

CENTRO UNIVERSITÁRIO SAGRADO CORAÇÃO

THAYNÁ FRACAROLI BILANCIERI

**POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA:
UM MODELO ANALÍTICO DE AVALIAÇÃO**

BAURU

2022

THAYNÁ FRACAROLI BILANCIERI

**POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA:
UM MODELO ANALÍTICO DE AVALIAÇÃO**

Iniciação Científica apresentada à
Universidade do Sagrado Coração
como parte integrante de Relações
Internacionais, sob orientação do
**Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe
Pasquarelli.**

Bauru

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com
ISBD

B595p	<p data-bbox="446 521 790 555">Bilancieri, Thayna Fracaroli</p> <p data-bbox="446 584 1262 674">Política externa como política pública: um modelo analítico de avaliação / Thayna Fracaroli Bilancieri. -- 2022. 34f.</p> <p data-bbox="496 703 1134 736">Orientador: Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe Pasquarelli</p> <p data-bbox="446 766 1262 833">Monografia (Iniciação Científica em Relações Internacionais) - Centro Universitário Sagrado Coração - UNISAGRADO - Bauru - SP</p> <p data-bbox="446 862 1262 929">1. Política externa. 2. Política Pública. 3. Avaliação. I. Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe. II. Título.</p>
-------	--

Elaborado por Lidyane Silva Lima - CRB-8/9602

Dedico este trabalho com carinho aos meus pais Marcos e Cátia, minha irmã Beatriz e aos meus queridos avós.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelas bênçãos e pela vida, por me sustentar até aqui.

Agradeço imensamente aos meus pais pelo apoio e incentivo. Nunca mediram esforços para me proporcionar um ensino de qualidade durante toda minha formação acadêmica.

Por fim, deixo meus agradecimentos aos meus amigos e colegas de curso, pois eles são fundamentais na minha formação e na minha vida, me permitindo momentos inesquecíveis ao longo desse percurso.

Aos meus professores, meu muito obrigada por todo conhecimento compartilhado nas aulas. Vocês são essenciais nesse trajeto acadêmico.

Ao meu orientador Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe Pasquerelli, minha gratidão por toda ajuda, incentivo e aprendizado ao longo deste período de orientação, você foi fundamental para a entrega deste trabalho.

RESUMO DA PESQUISA FINALIZADA

Este estudo teve como objetivo definir Política Externa como uma Política Pública, trazendo os desdobramentos dessa definição e sua importância, levando em conta a atualidade e a mudança de cenário em que a Política Externa vem sendo discutida. Além disso, esta pesquisa enfatizou a necessidade de se colocar em prática o último estágio das Políticas Públicas, seja qual for a avaliação, para que maiores resultados sejam obtidos com o fim de uma Política Externa, ou alterações possam ser feitas nas que se encontram em andamento, isso foi possível através da apresentação de estudos de diferentes autores, análises e debates pré-existentes. Para isso, os métodos utilizados foram os de observação direta e pesquisa bibliográfica, com um acervo de livros e artigos científicos pautados em diversos autores do campo político. Por fim, este trabalho científico teve como resultados esperados a importância da discussão da Política Externa como Política Pública e a necessidade de se analisar uma Política Externa através da avaliação, assim como servir como base para possíveis novas pesquisas e escritas.

Palavras-chave: Política Externa. Política Pública. Avaliação.

ABSTRACT

This study aimed to define Foreign Policy as a Public Policy, bringing the ramifications of this definition and its importance, taking into account the current situation and the change in the scenario in which the Foreign Policy has been discussed. In addition, this research emphasized the need to put into practice the last stage of Public Policies, whatever the evaluation, so that greater results are obtained with the end of a Foreign Policy, or changes can be made to those that are in progress. This was made possible through the presentation of studies by different authors, analyzes and pre-existing debates. For this, the methods used were direct observation and bibliographic research, with a collection of books and scientific articles based on several authors in the political field. Finally, this scientific work had as expected results the importance of discussing Foreign Policy as Public Policy and the need to analyze a Foreign Policy through evaluation, as well as counting for a basis for possible new research and writings.

