo desencapsulamento da PEB – quando não por

7. A esse respeito, ver Paiva, Falcão e Bartholo (2013); Vaitsman e Paes-Sousa (2011); e Tapajós *et al.* (2010).

8. Como se discutirá adiante, na quarta seção deste trabalho, esta afirmação merece uma matização, posto que alguns subcampos ou instrumentos da política externa, como o da ajuda oficial para o desenvolvimento e o das sanções internacionais, são monitorados e avaliados há décadas.

9. “(...) *Are still experimenting with how to integrate M&E in the processes and organizational traditions of foreign policy*”.

10. “(...) *Is preoccupied with the processes of foreign policy making and has tended to neglect the outputs of such processes*”.

sua efetiva democratização – hoje parece ser generalizada, tanto no âmbito político como no societário e no acadêmico.¹¹ Tal fato é atestado pelos exemplos a seguir.

- 1) No plano político: pela crescente visibilidade da política externa no debate eleitoral, tendo se conformado no país uma nítida contraposição entre dois projetos distintos de inserção internacional para o Brasil, um tucano e o outro petista (Lopes e Faria, 2014).
- 2) No plano societário: pela proposta de criação, pela sociedade civil organizada, do Conselho Nacional de Política Externa, de caráter consultivo, proposta que tem sido liderada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI); pelas variadas demandas de outras associações civis, como a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), a Conectas Direitos Humanos e a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong); e pela reiterada explicitação, por parte da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), de seus interesses e preferências no âmbito das negociações comerciais internacionais.
- 3) No âmbito acadêmico: em que, mais recentemente, passaram a proliferar tentativas de apresentar a política externa como uma das muitas políticas públicas a cargo do governo.

Todo esse processo, ao qual se soma a singular visibilidade pública da PEB proporcionada por sua forte presidencialização nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – bem como pela ampliação do impacto redistributivo doméstico do que é negociado no plano internacional –, acarretou uma notável politização da política externa, como amplamente reconhecido (Cason e Power, 2009; Lima, 2000). Este novo contexto, então, é caracterizado por: *i*) dispersão intragovernamental do interesse e da competência legal para a internacionalização da ação governamental; *ii*) incorporação da política externa na disputa eleitoral; *iii*) desacordo acerca do, muitas vezes elusivo, “interesse nacional”; e *iv*) conformação, no âmbito doméstico, de segmentos que ganham e que perdem com as negociações internacionais. Assim, a promoção sistemática do M&A da PEB talvez possa vir a significar não apenas um possível aprimoramento dos instrumentos de planejamento e da capacidade de implementação da política externa, mas, também, uma ampliação de sua legitimidade doméstica e, conseqüentemente, de sua credibilidade internacional.

Partindo do reconhecimento da relevância desse contexto – apresentado de maneira tão sucinta nos parágrafos anteriores – e do caráter talvez irreversível

11. Lopes (2012, p. 186) sustenta que, hoje, uma “política externa democrática não representa uma contradição lógica (oxímoro) ou uma impossibilidade fática (quimera) – como aparentava ser o caso em meados do século passado”.

de alguns desses processos, este trabalho tem dois objetivos principais: *i)* introduzir e fomentar uma discussão mais sistemática sobre a questão do M&A da PEB junto aos especialistas do país, governamentais e não governamentais; e *ii)* analisar as implicações da compreensão da política externa como uma política pública, nos planos teórico e normativo e de acordo com as especificidades brasileiras, destacando a necessidade de que a produção da PEB também se beneficie e esteja sujeita à prática de M&A. Contudo, para além da questão normativa – pautada tanto pelos imperativos da produção de políticas públicas em contextos democráticos quanto pelo reconhecimento de que o M&A é essencial para a promoção da *accountability* e do aprendizado –, pretende-se, também, analisar a experiência da política externa de alguns países selecionados no que concerne a essa prática.

Para tanto, o trabalho está organizado em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda seção, após uma breve discussão acerca da caracterização da política externa como uma política pública, são arrolados e analisados os argumentos, de ordem empírica, normativa e analítica, que justificam a promoção do M&A da PEB. Na terceira seção, são apresentados e discutidos alguns dos principais problemas e obstáculos que podem ser esperados caso se passe a fazer o M&A da PEB de forma mais sistemática. Na quarta seção, é feita uma breve apreciação comparativa da experiência de M&A da política externa de alguns países selecionados. Por fim, a última seção faz breves considerações conclusivas.

2 PARA ALÉM DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: RAZÕES PARA O M&A DA PEB

De um artigo recente, dedicado à análise dos processos decisórios no âmbito da PEB, extraímos a seguinte passagem sobre o MRE do Brasil:

o próprio Itamaraty se mantém uma instituição muito fechada, quase impermeável ao escrutínio externo, pouco propensa a interagir ou a se deixar guiar por consultores ou analistas externos, seja na parte substantiva, seja até mesmo no que se refere aos aspectos mais logísticos e de procedimento. Acresce uma tradição baseada em regras estritas de hierarquia e disciplina, formas de tratamento do próprio pessoal da carreira – para promoção e para remoção, por exemplo – quase feudais, em seu espírito e funcionamento, e, também, certa arrogância intelectual que torna o relacionamento com as outras agências públicas (e mesmo com o setor privado) um delicado exercício político de convivência à distância.

Essas são características históricas, quase sistêmicas, da instituição, que parece trabalhar num sistema de organização e métodos que provavelmente merece receber reformas profundas (de fundo e de forma), se para tanto a cultura da ‘Casa’ fosse voltada para a produtividade e para os resultados, e não apenas para os rituais funcionais que combinam com – e servem ao – enclausuramento da carreira e de suas práticas (Almeida, 2012, p. 40).

Essa apreciação é da lavra de Paulo Roberto de Almeida, diplomata de carreira e prolífico analista da política externa do país, crítico acérrimo da política externa petista, mas capaz, no mesmo texto (e sem ironia), de se referir ao Itamaraty como “venerável instituição” (Almeida, 2012, p. 39). No âmbito mais acadêmico, o tradicional insulamento do MRE, bem como as suas qualidades como agência estatal especializada, é amplamente reconhecido, ainda que, via de regra, os termos do debate sejam mais comedidos. Os motivos que levaram a tal comportamento institucional não devem nos interessar aqui.^{12,13} Contudo, algumas das implicações práticas desse insulamento incidem direta e indiretamente sobre o nosso objeto neste trabalho e serão apresentadas e analisadas nesta seção e na subsequente.

Antes, porém, faz-se necessário sublinhar que, contemporaneamente, a política externa não mais deveria ser pensada como uma política setorial, mas, sim, como uma política transversal, posto que sua formulação e execução não estão restritas ao MRE. Muito pelo contrário, hoje parece ser unânime o reconhecimento do transbordamento da política externa para a grande maioria das agências do Executivo federal, sendo este um processo que é parte do desencapsulamento da PEB mencionado há pouco. Esse deslocamento é hoje muito visível também na própria institucionalidade da política externa. Atualmente, quase todos os ministérios e demais agências do Executivo federal brasileiro têm instituídas secretarias de relações internacionais, diretorias ou assessorias de assuntos internacionais ou órgãos semelhantes, como apontado por diversos autores. Esse processo é muitas vezes denominado, na literatura acadêmica, “horizontalização da política externa”,¹⁴ que tem não apenas um lastro organizacional, mas também um forte respaldo jurídico, como demonstrado por Silva, Spécie e Vitale (2010). Essas autoras mostraram como a competência legal no campo da política externa está hoje distribuída por “toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro” (Silva, Spécie e Vitale, 2010, p. 31), competência essa não somente para a implementação das decisões, mas também para a formulação das políticas.¹⁵

O desencapsulamento do Itamaraty, que é simultaneamente causa e consequência da multiplicação dos atores e das agendas da política externa, tem fomentado a percepção, por parte dos analistas acadêmicos da PEB, que a política externa deve ser compreendida como uma política pública. Ilustram essa

12. Note-se que o insulamento do Itamaraty não é sinônimo de imobilismo institucional. Para uma discussão acerca das reformas realizadas pelo MRE nos períodos mais recentes, ver Faria, Lopes e Casarões (2012; 2013) e Puntigliano (2008). Lopes (2011) faz uma irônica e bem informada crônica da progressiva “resignação” do MRE com o debate público, com a “circunstância democrática” do país e com o desencapsulamento da PEB. Uma visão menos benevolente nos é oferecida por Burges (2012), para quem o Itamaraty pode até chegar a ser “um problema” para a PEB.