Keywords: Foreign Policy. Public policy. Evaluation.

SUMÁRIO

1.0	INTRODUÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA.....	09
2.0	MATERIAIS E MÉTODOS.....	12
3.0	RESULTADOS.....	13
3.1	UMA BREVE INTRODUÇÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA.....	13
3.2	POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA.....	16
3.3	AVALIAÇÃO: UMA FERRAMENTA ANALÍTICA NECESSÁRIA.....	26
4.0	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	31
5.0	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
	REFERÊNCIAS.....	33

1.0 INTRODUÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA

A Política Externa, atualmente, é um campo de estudo bem consistente na disciplina das Relações Internacionais. São várias as revistas que publicam esses estudos, assim como há um significativo interesse em grupos de estudo sobre esse tema. A Política Externa, assim como as Relações Internacionais, tratam de questões que vão além das fronteiras nacionais, bem como conflitos, cooperações, tratados e negociações diplomáticas. Ou seja, o foco do estudo da Política Externa está nas práticas internacionais realizadas através do interesse de organizações nacionais, bem como de organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo empresas (PINHEIRO; SALOMÓN, 2013).

A decisão e implementação da Política Externa são fases de extrema importância, e estavam concentradas até pouco tempo atrás na chamada “alta política”, o Itamaraty, um órgão considerado muito autônomo e centralizado. Através de estudos acadêmicos mais atuais “a competência legal no campo da política externa está hoje distribuída por “toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro”, competência essa não somente para a implementação das decisões, mas também para a formulação das políticas.” (SILVA, SPÉCIE E VITALE, 2010, p. 31 *apud* FARIA, 2018, pg. 71), o que mostra que essa ideia do poder centralizado no Itamaraty passou a ser revogada e outros atores passaram a ser considerados nesses processos, pois há diversos indivíduos com poder de influência, barganha, resolução de conflitos, entre outros.

A fase de avaliação da Política Externa já implementada é um desafio para os órgãos da “alta política”, já que ela implica maior participação do Legislativo Federal para seu monitoramento. Porém, cada vez mais vem ocorrendo a descentralização do Itamaraty perante essas fases, bem como a cobrança pela avaliação, que daria ao campo internacional uma maior valorização dessas políticas e, no âmbito doméstico, maior confiança (FARIA, 2018).

Tendo em vista a necessidade de se conceituar Política Pública, para maior entendimento das próximas abordagens do estudo, pode-se destacar a definição de Peters “política pública é a soma das atividades dos governos, que

agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986, *apud* SOUZA, 2006, p. 24),

Por conseguinte, uma tipologia denominada “Ciclo da Política Pública” divide o processo das Políticas Públicas em alguns estágios, afinal, este processo é dinâmico e resulta em muito aprendizado. O primeiro estágio é o da definição da agenda (*agenda-setting*), onde é debatido o problema. O segundo é a elaboração das alternativas (*policy formulation*) para solucionar o problema estabelecido anteriormente. O terceiro estágio da Política Pública é o da análise das alternativas. O quarto estágio é o da seleção dessas opções colocadas em pauta anteriormente. O quinto estágio é um dos mais importantes, pois coloca em prática todos os outros estágios, é a chamada implementação. E o último estágio, é um objeto de análise e monitoramento da Política Pública, chamado “avaliação”, se realizada, é possível aprimorar e acompanhar os resultados (SOUZA, 2006). A última etapa é a que será enfatizada no presente estudo, pois pode-se considerar a maior ferramenta para análise de Políticas Públicas, bem como premissa para incrementar elementos nas políticas em andamento, compilar resultados de políticas encerradas, além de prestar contas à sociedade (FARIA, 2005).

Os atores das Políticas Públicas são vários, desde o Presidente da República, ministros, deputados, senadores, políticos (através das coalizões do processo eleitoral), grupos de interesse (como lobby), mídia, servidores públicos, acadêmicos, assessores parlamentares, pesquisadores, entre outros (CAPELLA, 2005).

Por fim, este estudo tem como objetivo principal definir Política Externa como Política Pública. Para isso, é imprescindível, a partir do momento que tratamos a Política Externa como uma Política Pública, que a abordemos como uma *politics*, levando em conta que sua formulação e implementação passarão a ser dinâmicas, ou seja, as decisões tomadas pelo governo, possuirão bases em barganha, influências, disputas, pressão, entre outras características da política em si. Feita essa nova definição, a Política Externa passa a ser desassociada dos interesses apenas nacionais, e autodeclarados, anteriormente protegida da associação à política (*politics*) e posteriormente, caracterizada como uma Política Externa singular, perante às demais políticas do Estado (MILANI e PINHEIRO, 2013, pg. 24 *apud* FARIA, 2018). Essa abordagem se faz

necessária, pois, atualmente, o poder de definir, implementar e avaliar a Política Externa não está somente no Ministério das Relações Exteriores (MRE), e sim distribuído à todo Executivo Federal, levando em conta vários atores, apresentados anteriormente, inclusive, são estes atores os responsáveis pela descentralização ou desencapsulamento do Itamaraty (FARIA, 2018).

Contudo, a Política Externa como Política Pública, possui suas peculiaridades, diferenciando-se das demais Políticas Públicas, pois seu território de ação é extranacional. Além disso, ela estabelece uma relação entre o plano doméstico e o internacional, uma vez que os interesses nacionais e preocupação com a legitimidade, são levados em conta, e ao mesmo tempo há uma interação com o doméstico, ou seja, os atores, interesses privados, as agendas e claro, o espaço que o Brasil ocupa no mundo (FARIA, 2018).

Este projeto é de suma importância, pois trata de definir a Política Externa como uma Política Pública, trazendo conhecimento sobre uma área com poucos estudos ainda realizados. Faria (2018) “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(...)”.

Se fazendo necessário o estudo para que interessados no tema, estudantes e a sociedade num todo, tenham conhecimento dessa vertente de estudo que inter-relaciona a Política Externa e a Política Pública, além deste estudo servir como base para futuros trabalhos.

Ademais, será debatido ao longo do estudo, a importância de se enfatizar a necessidade de um modelo analítico que considere a avaliação da Política Externa, visto que os estudos voltados à essa área se encontram em defasagem. Conforme Faria (2018) “O Monitoramento e Avaliação (M&A) da Política Externa Brasileira (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”. Portanto, este estudo possivelmente servirá como base para futuros estudos e análises de Política Externa, facilitando a observação da fase de avaliação.

2.0 MATERIAIS E MÉTODOS

Para melhor compreensão do porquê a Política Externa pode ser considerada uma Política Pública, este estudo utilizará como base bibliográfica livros e artigos científicos que explorem estudos sobre Política Externa relacionada à Política Pública.

Estes materiais científicos auxiliarão na conceituação dos principais termos tratados no projeto, suas exemplificações, analogias e inter-relação. Além de pautar a ênfase da necessidade de se analisar a Política Externa através da fase de avaliação, que será discutida detalhadamente ao longo do estudo.

O método, “caminho para se chegar a determinado fim” (GIL, pg. 8, 2008), utilizado neste estudo será o de documentação indireta, este tipo de pesquisa científica recolhe dados de fontes variadas e diferentes autores, para um maior conhecimento do tema a ser discorrido, possibilitando a estimulação de sugestão de problemas e hipóteses. Essa pesquisa por documentação indireta parte da pesquisa de dados (ou de fontes primárias) e, em seguida, de pesquisa bibliográfica (fontes secundárias), sendo assim feito o acervo de dados para a realização do estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Para que o objetivo deste estudo seja alcançado, será feita uma discussão bibliográfica com base nos materiais recolhidos e em pesquisa exploratória “desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, pg. 27, 2008), com essa pesquisa somada aos indicadores de Monitoramento e Avaliação (M&A), debates mais sistemáticos serão fomentados sobre a inclusão da etapa de análise da Política Externa Brasileira.