13. A esse respeito, ver Faria (2012a).

14. Para uma importante e bem fundamentada crítica a essa literatura, ver Farias e Ramanzini Júnior (2015).

15. Nesse sentido, ver também França e Badin (2010).

percepção, hoje prevalecente, os dois fragmentos a seguir, escritos por autores que bem representam essa tendência.

Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, 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 representantes 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 autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despidendo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (Milani e Pinheiro, 2013, p. 24).

(...) Uma política externa [a PEB atual] não monolítica, não unânime, repleta de dissensos internos quanto a suas ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais bastante diversos entre si (Lopes, 2011, p. 83).

As especificidades da política externa, contudo, não são negligenciadas:

a política externa, assim como a política de defesa, possui determinadas características, em particular os compromissos assumidos por cada um dos Estados, perante outros Estados e as organizações internacionais, que a diferem das demais políticas públicas e tendem a gerar maior efeito inercial (Lima, 2013, p. 152-153).

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados (Salomón e Pinheiro, 2013, p. 41).

Defendo aqui o argumento de que a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, apresenta natureza de uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é uma política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo. A política externa (...), porém, como as demais políticas governamentais, nunca esteve e não está a salvo da “política doméstica, lugar de conflitos e das facções” (Milani, 2015, p. 4-5).

No entanto, se na comunidade acadêmica brasileira de especialistas em política externa prevalece hoje o entendimento da PEB como uma política pública, tal entendimento parece ainda não ter, no âmbito acadêmico, produzido todos os seus desdobramentos lógicos, como o reconhecimento da necessidade do M&A da PEB. Porém, se essa literatura, em sua faceta normativa, está mais preocupada com a transparência, oxigenação e pluralização dos processos decisórios da PEB,

ela parece não estar muito longe desse reconhecimento, como atestam os seguintes exemplos: “(...) a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático” (Milani e Pinheiro, 2013, p. 33); e “o que falta, no caso da diplomacia e da [PEB], são órgãos de controle da burocracia” (Milani, 2015, p. 20). Outras vozes, mesmo que ainda esparsas, já fazem eco à demanda feita pelo senador Tasso Jereissati, como:

de resto, a diplomacia profissional se beneficiaria de uma ampla reforma em sua organização e métodos, de maneira a torná-la ainda mais institucionalizada e formalmente comprometida com resultados concretos, aferidos segundo análises de custo-oportunidade que são comuns em outras esferas de atividade pública (em todo caso, quando está envolvido o uso de recursos do Estado) (Almeida, 2012, p. 42).

Neste caso específico [o financiamento do porto cubano de Mariel pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES], assim como nas críticas à cooperação internacional do Brasil em diferentes projetos de desenvolvimento e infraestrutura na África, são abundantes os espectros da desinformação e é abissal a distância a ser percorrida na fundamentação de uma cultura não apenas de solidariedade internacional, mas também de avaliação da política externa (Crivelante, 2014, p. 2).

Se atualmente, no país, há pouca controvérsia acerca da necessidade de se levar em consideração a pluralização dos atores e agentes da PEB, seu desencapsulamento, horizontalização e politização – ainda que se reconheçam as suas especificidades –, parece haver menos preocupação com algumas das implicações de uma questão hoje trivial: a internacionalização das demais políticas públicas, outrora pensadas como exclusivamente domésticas. Se a política externa é política transversal, se ela transbordou as fronteiras do Itamaraty e se os limites entre o doméstico e o internacional são cada vez mais tênues, como, então, definir política externa?¹⁶

Feitas essas ressalvas e assinaladas essas dificuldades, devemos agora apresentar as distintas razões que justificam o M&A da política externa. Em nome de uma maior clareza e do didatismo necessário, acreditamos ser possível distinguir três tipos de justificativas: aquelas de ordem empírica, normativa e analítica/acadêmica. Essas razões são apresentadas a seguir, de maneira necessariamente sintética e esquemática.

São pelo menos três as justificativas de ordem empírica, conforme a seguir descrito.

16. Sabe-se que as ciências sociais, a despeito de todo o seu notável desenvolvimento teórico e metodológico, são ainda hoje assombradas por dificuldades conceituais que, à primeira vista, podem parecer elementares. Porém, não pretendemos nos arriscar por essa vereda aqui. Cabe destacarmos, apenas, que o dilema definicional constitui problema não desprezível quando se discute a necessidade de avaliação da política externa.

- 1) O M&A da PEB tem o potencial de prover dados e informações para que, na prática da PEB, que deve ser pensada não como uma política setorial, mas como uma política transversal, as decisões não sejam tomadas de maneira intuitiva ou lastreadas apenas em precedentes, na experiência alheia ou nos “ensinamentos da tradição”. Ademais,

sem um retorno [*feedback*] adequado e sem aprimoramentos, uma política pode se tornar crescentemente rígida e menos apropriada como resposta a circunstâncias cambiantes. Essas políticas são um desperdício de recursos escassos e talvez de oportunidades únicas. Elas podem mesmo aumentar as tensões e o conflito entre os Estados (Bruce, 1991, p. 1, tradução nossa).¹⁷

- 2) O M&A da PEB é capaz de suscitar um debate público acerca dessa política, de seus objetivos, instrumentos e eventual impacto, um debate que seja mais informado e consistente e menos ideologizado do que aquele que presenciamos atualmente no Brasil. Contudo, é claro que esse não é um problema especificamente brasileiro. Em um breve artigo intitulado *Evaluating Foreign Policy is Hard*, Walt (2011, p. 2, tradução nossa) afirma que:

é possível justificar quase qualquer política confrontacional argumentando que ela tem amplos efeitos positivos para além de uma disputa particular. E esta é uma razão que faz dos debates acerca da política externa tão difíceis de resolver: é muito fácil para qualquer participante fazer reivindicações autointeressadas sobre o impacto positivo das políticas que eles preferem e muito difícil chegar a uma resposta definitiva.¹⁸

- 3) Ao colocar em circulação dados e informações técnicas acerca da PEB, o M&A pode garantir não apenas uma maior legitimidade doméstica para a atuação internacional do país, mas também ampliar a capacidade de barganha do Brasil no plano internacional e a sua credibilidade, uma vez que os negociadores nacionais estariam lastreados por um apoio doméstico mais circunstanciado.¹⁹ Como salientam Page e Bouton (2006, p. 201, tradução nossa), a falta de respaldo público para a política externa pode “enviar sinais ambíguos [*bad signals*] aos

17. “Without adequate feedback and modification, policy can become an increasingly rigid and inappropriate response to changing circumstances. Such policies are a waste of scarce resources and perhaps scarce opportunities. They may even increase tensions and conflict among states”.