Contudo, o delineamento da pesquisa que “refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados.” (GIL, pg. 49, 2008), auxiliará na delimitação de meios mais práticos para a investigação e análise do problema que será debatido.

3.0 RESULTADOS

3.1 UMA BREVE INTRODUÇÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA

Até meados dos anos de 1990 o Itamaraty era um órgão essencialmente insulado, na visão dos analistas, pois era ele quem formulava as políticas e tinha como característica não ser muito transparente (FARIA, 2012). A centralidade da formulação de políticas externas estava totalmente vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), e essa atuação era devida a vários fatores, os quais lista Faria (2012, p.318) pelas seguintes características:

(a) do arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) do fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) do caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) do fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir do início da década de 1990; (e) do caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional.

Todavia, com o avanço da democracia no Brasil, a politização política presente no país nos últimos anos, a crescente densidade das relações internacionais e conseqüentemente, um ativismo internacional muito presente também no campo doméstico, o Itamaraty vem sendo pressionado a modernizar e transformar seu modelo insular experimentado no âmbito da política externa. Diante dos desafios, o MRE respondeu – nos últimos anos- pressionado por atores ou por vontade própria, multiplicando seus relacionamentos governamentais, de forma a articular planos com os órgãos federativos, além de buscar cooperar com agentes da sociedade civil e do mercado setorial em geral (FARIA, 2012).

Segundo Faria (2012), no mandato do ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de seus vinte e três ministérios, vinte e um haviam incorporado Secretarias de Relações Exteriores ou órgãos de mesma finalidade na tentativa de atender

as demandas civis, que através de atores engajados, requeriam maior atuação nas questões externas das políticas. Esse processo ficou conhecido como “horizontalização da política externa brasileira”, pois foi o momento em que ficou evidente a maior participação dos poderes federativos no processo de formulação e tomada de decisões referentes à política externa, visto que anteriormente estava prioritariamente insulado ao Ministério das Relações Exteriores.

Para a implementação de uma política externa, o governo tem uma estrutura governamental muito complexa e burocrática, composta por dirigentes e organizações com vieses distintos entre si, o que pode gerar conflitos de posicionamento e de interesses, por esse fator é importante a horizontalidade entre as diferentes organizações envolvidas quando há intergovernabilidade em coordenação da política externa. Essa coordenação deve ser gerida a fim de mitigar a hierarquia entre os setores envolvidos na busca pela formulação de determinada política, para que em conjunto possam lograr parcerias e intercâmbios com setores mais técnicos que beneficiem as atividades domésticas em prol da implementação de políticas externas mais técnicas e completas (FARIA, 2012).

Com o aumento do interesse internacional por parte dos atores subnacionais, como municípios e até mesmo estados, o Ministério das Relações Exteriores criou os Escritórios Regionais com o intuito de cooperar com esses agentes e com a sociedade em geral. Porém, segundo Vigevani (2006) citado por Faria (2012), essa abertura feita pelo Itamaraty é ainda muito fraca e talvez isso ocorra devido à centralidade do MRE, seu poder e influência, além do monitoramento aos órgãos subnacionais para que a imagem internacional do país não seja degradada. Essa atuação do Itamaraty foi contraposta através da “pressão política direta dos governadores na direção do Poder Executivo federal ou do Congresso Nacional que vem sendo a forma mais explícita do agir das unidades subnacionais” (SARAIVA, 2006, p.443 *apud* FARIA, 2012).

Cabe ressaltar que as tentativas do Itamaraty para cessar as incontáveis pressões de atores contrários ao insulamento do órgão, demonstrou ter preservado a sua capacidade de coordenação da política externa do Brasil, política na qual está cada vez mais ligada e assemelhada às políticas públicas, dado o alto grau de politização presente nos processos de ambas, e suas

características de uma sociedade diversa com um Estado democrático e complexo dado nível de fluxos internacionais (FARIA, 2012).

Para adentrar à fase de implementação da política externa cabe ressaltar que esse é o processo onde os atores irão questionar o cenário em que estão inseridos na tentativa de mudá-lo. Para isso, objetivos são traçados e as estratégias para alcançá-los são pensadas tendo em vista os interesses de cada ator, que neste caso podem ser Estados ou não Estados, menos ou mais poderosos e conseqüentemente, com mais influência e soberania ou não. A fim de elaborar seus cursos de ação, os atores devem prever como os demais países irão agir e é essa distinção entre atores que resulta em um terreno desigual (HILL, 2016).

O contexto em que os atores atuam é o internacional, ou seja, é necessário se pensar de forma transcendente ao doméstico, o que produz ainda mais desafios. Esse campo internacional se desdobra em dois, do ponto de vista da política externa, sendo eles o horizontal e o vertical. Horizontalmente, os dois elementos presentes são a proximidade e a distância, ou seja, o regional e o global. Verticalmente, há a estratificação da política externa em “camadas” funcionais, sendo elas: políticas, sociais, econômicas, normativas, militares, entre outras. Esses desdobramentos significam desafios para os *policymakers* (formuladores da política externa), que devem harmonizar essas duas dimensões para formular e implementar as políticas de acordo com seus interesses (HILL, 2016).

No entanto, embora a política externa tenha seus objetivos direcionados ao campo internacional, faz-se necessário pensar em seu componente doméstico já que ambas dimensões interagem de forma intrínseca. A relação das ações domésticas estão diretamente ligadas ao que será projetado ao exterior, pelo motivo de todas as repercussões nacionais impactarem nos processos internacionais. Buscando explicitar este debate, o autor Christopher Hill (2016) sustenta que além das políticas domésticas impactarem diretamente as políticas externas pelo papel fundamental de decisão sobre a delimitação dos objetivos, outro fator fundamental a se pensar é o da capacidade dos governos em distribuir recursos ou extraí-los em função destes mesmos objetivos, recursos estes que sempre são canalizados de acordo com os interesses dos gestores de cada Estado (HILL, 2016).

Os tomadores de decisões, enquanto discutem as possíveis alternativas para a implementação da política externa em pauta, podem fazer uso de ferramentas que os auxiliem, são os instrumentos da implementação divididos em quatro categorias: política, militar, econômica e cultural/ ideológico. Contudo, a escolha de qual instrumento utilizar pode ser complexa, pois é preciso analisar qual a finalidade que se está buscando alcançar. Além disso, outro fator que evidencia as dificuldades é referente ao tamanho e potencial dos Estados, que está diretamente ligado aos instrumentos disponíveis, em outras palavras – um Estado forte e com maior poder econômico pode disponibilizar mais recursos e causar maior impacto em vista de um país de menor tamanho e poder (HILL, 2016).

A fase de implementação da política externa não deve denotar o fim da mesma, pelo contrário, representa apenas o início de um longo processo visto que o âmbito global é imerso em incerteza e mutável a todo tempo. Por este motivo, é importante que os atores acompanhem o desempenho da política implementada e ainda mais, estejam sempre atentos aos processos de desenvolvimento internacional, nas ações e reações de seus vizinhos e busquem manter seu poder de influência (HILL, 2016).