18. “One can justify almost any confrontational policy by arguing that it is having far-reaching positive effects that extend well beyond a particular dispute. And that’s one reason that debates about foreign policy are so hard to resolve: it is too easy for all participants to make self-serving claims about the positive impact of the policy positions that they happen to prefer, and too hard to come up with a definitive answer”.

19. Cabe ressaltar que esse argumento busca matizar uma percepção, mais tradicional, segundo a qual muita transparência na política externa pode, ao contrário, municiar o adversário.

adversários internacionais, constringer as opções de políticas, perturbar a continuidade das políticas e desestabilizar as lideranças”.²⁰

No que diz respeito às justificativas de ordem normativa para o M&A da política externa, podemos listar as que seguem.

- 1) Em um contexto de recursos escassos e de eventual ampliação dos gastos com a política externa; representações no exterior; cooperação técnica para o desenvolvimento; contribuições do país para as organizações internacionais; e ajuda humanitária, por exemplo, torna-se imprescindível a prestação de contas do Estado, que pode ser viabilizada pelo M&A.
- 2) Dada a aparente inevitabilidade da ampliação da interdependência no plano internacional e o provável aumento do impacto redistributivo doméstico da política externa, pode ser muito relevante que os sucessos e os equívocos da PEB produzam aprendizado para os atores domésticos, tanto estatais como não estatais, aprendizado esse que é um dos resultados tradicionalmente esperados do M&A. Ainda no que diz respeito à função de aprendizado do M&A, devemos recordar que o uso da avaliação de políticas públicas engloba três dimensões, todas relevantes para o aprimoramento da PEB: *i*) uso instrumental (relativo ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); *ii*) uso conceitual (ou função educativa da avaliação); e *iii*) uso simbólico ou político (Shulha e Cousins, 1997).
- 3) Em um momento como o atual, de profundas mudanças na estrutura do sistema internacional, aumentar e redistribuir a *expertise* nacional sobre a política externa é algo que pode ser pensado como crucial para a garantia de realização do “interesse nacional”, mesmo que se reconheça o seu caráter elusivo para além da questão da segurança. Isso para que a massa crítica doméstica sobre a PEB não se concentre em determinados grupos ou corporações, em um contexto, como dito, de um provável aumento do impacto redistributivo doméstico da política exterior.
- 4) Uma última razão de ordem normativa, mas certamente não menos relevante, foi assim apresentada por Santos (2000, p. 95), para quem a “razão do Estado” e “razão do príncipe”:

são razões que os cidadãos, geralmente, desconhecem ou não compreendem por ausência deliberada de informação e sobre as quais não são chamados a pronunciar-se. Apesar disso, é sobre esses mesmos cidadãos que recaem os

20. “(...) Send bad signals to international adversaries, constrain policy choices, upset policy continuity, and destabilize political leadership”.

efeitos e as consequências decorrentes das decisões e das ações dos respectivos representantes mandatados e democraticamente legitimados.

Por fim, devemos arrolar, também, uma última razão, de ordem analítica ou acadêmica, que justifica a realização mais sistemática do M&A da política externa.

- 1) Se a primeira geração de estudos sobre a PEB teve um caráter mais ensaístico e doutrinário, com um forte cunho histórico, os trabalhos mais recentes têm sido cada vez mais informados por um questionamento teórico mais robusto e por um mais claro lastro empírico, sendo elaborados a partir de um diálogo transdisciplinar mais explícito (Faria, 2012b).²¹ A adoção sistemática do M&A da PEB pode potencializar ainda mais esse processo de melhoria da qualidade das análises acerca da inserção internacional do país e de suas opções.

3 PROBLEMAS E EMPECILHOS PARA O M&A DA PEB

A discussão desta seção, acerca das dificuldades e obstáculos para o M&A da PEB, será feita de maneira igualmente sintética e esquemática. Podemos pensar que, quando passar a ser feito de modo mais sistemático e com maior visibilidade extragovernamental, o M&A da PEB vai enfrentar dificuldades de pelo menos três ordens distintas, porém complementares: *i*) as enfrentadas no M&A da maior parte das políticas públicas; *ii*) as específicas do campo da política externa; e *iii*) as que podem ser consideradas derivadas ou associadas às singularidades da PEB.

No caso dos problemas e empecilhos para o M&A das políticas públicas no geral, há uma ampla e diversificada literatura disponível. Como essas são questões mais tradicionais e detalhadamente investigadas, a listagem apresentada a seguir é particularmente objetiva. Cabe recordarmos, inicialmente, que a avaliação de políticas públicas enfrenta desafios de distintas ordens, quais sejam: normativa, metodológica e política (Bovens, Hart e Kuipers, 2006). Também preocupadas com as dificuldades, Ramos e Schabbach (2012) listam as seguintes: *i*) o fato de ser comum que políticas e programas não sejam desenhados para serem avaliados; *ii*) a falta de dados disponíveis ou dados limitados ou com periodicidade irregular; e *iii*) a resistência na administração pública. Nas palavras de Garcia (2001, p. 11): “a avaliação é vista ou como estorvo ou como obrigação contratual [ou legal, podemos acrescentar] a ser cumprida ou como forma de ajudar amigos ou instituições”. Outro empecilho frequentemente mencionado é que “metas

21. Ressalte-se que Lima (2013), talvez a principal referência acadêmica brasileira no campo da análise da política externa, distingue três gerações de estudos sobre a PEB, quais sejam: aquela precursora, das décadas de 1950, 1960 e 1970; uma segunda, da década de 1980; e uma terceira, a partir dos anos 1990.

e objetivos que sirvam como padrão de medida são difíceis de identificar” (Wollmann, 2007, p. 398, tradução nossa).²²

No que diz respeito ao amplamente reconhecido temor da avaliação, que é um tremendo obstáculo para a sua realização e utilização, vale escutarmos Scriven (1998, p. 81, tradução nossa), um dos principais teóricos da área.

Eu acredito que a avaliação produz esta resposta esquizofrênica porque ela atinge em cheio fontes primitivas de ansiedade e medo. Na nomenclatura padrão revisada da classificação psiquiátrica, há agora uma doença denominada ansiedade pela avaliação [*evaluation anxiety*].²³

É evidente, contudo, que nem toda a avaliação apresenta esse caráter confrontacional. O M&A pode ser pensado e instituído como busca de colaboração e de consenso, como forma de aproximar atores e *stakeholders*, como amplamente discutido na literatura específica.²⁴ De toda maneira, não se deve negligenciar o fato de que

a avaliação das políticas é um ato inerentemente normativo, uma questão de julgamento político. Quando muito, ela pode ser informada, mas jamais plenamente controlada pelos esforços acadêmicos no sentido de infundir razão, cálculo e busca desapaixonada da verdade nos processos de produção das políticas (Bovens, Hart e Kuipers, 2006, p. 319, tradução nossa).²⁵

Compreende-se, assim, a provocativa afirmação desses autores, para quem “é apenas levemente exagerado afirmar, parafraseando Clausewitz, que a avaliação das políticas nada mais é do que a continuação da política por outros meios” (*op. cit.*, p. 321, tradução nossa).²⁶

Ainda na categoria dos obstáculos gerais, cabe recordarmos que “mesmo tecnocrática e aparentemente inócua, toda política pública tem múltiplos envolvidos [*stakeholders*] que têm interesse no resultado da avaliação” (Bovens, Hart e Kuipers, 2006, p. 319, tradução nossa).²⁷ Esse interesse diversificado irá implicar, muito provavelmente, toda a sorte de pressões sobre o processo avaliativo.

22. “(...) Goals and objectives that serve as a measuring rod are hard to identify”.