3.2 POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA

Os estudos sobre a Política Externa ganharam força no século XX, mais precisamente, com os vários conflitos do mundo no final de seus anos de bipolaridade, sendo os Estados Unidos o protagonista dos eventos mais marcantes do período. Vários estudiosos iniciaram suas pesquisas com o intuito de compreender o comportamento internacional dos Estados, o que chamamos de análise de Política Externa (APE). Com estes estudos e a publicação do *Domestic Sources of Foreign Policy*, de Rosenau, em 1976, a ideia de que somente o contexto internacional influenciava a Política Externa passou a ser questionada, pois os atores e fatores domésticos também se mostravam de grande importância no que tange a formulação e a discussão da Política Externa. Na área das Relações Internacionais (RI), os debates de vários analistas sobre

uma nova política externa começou a ganhar força nas últimas décadas do século XX, com uma submersão de fatores que resultariam em uma nova concepção do mundo atual, influenciada pelo fim do mundo bipolar, a globalização mais efetiva, crises financeiras, liberalização econômica, tecnologias revolucionárias, entre outras; o que instigou novas possibilidades de ação dos Estados (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Esse raciocínio constatou que as relações internacionais, atualmente, englobam fatores muito amplos e complexos. Bem como atores, que cada vez mais atuam de forma sólida e institucionalizada, nos assuntos de caráter internacional. A nível de exemplificação, esses atores podem ser: a mídia, empresas, organizações não governamentais, igrejas, lobistas, movimentos sociais, organismos públicos, como prefeituras, câmaras e governos estaduais. Essa atuação mais sistêmica desses atores é devida à defesa de seus interesses privados ou políticos, que muitas vezes podem conflitar com os do Estado, pois um ato internacional reflete no cotidiano desses atores domésticos, e daí resulta a efetiva interseção da área doméstica no agir internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Como dito anteriormente, muitos estudiosos vem se dedicando ao debate de intersecção entre Política Externa e Política Pública. Howard Lentner cita em seu estudo os autores Robert Keohane e Joseph Nye, que dedicaram seu trabalho sobre independência completa, de 1989, para serem capazes de fornecer um modelo analítico, que se aplicado em certas circunstâncias, pode fornecer a apresentação de que muitas vezes, as políticas formuladas no âmbito internacional, se relacionam muito bem com as formuladas no campo doméstico, ou seja, ambas políticas são muito parecidas em seus processos de realização, tendo atores governamentais e não governamentais atuando para definir agendas e identificando os problemas a serem enfrentados com as políticas que serão implementadas, e é essa relação entre a Política Externa e a Política Pública que os autores debatem (LENTNER, 2006).

Para Lentner, é imprescindível que os analistas políticos trabalhem em conjunto e utilizem as diferentes análises para impulsionar as suas próprias. Assim dizendo, os analistas de Política Externa poderiam utilizar os estudos de Política Pública (e vice-versa) para se aprofundar em temas e debates da área, pois explorando o tema, seria possível atualizar os debates e quem sabe,

trabalhar em conjunto. Sendo assim, o engajamento pela Política Externa, juntamente com os analistas de Política Pública, podem promover maiores fomentos de estudos acadêmicos pelo tema (LENTNER, 2006), o qual faz farte do objetivo deste estudo.

Muitos estudiosos vem tentando caracterizar Política Externa como Política Pública. Para isso, é necessário se levar em conta, inicialmente, a ação do governo e do Estado no plano internacional. É preciso se ter em vista que o governo é uma entidade do Estado, bem como o Poder Legislativo e Judiciário, portanto tem participação na tomada de decisão. Além destes atores fundamentais, outros também são importantes, como as empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais, entre muitos outros que também desempenham um papel muito importante para influenciar a política. É importante destacar, que esses atores não governamentais tem influência em assuntos internacionais, mas não são eles os responsáveis pela Política Externa em si, para nos referir à ela é necessário se pensar em um ato relacionado ao estatal, ou seja, ao Estado (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Definindo Política Externa como Política Pública, retira-se a Política Externa do campo político-partidário somente, e à traz ao espaço da *politics*, melhor dizendo, assume-se que a Política Externa passa a ser formulada e implementada a partir de ações políticas, tais quais as políticas de escolha de um governo, que são influenciadas e tem suas origens em barganha, coalizões, disputa de interesses e demais ações políticas em si. Entretanto, o que implica este estudo é se pensar complexamente quais são os anseios dos governos frente a suas tomadas de decisões, no porquê se foi pensada em tal política e levar em conta a transitoriedade a que os governos estão inseridos (MILANI; PINHEIRO, 2013).