23. “I believe that evaluation produces this schizophrenic response because it strikes deep into primitive sources of anxiety and fear. In the revised standard nomenclature for psychiatric classification, there is now a condition referred to as evaluation anxiety”.

24. Ver, por exemplo, o caso da experiência francesa em Meldolesi, 1996.

25. “Policy evaluation is an inherently normative act, a matter of political judgement. It can at best be informed but never fully dominated by scholarly efforts to bring the logic of reason, calculation, and dispassionate truth seeking to the world of policy making”.

26. “It is only a slight exaggeration to say, paraphrasing Clausewitz, that policy evaluation is nothing but the continuation of politics by other means”.

27. “However technocratic and seemingly innocuous, every policy program has multiple stakeholders who have an interest in the outcome of the evaluation”.

Além dessas dificuldades e obstáculos mais gerais para o M&A das políticas públicas, aqueles preocupados com a tradução do M&A em maior controle sobre as políticas, em sua melhoria efetiva e/ou no aprendizado que o processo pode proporcionar não devem negligenciar o fato de que tal tradução não se dá natural e automaticamente. Isso porque há todo um amplo e diversificado leque de questões que condicionam o uso que se faz ou que pode ser feito do M&A.²⁸

No que se refere mais especificamente aos obstáculos para o M&A da política externa – além dos relacionados à própria dificuldade de se definir política externa, como já foi discutido –, podemos listar alguns, conforme a seguir.

- 1) Se, como visto, o mais comum é que as políticas no geral não sejam desenhadas para serem avaliadas, talvez se possa dizer que esse é um problema particularmente agudo no caso da política externa, que é frequentemente definida em reação a *inputs* externos, sendo fruto mais de “reflexo” do que de planejamento (Cable, 1994). Segundo este autor, haveria mesmo uma lei de ferro das relações internacionais, qual seja:

a maioria das decisões em política externa é inevitavelmente responsiva, porque a maioria dos impulsos que as provoca tem, pela simples aritmética, uma origem exterior. Nenhum planejamento jamais será capaz de eliminar da conduta da política externa a predominância do reflexo condicionado (Cable, 1994, p. 115, tradução nossa).²⁹

- 2) Estreitamente relacionado à dificuldade anterior, devemos recordar também, como outro elemento que dificulta a avaliação da política externa, o fato de que os seus instrumentos são usados “em situações caracterizadas pela interação estratégica. Os objetos que se pretende influenciar não são passivos ou inertes. Possivelmente eles irão reagir” (Baldwin, 2000, p. 177, tradução nossa).³⁰
- 3) Mesmo antes da definição dos instrumentos da política externa, contudo, devemos ressaltar os problemas advindos da enorme complexidade de seus próprios objetivos. Clark (1995) dedica todo um artigo a essa complexidade, que ele chama “de tirar o fôlego” (*breath-taking*). O objetivo clássico de defesa ou promoção do “interesse nacional”, ainda hoje amplamente utilizado no discurso político, passou a ser fortemente questionado com a valorização do caráter pluralista e multicultural das

28. Essa, contudo, é uma importante dimensão da questão que não poderemos explorar neste trabalho. A esse respeito, ver Shulha e Cousins (1997) e Faria (2005).

29. “Most decisions in foreign policy are inevitably responsive, because most of the impulses that trigger them must, by simple arithmetic, have a foreign origin. No planning will ever eliminate from the conduct of foreign policy the predominance of conditioned reflex”.

30. “(...) In situations characterized by strategic interaction. The targets of such influence attempts are not passive or inert objects; they are likely to react”.

sociedades de massa contemporâneas e, após o fim da Guerra Fria, com a própria ampliação da agenda internacional, antes fortemente concentrada na questão da segurança. Para tornarmos breve uma longa discussão, reproduzimos a seguir parte do *Abstract* do artigo de Clark (1995, p. 559, tradução nossa).

A grande complexidade dos objetivos da política externa é frequentemente subestimada. Como um padrão para a avaliação da política externa, estes objetivos devem ser especificados em seu escopo geográfico e conceitual, em seu alcance temporal e em sua classificação [*ranking*]. Uma dificuldade metodológica adicional é derivar estes objetivos das palavras e ações dos líderes nacionais. Entre os problemas nesta área está a falta de clareza acerca de quais objetivos são objetivos nacionais e em que momento devemos identificá-los.³¹

Outra importante questão salientada pelo autor é que, desde que os objetivos da política externa “e as políticas formuladas para atingi-los, pelo menos no nível tático, estão em um fluxo quase constante, dificilmente se pode esperar fazer um julgamento dos seus resultados no mundo real de acordo com o objetivo padrão” (Clark, 1995, p. 574, tradução nossa).³²

Em um trabalho mais antigo, e menos técnico, Kratochwill (1981, p. 105, tradução nossa) chamou a atenção para outra dimensão importante da questão dos objetivos da política externa e da sua avaliação:

no passado, muito frequentemente o único critério utilizado para se julgar a propriedade da política externa era a sua “racionalidade” ou a sua “eficiência” em maximizar os objetivos propostos. Esta suposta racionalidade tem servido apenas para camuflar as preferências subjacentes que determinam os objetivos daqueles encarregados de tomar a decisão. Assim, o debate acerca dos objetivos da política, mesmo quando revestido como um problema de maximização de objetivos, é realmente relativo às preferências e valores.³³

- 4) No que concerne especificamente à diplomacia, que, no caso brasileiro, muito provavelmente é o principal instrumento da política externa, devemos salientar, como destacado por Milani (2015, p. 8), que ela “não é uma ciência exata, cujos benefícios podem dificilmente ser contabilizados em planilhas ou simbolizados por meio da econometria”.

31. “(...) *The full complexity of foreign policy goals is frequently underestimated. As a standard for evaluating foreign policy, such goals must be specified in geographical and conceptual scope, temporal range and ranking. A further methodological difficulty lies in deriving such goals from the words and deeds of national leaders. Among the problems in this area are deciding whose goals are national goals, and at what moment one should identify them*”.

32. “(...) *And the policies designed to achieve them, at least at the tactical level, are in near-constant flux, one can scarcely hope to judge outcomes in the real world against the goal standard*”.

33. “*Too often, in the past, the sole criterion used in judging the appropriateness of foreign policy has been its ‘rationality’, or its ‘efficiency’ in maximizing its goals. This purported rationality has served only to camouflage the underlying value preferences which determine decision maker’s policy objectives. Thus, the debate over policy goals, while disguised as a technical problem of goal maximization, is really concerned with value choices*”.

Isso constitui, evidentemente, uma dificuldade significativa para o seu M&A. Afinal, se os impactos econômicos de uma dada iniciativa podem ser simples de aferir, como avaliar os seus resultados políticos ou o seu impacto no longo prazo, por exemplo, na ampliação da credibilidade internacional do país? Ou as implicações de sua transformação em um membro de um determinado grupo de países que trabalha em prol de uma agenda específica?