As mudanças nas formas de se pensar a Política Externa tem suas origens no passado. Foi com o fim da Guerra Fria, da bipolaridade, com o liberalismo econômico e pelo avanço da globalização, que se iniciou o processo de desencapsulamento da Política Externa. Melhor dizendo, muitas certezas que haviam na época, foram colocadas em xeque, e se passou a pensar mais em assuntos de interesse internacional por atores que antes não o faziam. Esses fatores fizeram com que o processo de formulação de uma política externa fosse não mais tão centralizada no Itamaraty, embora ainda haja muito poder

concentrado nesta instituição, é possível constatar que as escolhas do alinhamento de novas políticas carregam o grande peso das perspectivas de outros atores, e não somente nos interesses do Estado. Esse giro teve muita importância para o avanço e modernização nas decisões políticas internacionais, que hoje são debatidas em um novo arranjo estatal, por diversas agências e ministérios (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Atualmente, os diversos temas levantados para a agenda de Política Externa já não são mais trazidos somente pelo Itamaraty, e sim por outros órgãos do governo, que podem ser da educação, saúde, meio ambiente, cultura, entre outros. Além disso, muitos movimentos sociais e ativistas levantam temas muito importantes para o debate da política externa. Devido a isto, a Política Externa é uma Política Pública, pois os atores responsáveis por ela, a tratam de tal modo, porém há a falta de um delineamento institucional que trata dessa forma essa nova linha da Política Externa (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Um debate muito presente no campo da Política Externa é o da politização da mesma. Para entrarmos nesse debate é preciso compreender que o Estado é muito complexo e possui múltiplas funções e relações com organizações externas, e esses aspectos colaboram para essa politização das agendas (SMITH, 1988, p. 77 citado por MILANI; PINHEIRO, 2013). Outro fator que corrobora para a politização das políticas externas são os demais atores que as debatem, pois cada um deles somam uma política plural, formada pela fusão de diferentes valores, ideologias, princípios, entre outros. Todavia, sendo cada vez mais presente a participação e influência de atores domésticos nas questões externas e internacionais, mais se terá uma política externa politizada (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Há que se levar em conta que o sistema político do Brasil é marcado pelo presidencialismo de coalização, ou seja, o presidente que assume o poder necessita sempre do apoio dos partidos para manter sua governabilidade ativa, o que corrobora para a escolha dos ministérios ser pautada nessa base de apoio partidária (ABRANCHES, 1988 citado por MILANI; PINHEIRO, 2013). Essa situação política em que o governo está inserido, implica indiretamente na Política Externa, uma vez que os assuntos internacionais passam a serem discutidos por estes ministérios domésticos, que tem como raízes de seu princípio, ações políticas, o que torna e aproxima a Política Externa da política

em si, a *politics*. Outro fator resultante dessa participação ministerial de assuntos públicos domésticos levantados para a agenda de Política Externa é que resulta também em uma discussão de que, embora seja dito que haja um possível insulamento da agenda diplomática, não é viável dizer que haja um insulamento da Política Externa; e isso se deve muito à participação de atores domésticos nos debates de políticas externas (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Essa politização, ou ainda democratização da Política Externa, passou a ter seus processos cada vez mais similares aos das políticas públicas, pois incluem uma série de relações com órgãos estatais e não estatais, como: a) o Poder Executivo juntamente com o Poder Legislativo, b) o Poder Judiciário podendo intervir, c) a burocracia mais presente, d) a participação mais efetiva de sindicatos, civis, empresas e demais participantes da sociedade civil como um todo. O aumento participativo do terceiro setor na Política Externa Brasileira (PEB), gerou uma maior demanda por temáticas que antes não tinham tanta atenção: meio ambiente, narcotráfico, direitos humanos e outras problemáticas de âmbito social; esses temas geraram a necessidade de um amplo conhecimento sobre as demandas internacionais por parte dos formuladores da política externa (MILANI, 2012, p. 40-41 citado por SILVA, 2018).