- 5) Há dificuldades, também, no âmbito acadêmico/análítico. Já em 1975, o *Handbook of Political Science* apontava como uma das “maiores deficiências no estudo da política externa” a “concentração na produção das políticas [*policy process*] e uma negligência de seus resultados [*policy output*]” (Cohen e Scott, 1975 *apud* Baldwin, 2000, p. 167, tradução nossa).³⁴ Como já ressaltado, o panorama não é muito diferente hoje. E isso é um dificultador importante porque, dessa maneira, as pesquisas avaliativas no campo da política externa carecem de um lastro analítico já consolidado.
- 6) Ademais, tanto no plano analítico como no empírico, há muitas divergências acerca de como compreender o “sucesso” no campo da política externa. Ele pode ser entendido, por exemplo, em termos dos objetivos dos atores ou em termos de valores mais abstratos, como paz e justiça globais (Baldwin, 2000). Nas sintéticas palavras desse autor: estimar o sucesso ou o fracasso dos instrumentos da política externa “é difícil porque o conceito de sucesso é escorregadio, as receitas para o sucesso são enganosas, as dimensões do sucesso são múltiplas e porque são poucas as vitórias e derrotas inquestionáveis” (Baldwin, 2000, p. 171, tradução nossa).³⁵ Baldwin discute com mais detalhes cada uma dessas questões. Para os nossos interesses aqui, importa salientar as seguintes implicações das decisões em política externa: *i*) os seus efeitos sobre os aliados e sobre os adversários; e *ii*) os *trade-offs* entre os distintos interesses nacionais (Baldwin, 2000, p. 172). Acrescente-se, ainda, o fato de, no campo da política externa, os tomadores de decisão usualmente perseguirem múltiplos objetivos acerca de distintos alvos (*op. cit.*, p. 173). Além disso, o fato de um instrumento seu ser possivelmente útil não significa que ele realmente deve ser empregado (*op. cit.*, p. 176).

Por fim, gostaríamos de listar alguns dos problemas que nos parecem específicos do M&A da PEB. Recorde-se antes, porém, que a nossa argumentação

34. “(...) ‘The concentration on policy process and a neglect of policy output’ as ‘one of the major deficiencies in the study of foreign policy’”.

35. “(...) Is difficult because the concept of success is slippery, recipes for success can be misleading, the dimensions of success are multiple, and clear-cut victories or defeats are few”.

neste trabalho partiu do reconhecimento de que a PEB não é monopólio do Itamaraty. Sendo assim, encerrando esta terceira seção do artigo, precisamos alertar o leitor quanto aos sintéticos comentários críticos reproduzidos a seguir, que idealmente deveriam abarcar também as demais agências governamentais encarregadas dessa política externa transversal: “[o] Itamaraty é, fundamentalmente, uma instituição conservadora e resistente a qualquer inovação que possa acarretar algum tipo de risco imprevisível” (Burgess, 2012, p. 144); e “se para tanto a cultura da ‘Casa’ [o Itamaraty] fosse voltada para a produtividade e para os resultados, e não apenas para os rituais funcionais que combinam com – e servem ao – enclausuramento da carreira e de suas práticas” (Almeida, 2012, p. 40).³⁶

4 UM PANORAMA GERAL DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE M&A DA POLÍTICA EXTERNA

Como prática política e administrativa, o M&A da política externa desfruta de um *status* ambíguo no mundo contemporâneo. Inexistente em alguns países ou setores, mas compulsório em outros; bem institucionalizado, rotinizado e por vezes quase imperceptível, mas *ad hoc*, polêmico e altamente visível em outros casos. Desprezado ou negligenciado por algumas organizações internacionais, o M&A de alguns instrumentos da política externa é promovido sistematicamente por outras organizações internacionais. No que diz respeito à abordagem acadêmica ou analítica, o panorama geral é rarefeito, mas em alguns casos mais específicos o quadro é de notável e sistemática ênfase nas técnicas e nos métodos. Alguns exemplos são necessários para que este comentário panorâmico ganhe algum lastro empírico.

Se não há notícias (ou elas são muito periféricas e residuais) de M&A da política externa nos sítios eletrônicos oficiais dos MREs de diversos países, nos Estados Unidos, reagindo ao *Government Performance and Results Act* (GPRA), de 1993, e ao *GPRA Modernization Act* (GPRAMA), de 2010, o Departamento de Estado instituiu e publicizou a sua *Department of State Program Evaluation Policy*, bem como diversas avaliações.³⁷ De maneira similar, o Ministério de Assuntos Estrangeiros holandês, dando maior institucionalidade a uma experiência que se iniciou na década de 1970, instituiu, na esteira da *Order on Periodic Evaluation and Policy Information*, de 2006, o seu Policy and Operations Evaluation Department (IOB, 2009).

Se há casos de sólida (ainda que recente) institucionalização do M&A da política externa em alguns países, também há exemplos de avaliações *ad hoc*, realizadas por comissões ou organismos independentes, que tiveram grande visibilidade pública e

36. Para uma abrangente e qualificada discussão acerca da avaliação e do aprendizado organizacional, ver Torres e Preskill (2001).

37. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/d/rm/rls/evaluation/index.htm>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

relevância política. Este é o caso do já célebre *Iraq Inquiry*, também conhecido como *Chilcot Report*, comissionado pelo governo inglês para avaliar a participação do país na invasão e posterior ocupação do Iraque, iniciada em 2003, relatório esse que foi divulgado em 6 de julho de 2016. Por sete anos, uma comissão independente investigou o papel desempenhado pelo país, tendo chegado a resultados impactantes, ainda que em ampla medida esperados, por exemplo, que o governo manipulou a opinião pública e falhou em atingir seus objetivos.³⁸ O então primeiro ministro, Tony Blair, chegou mesmo a se desculpar perante a nação.

No que diz respeito ao papel das organizações internacionais na promoção e eventual realização do M&A da política externa, destaca-se, por sua relevância, pioneirismo e centralidade, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que criou, em 1960, seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC), que atua na área de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), na qual a demanda por avaliação já é razoavelmente antiga. Os critérios, os termos de referência e as metodologias para a avaliação da AOD, definidos pelo DAC/OCDE, têm sido amplamente utilizados por diversos países (Binder e Rotmann, 2014).

Se entendermos avaliação no sentido mais amplo, de apreciação do valor e julgamento da qualidade, podemos dizer que parte significativa da literatura acadêmica ou analítica acerca da política externa está dedicada a essa tarefa. Porém, se pensamos em avaliação no sentido mais estrito, como apreciação sistemática lastreada em critérios e métodos consistentes, precisaremos admitir, então, que o panorama é bem mais rarefeito. Há, não obstante, uma significativa bibliografia de caráter mais técnico, com forte ênfase nas metodologias de avaliação, dedicada a algumas áreas específicas, como à avaliação da AOD e das sanções internacionais.³⁹

Esboçado esse panorama mais geral do M&A da política externa no plano internacional, na sequência apresentaremos os resultados de uma análise comparativa um pouco mais sistemática – ainda que exploratória – da experiência de alguns países dos cinco continentes. A investigação foi feita com base nos seguintes critérios e métodos: na ausência de qualquer estudo similar que pudesse nos pautar, para a seleção dos casos a serem examinados partimos do suposto (ou da expectativa) de que a realização do M&A seria mais frequente e robusta em países com sólida experiência democrática. Por seu prestígio internacional e sua simplicidade e abrangência, foi escolhido o índice de liberdades civis e de direitos políticos desenvolvido pela Freedom House, que é publicado desde

38. Todos os dados da investigação, incluindo sua metodologia, seus custos e suas fontes, foram divulgados no sítio eletrônico oficial, disponível em: <<http://www.iraqinquiry.org.uk/>>.

39. Veja, por exemplo, Taylor (2013), Giumelli (2013) e Jakupec e Kelly (2016).

1973. Em seu relatório anual, de 2016, *Freedom in the World* (Freedom House, 2016), a organização analisou 195 países. Entre os 86 países considerados “livres”, selecionamos aqueles cuja pontuação estivesse entre 96 e 100. Nesse estrato superior encontram-se 21 países. Pela necessidade de uma redução ainda maior do número de países a serem tratados, optamos por excluir aqueles cuja população fosse inferior a 5 milhões de habitantes.⁴⁰ Restaram os seguintes onze países: Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Japão, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.

Para a apreciação da experiência desses onze países “mais livres” e populosos, segundo os critérios adotados, foi feita uma minuciosa pesquisa nos sítios eletrônicos de seus ministérios de relações ou de assuntos estrangeiros, a qual se concentrou nos seguintes aspectos relativos ao M&A: existência, objetivos, caracterização, incidência, frequência e institucionalidade.⁴¹ Os resultados da investigação, que não se pretende exaustiva nem rigorosamente comparativa, são apresentados nos próximos parágrafos. Com o objetivo de apresentar alguns contrapontos à experiência desses países “mais livres”, o mesmo levantamento foi feito também para as duas principais economias do globo (Estados Unidos e China) e para os demais países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ditos emergentes. Esse significativo contraponto será apresentado na sequência.

A pesquisa chegou a resultados que nos parecem importantes. Inicialmente, os dados a que tivemos acesso nos permitem afirmar, com muita segurança, que o M&A da política externa é feito de maneira sistemática e corriqueira em nossa amostra dos países “mais livres”, processo esse que goza de grande institucionalidade. Na estrutura organizacional dos MREs em dez dos nossos onze países existem departamentos, divisões ou seções dedicados ao M&A.⁴² Em alguns casos, há, inclusive, mais de um organismo específico. Esse é o cenário do MRE: *i*) australiano, que tem uma estrutura particularmente complexa, com sete organismos dedicados à gestão e um à avaliação; *ii*) holandês, que tem dois departamentos para realizar avaliações; *iii*) japonês, que tem duas divisões que fazem a avaliação e uma encarregada da gestão; *iv*) norueguês, que não tem

40. Assim, dos 21 países “mais livres”, foram excluídos os dez menos populosos, quais sejam: Andorra, Barbados, Irlanda, Islândia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nova Zelândia, San Marino e Uruguai.

41. Buscando reduzir as margens de erro, essa pesquisa nos sítios eletrônicos dos ministérios foi feita, paralelamente, por dois assistentes, Thales Leonardo de Carvalho e Pedro Zucheratto Castro, a quem o autor agradece novamente. O trabalho foi pautado por um roteiro elaborado e testado previamente. São muitas, no entanto, as limitações impostas pelo próprio método utilizado, por exemplo: *i*) aquelas derivadas da natural discrepância entre a prática governamental efetiva e a disponibilização das informações correlatas nos sítios eletrônicos dos MREs, em termos de quantidade, qualidade e viés; e *ii*) aquelas relativas ao problema da língua, uma vez que o conteúdo disponibilizado em inglês tende a ser mais restrito do que aquele ofertado na(s) língua(s) nativa(s).

42. A Suécia foi a exceção aqui. Pelo bem da simplicidade, não tentaremos distinguir os tipos específicos de unidades administrativas em questão. Note-se, ainda, que se a avaliação é sempre mencionada explicitamente na denominação do organismo, o mesmo não acontece com o monitoramento. Assumimos aqui, cientes do risco, que as unidades encarregadas da gestão fazem também o monitoramento da política.

departamento de avaliação, mas tem duas “seções” voltadas para a gestão; e v) suíço, que tem uma seção de gestão e uma de avaliação. No que concerne aos departamentos dedicados especificamente à avaliação, eles foram localizados em nove dos onze países (Noruega e Suécia foram as exceções).

No que diz respeito à questão da auditoria e do controle, que podem ser pensados como parte do M&A, departamentos específicos foram encontrados nos organogramas de nove dos onze MREs (Portugal e Suíça foram as exceções). De passagem, podemos mencionar também o fato, talvez curioso, de menos da metade dos MREs (cinco de onze) terem departamentos exclusivamente voltados ao planejamento, o que talvez se deva, como discutido na seção anterior deste artigo, às próprias singularidades da política externa.⁴³

Complementando esse panorama sobre a institucionalidade do M&A da política exterior nos onze países “mais livres”, devemos dizer que a nossa busca por alguma eventual legislação específica teve resultados muito insatisfatórios, o que talvez tenha se devido ao método utilizado. Porém, parece significativo o fato de nove dos onze MREs disponibilizarem em seus sítios eletrônicos os manuais ou documentos que guiam e dão os padrões para as avaliações realizadas (esses documentos não foram encontrados nos casos da Noruega e da Suécia). É também importante o fato de diversas avaliações serem disponibilizadas nos sítios de nove dos MREs (Portugal e Suécia foram as exceções).

No que diz respeito aos propósitos do M&A, parece não haver muita discrepância entre os casos. Busca de *accountability*, aprendizado, eficiência, eficácia, efetividade e melhoria das decisões são as questões frequentemente mencionadas, espelhando toda a discussão e debate sobre o M&A das políticas públicas. Assim, quanto aos propósitos, não nos pareceu possível singularizar qualquer uma das onze experiências.

O que talvez pareça surpreendente são as áreas objeto da avaliação (ou, pelo menos, os subcampos em que ela é feita de maneira rotinizada). Nossa pesquisa mostrou que, em sete dos onze casos, a avaliação (pelo menos a rotinizada) parece ser feita apenas no que concerne à AOD e ao uso dos recursos financeiros (auditoria financeira ou interna). As exceções foram Canadá, Holanda e Portugal, que afirmam fazer avaliação de todas as áreas, e a Noruega, para a qual não foram encontradas informações.

Traçado esse panorama – geral, mas significativo – do M&A da política externa nesse grupo de países ditos “mais livres”, apresentaremos agora os nossos contrapontos. Quanto às duas maiores economias do globo, Estados Unidos e

43. São os seguintes os cinco países, dos onze “mais livres”, que têm departamento de planejamento no organograma de seu MRE: Austrália, Finlândia, Japão, Suécia e Suíça.

China, a comparação certamente não surpreenderá. Se os Estados Unidos (pontuação 90 no relatório de 2016 da Freedom House) em tudo se assemelham ao grupo dos onze analisado anteriormente, a China (pontuação 16 e país considerado “não livre”) ocupa quase o extremo oposto. Se no organograma do Departamento de Estado norte-americano não há unidade específica de avaliação, há uma preocupação instituída com a gestão (Under Secretary for Management), havendo, também, duas unidades de controle e auditoria (Office of Inspector General e Controller Global Financial Services) e três escritórios de planejamento e informação (Office of Policy Planning, Budget and Planning e Intelligence and Research). O Departamento de Estado tem uma *Evaluation Policy* própria, havendo também uma legislação nacional específica e uma série de avaliações divulgadas no sítio oficial. Os propósitos são semelhantes aos listados há pouco, mas as áreas da avaliação parecem ser apenas a *foreign assistance* e as organizações internacionais.

OMRE da China, por seu turno, também não tem departamento de avaliação, mas tem um Department of Foreign Affairs Management e um Policy Planning Department, não havendo nenhum órgão específico de controle e auditoria. Contudo, não existem ou não são disponibilizados dados acerca de: legislação específica, manual ou documento guia para avaliações, áreas de incidência da avaliação e seus propósitos e nem de publicações de avaliações já realizadas.

Se Estados Unidos e China são muito discrepantes no que concerne ao M&A da política externa, os demais países dos BRICS, inclusive o Brasil, parecem ter um padrão muito mais próximo do chinês. Antes de apresentarmos os dados que justificam essa apreciação, cabe ressaltar os índices da Freedom House relativos aos BRICS: Brasil (pontuação 81); Rússia (pontuação 22, país considerado “não livre”); Índia (77); China (16, considerada “não livre”); e África do Sul (79). Nos organogramas de nenhum dos cinco há departamento ou divisão de avaliação. A China, contudo, como visto, tem um Department of Foreign Affairs Management, ao passo que a Rússia tem um Department for Information Support, cujas reais atribuições não conseguimos averiguar. No que diz respeito ao controle e à auditoria, há departamento específico nos organogramas dos MREs de Brasil, Índia e África do Sul, mas não nos da China e da Rússia, ambos BRICS considerados “não livres”. Quanto ao planejamento, há departamento específico nos MREs de quatro dos cinco países, sendo a África do Sul a exceção.

Nenhum dos BRICS tem (ou disponibiliza) legislação específica sobre a avaliação da política externa ou de parte dela; tem (ou está disponível no sítio do MRE) manual ou documento guia para avaliações; e publica ou disponibiliza avaliações já realizadas. Índia e África do Sul, contudo, disponibilizam, respectivamente, um relatório anual e um relatório e o plano estratégico. Desnecessário dizer, então, que não foram encontrados nos BRICS os propósitos e as áreas da avaliação.

Para finalizarmos esta quarta seção do trabalho, gostaríamos de sugerir a existência, no plano internacional, de determinados padrões e tendências no que concerne ao M&A da política externa. Primeiramente, cabe sublinharmos a clara distinção entre o padrão encontrado nos onze países “mais livres” e aquele dos BRICS. Se no primeiro grupo o M&A da política externa tem grande institucionalidade, ainda que o foco da avaliação pareça recair sobre um número pequeno dos diversos instrumentos da política, o que se encontrou nos BRICS foi quase um vácuo no quesito avaliação. Parece igualmente claro, como evidenciado pelos contrastantes exemplos de Estados Unidos e China, que capacidade econômica ou estatal e ativismo internacional não são, necessariamente, determinantes do M&A da política externa. No que diz respeito à associação entre graus de liberdade civil e política e maior ou menor *accountability* da política externa, os resultados parecem ser mais ambíguos. Isso porque, se há uma clara diferença entre o padrão dos onze países “mais livres” e aquele dos BRICS, no quesito M&A da política externa os cinco países do BRICS têm padrões similares, tanto os considerados “livres” como aqueles considerados “não livres”.

Talvez se possa sugerir que o panorama geral encontrado, de diversidade de padrões e de certa seletividade na realização das avaliações – até onde elas são mais frequentes e institucionalizadas –, dê lastro empírico para a seguinte percepção: mesmo que se considere a política externa como mais uma das diversas políticas públicas (e, como visto, há ótimas razões para tanto), tal caracterização ainda parece longe de poder ser levada ao ponto da completa eliminação das velhas “razões de Estado”, as quais talvez ainda garantam alguma blindagem para a política externa, mesmo nos contextos mais democráticos.

Olhando a mesma questão por outro ângulo, parece pertinente inquirirmos acerca das razões que fazem com que a AOD (ou a cooperação técnica para o desenvolvimento) seja o instrumento da política externa mais sistematicamente acompanhado e avaliado. A resposta para tal questionamento, que não deixa de ser desconfortável, talvez resida na confluência de dois processos distintos, a saber: *i*) da necessidade, por parte dos governos nacionais, de prestarem contas acerca de um gasto público que aparenta beneficiar apenas o país recipiendário; e *ii*) do intenso e já antigo trabalho de organizações internacionais, como a OCDE e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), preocupadas com a eficiência, eficácia e efetividade da cooperação ou da ajuda internacional ao desenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de finalizarmos o trabalho, talvez seja importante fazermos algumas breves considerações adicionais acerca da experiência brasileira. Os apontamentos que se seguem podem ser lidos de pelo menos duas maneiras diferentes, ainda que complementares: singularizando um pouco o caso brasileiro, distinguindo-o da experiência dos demais BRICS; e/ou realçando as limitações do método de pesquisa que foi empregado em nossa investigação internacional comparativa.

Isso porque se a experiência brasileira de M&A da política externa, como visto, parece muito similar àquela dos demais BRICS, alguma diferença emerge quando são agregadas informações extraídas não do sítio oficial do Itamaraty, como foi o método adotado para todos os países aqui contemplados, mas também do sítio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao MRE. Note-se que não se fez averiguação similar nem para os onze “mais livres” nem para os Estados Unidos ou para os outros BRICS. Não que as informações disponíveis no sítio da ABC sejam capazes de mudar o padrão brasileiro, mas elas sugerem, sim, que, no país, no âmbito do Executivo, já há alguma preocupação com a avaliação da PEB relativa: *i*) à necessidade de legitimação de uma política que deixou de ser quase consensual no país, politizando-se acentuadamente; *ii*) ao aprendizado organizacional com a experiência estrangeira; *iii*) à influência das organizações internacionais; e/ou *iv*) à necessidade de reagir aos mecanismos de freios e contrapesos da República brasileira.

No sítio da ABC está disponibilizado apenas um documento de avaliação: o resultado da avaliação de impacto, feita por avaliadores externos e terminada em 2015, da primeira fase do Projeto Cotton-4. Segundo a própria ABC, em uma justificativa que bem poderia ser encontrada nos sítios oficiais dos MREs de qualquer um dos nossos onze países “mais livres”:

a avaliação tem a finalidade de aferir a eficácia, a eficiência e o potencial de sustentabilidade da iniciativa de cooperação, bem como mensurar seu desempenho; examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações; prover lições aprendidas e recomendações para o aprimoramento da cooperação técnica Sul-Sul, para a segunda fase do projeto e para projetos similares.⁴⁴

Além disso, há um documento que discrimina as 663 “missões” realizadas pela agência entre 2003 e 2014. São três os tipos de missões realizadas: *i*) de prospecção; *ii*) de monitoramento; e *iii*) de avaliação. De acordo com a ABC, a missão de avaliação:

44. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/638>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

é um exercício fixo no tempo, pode ser de meio termo ou final; quando intermediária, tem a finalidade de comparar os efeitos esperados aos efeitos efetivamente alcançados por um projeto, com vistas a corrigir, modificar, ajustar, ou mesmo acrescentar ou eliminar atividades. A avaliação final pode ser feita pelos atores envolvidos, avaliação interna, ou por avaliador externo que não estiveram envolvidos na formulação, implantação ou gerenciamento do projeto.⁴⁵

Dessas 663 missões, apenas dezoito foram de avaliação, o que talvez possa ser explicado não apenas pela falta de tradição de avaliação da PEB, mas também pelo fato de o país apenas recentemente ter se tornado um provedor sistemático de cooperação técnica para o desenvolvimento (Faria e Paradis, 2013).

Os dados extraídos do sítio da ABC podem, assim, ser vistos como evidências adicionais, ainda que esparsas, da efetiva transformação da PEB em uma política pública, da qual se demanda e se espera avaliação e prestação de contas. Diversos exemplos dessa reivindicação foram apresentados ao longo deste trabalho, oriundos de diversas fontes, demanda sustentada pelo fato de o Brasil seguir o “padrão BRICS” de não M&A da política externa, como discutido neste trabalho. Contudo, reforçando essas evidências esparsas e pouco visibilizadas pelo Itamaraty, posto que não disponíveis em seu próprio sítio eletrônico, é possível dizer que o Brasil tem, sim, uma experiência mais ampla de avaliação de sua política exterior do que a registrada neste trabalho até aqui. Isso porque o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão faz anualmente a avaliação do Plano Plurianual (PPA), que, por determinação legal, deve ser realizada pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo federal.⁴⁶

Com base no questionário de avaliação anual de programas do PPA 2005-2009, Serpa (2011) mostrou que, no *ranking* geral de trinta ministérios e secretarias especiais do governo federal, o Itamaraty está longe de ter sido o organismo governamental que menos avaliou as suas políticas e programas. Segundo essa fonte, que Serpa (2011) considera problemática, o MRE realizou um total de doze avaliações entre 2005 e 2009. Claro que, em casos como esse, os números absolutos podem ser enganadores. Porém, na falta de outros dados, o quadro comparativo não deixa de ser significativo, posto que dezenove agências fizeram mais de doze avaliações, ao passo que dez fizeram menos de doze, ou seja, menos que o MRE. Mas que avaliações são essas, sobre as quais não se comenta e que não são amplamente divulgadas pelo MRE, nem mesmo como demonstração de sua suposta disposição em ser *accountable*, moderno e autorreflexivo? Seria esse mais um exemplo de avaliações que cumprem um papel exclusivamente formal ou ritualístico? Ou a demanda por avaliação da PEB

45. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/Missoes>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

46. Para uma inovadora discussão acerca do lugar da política externa nos PPAs, ver Lessa, Couto e Farias (2009).

não seria também, em grande medida, apenas parte da política da avaliação das políticas? Não nos cabe aqui buscar respostas para essas perguntas, mas parece pertinente encerrarmos a nossa discussão resgatando um trecho do trabalho de Bovens, Hart e Kuipers (2006, p. 320, tradução nossa): “no mundo real da política, a avaliação de políticas públicas corre sempre o risco de degenerar em um ritual vazio ou jogo de culpabilização que obstrui mais do que fomenta a busca por uma melhor governança”.⁴⁷

Não obstante, o caráter frequentemente ritualístico ou exclusivamente político da avaliação de políticas públicas não deveria obscurecer o fato de que a “avaliação e os avaliadores atuam interpretando o contexto e construindo este contexto, sendo ambos, assim, produtores do espaço daquilo que é público”⁴⁸ (Escolar e Domench, 2002, p. 110, tradução nossa). Nesse novo espaço do público, em um país que, como o Brasil, não mais se contenta com um isolamento herdado ou planejado e que espera não mais se iludir com o canto de sereia da globalização, talvez seja, sim, o momento de – também pela via do M&A – transformarmos o processo de politização e desencapsulamento da política externa não em fragilização ou perda de credibilidade da atuação internacional do país, mas em renovada legitimidade para a política e para os operadores da PEB.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. de. Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, p. 24-43, 2012.
- BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. **Annual Review of Political Science**, v. 3, p. 167-182, 2000.
- BINDER, A.; ROTMANN, P. Evaluating foreign policy measures in fragile contexts: lessons learned and recommendations. **Global Public Policy Institute**, 9 Dec. 2014. Disponível em: <<http://www.gppi.net/publications/peace-security/article/evaluating-foreign-policy-measures-in-fragile-contexts/?L=424>>.
- BOVENS, M.; HART, P.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 319-335.

47. “In the real world of politics, [policy evaluation] is always at risk of degrading into a hollow ritual or a blame game that obstructs rather than enhances the search for better governance”.

48. “(...) Evaluación y los evaluadores actúan interpretando el contexto y construyendo ese contexto y, por lo tanto, ambos son productores del espacio de lo público”.

BRASIL. Senado Federal. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2OFi6FI>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília: MDS; SAGI, 2016.

BRUCE, R. H. **Critical evaluation of foreign and defense policies**. Perth: Paradigm Press, 1991.

BURGES, S. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? **Política Externa**, v. 21, n. 3, p. 133-148, 2012.

CABLE, J. Foreign policy-making: planning or reflex? *In*: HILL, C.; BESHOFF, P. (Ed.). **Two worlds of international relations: academics, practitioners and the trade in ideas**. London: Routledge, 1994. p. 93-117.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CLARK, J. F. Evaluating the efficacy of foreign policy: an essay on the complexity of foreign policy goals. **Politics and Policy**, v. 23, n. 4, p. 559-579, 1995.

COUTINHO, M. Justiça manda pastor R. R. Soares entregar passaporte diplomático. **Estadão**, 7 jul. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-manda-r-r-soares-entregar-passaporte-diplomatico/>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

CRIVELANTE, M. Atividade debate política externa brasileira e participação popular. **Portal Vermelho**, 19 out. 2014. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/251689-1>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

ESCOLAR, C.; DOMENCH, P. Los proyectos y programas sociales y la evaluación. Reflexiones en torno a una experiencia. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. [s.l.]: Ipea, 2002. n. 5. p. 106-110. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_05.pdf>.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

_____. 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, 2012a.

_____. Teaching and research on foreign policy in the field of international relations of Brazil. **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, v. 1, n. 2, p. 95-128, 2012b.

FARIA, C. A. P. de; LOPES, D. E. B.; CASARÕES, G. Mudanças institucionais no Itamaraty, *ethos* corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: FARIA, C. A. P. de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 298-349.

_____. Itamaraty on the move: institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula da Silva's presidency (2003-2010). **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 4, p. 468-482, 2013.

FARIA, C. A. P. de; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013.

FARIAS, R. de S.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, p. 5-22, 2015.

FRANÇA, C. L. da; BADIN, M. R. S. A inserção internacional do poder executivo brasileiro. **Análises e Propostas**, n. 40, ago. 2010.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2016**. Washington: Freedom House, 2016. Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2016.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, 2001.

GIUMELLI, F. **The success of sanctions: lessons learned from the EU experience**. Farnham: Ashgate Publishing, 2013.

IOB – INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE. Ministry of Foreign Affairs The Netherlands. **Evaluation policy and guidelines for evaluations**. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, 2009. Disponível em <<http://www.minbuza.nl>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

JAKUPEC, V.; KELLY, M. **Assessing the impact of foreign aid**. San Diego: Academic Press, 2016.

KRATOCHWILL, F. Alternative criteria for evaluating foreign policy. **International Interactions**, v. 8, n. 1-2, p. 105-122, 1981.

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, 2009.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.

_____. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 127-153.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

_____. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 185-202, 2012.

LOPES, D. E.; FARIA, C. A. P. de. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 2, n. 2, p. 139-148, 2014.

MELDOLESI, N. S. Avaliação das políticas públicas na França. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 83-111, 1996.

MILANI, C. R. S. **O Itamaraty diante da pergunta**: política externa é política pública? [s.l.]: [s.n.], 2015. Mimeografado.

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, 2013.

PAGE, B.; BOUTON, M. M. **The foreign policy disconnect**: what Americans want from our leaders but don't get. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.

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

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**, v. 46, n. 5, p. 1271-1292, 2012.

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**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTOS, V. M. Reflexões sobre a problemática da avaliação de resultados em análise de política externa. **Discursos**, p. 93-109, dez. 2000.

SCRIVEN, M. The new science of evaluation. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, v. 7, p. 79-86, 1998.

SERPA, S. M. H. C. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, p. 46-75, 2011.

SHULHA, L.; COUSINS, J. B. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 3, p. 195-209, 1997.

SILVA, E. C. G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1489).

TAPAJÓS, L. *et al.* A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 73-88.

TAYLOR, E. S. **Foreign aid: analyses of efficiency, effectiveness and donor coordination**. New York: Nova Publishers, 2013.

TORRES, R. T.; PRESKILL, H. Evaluation and organizational learning: past, present, and future. **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 3, p. 387-395, 2001.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 18-37, jan./jun. 2011.

WALT, S. M. Evaluating foreign policy is hard. **Foreign Policy**, June 2011. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2011/06/20/evaluating-foreign-policy-is-hard/>>.

WOLLMANN, H. Policy evaluation and evaluation research. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 393-402.