De acordo com Ingram e Fiederlein (1988), alguns estudiosos do campo da Ciência Política, mais especificamente de Políticas Públicas, incrementaram em seus estudos a Política Externa. Os autores citam estudos de Meier (1987) e Ripley (1985), ambos detinham suas pesquisas no campo da Política Pública, porém, desenvolveram a relação que essas políticas do campo doméstico estabeleciam com o externo. O estudo de Ripley (1985) sobre um tipo de política, chamado de estrutural, chegou à conclusão de que a dinâmica esperada na política distributiva doméstica, é a mesma esperada na política internacional, ou seja, na Política Externa.

Na área de Política Externa, há um modelo de estudo muito utilizado para explicar o andamento dessas políticas colocadas em práticas, ou somente discutidas, o chamado Modelo Burocrático. Neste modelo, o emprego da análise de política externa detém grande similaridade com os modelos empregados em estudos de políticas públicas, pois nestes dois campos, são desenvolvidas ligações entre processos (como os de negociação) e os tipos de políticas a

serem implementadas, a princípio (HERMAN, 1983, p. 278 citado por INGRAM; FIEDERLEIN, 1988).

Partindo do pressuposto de que as preocupações e dilemas internos, que são levantados pelos atores e instituições domésticas, é possível categorizar a Política Externa como uma extensão da Política Pública de um Estado. Isso se dá devido ao grande peso que as ocorrências domésticas refletem nas políticas externas e em seus interesses perante as relações internacionais (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988).

A divisão entre Política Externa e política doméstica existiu, na verdade, somente no âmbito teórico e analítico, pois com as transformações ocorridas na sociedade durante os anos de 1980 a 1990, com a globalização e a maior facilidade dos meios de comunicação, fizeram com que os atores não estatais pudessem ter conhecimento dos assuntos debatidos nas agendas do Itamaraty, e com isso, pudessem debater sobre as temáticas que julgavam importantes. Essa percepção de que os assuntos domésticos eram permeáveis aos internacionais fez com que, ao longo dos anos, essa ideia de separação entre Política Externa e Política Pública fosse crescentemente revogada no campo da Ciência Política (SILVA, 2018).

A inter-relação entre a Política Externa e a Política Pública, pode ser evidenciada e esclarecida a partir da teoria dos jogos de dois níveis (two-level game) de Putnam. Essa teoria reconhece que as negociações internacionais estão intrínsecas aos conflitos domésticos resultantes das imposições dos interesses nacionais. Nesse modelo, os grupos domésticos, defendendo seus interesses, pressionam os governantes para que as políticas sejam pensadas e adotadas de forma que esses anseios sejam atendidos. E a nível internacional, os governantes buscam maximizar o atendimento aos interesses domésticos, e ao mesmo tempo, minimizar os possíveis acontecimentos externos (PUTNAM, 2010, p. 169-170 citado por SILVA, 2015). Desse forma, é indiscutível que os tomadores de decisão (Poder Executivo) não ignorem nenhuma das partes, pois estando interligadas, a exclusão da legitimidade de uma, acaba por interferir nos resultados da outra, e vice-versa (SILVA, 2015).

Do mesmo modo, Silva (2015) cita um outro argumento, de Helen Milner (1997), o qual tem como linha de raciocínio que a posição internacional adotada por um país, pode impactar diretamente as ações e políticas domésticas sejam

em quais forem os setores: econômico, social, educacional, entre outros. Além disso, para ela, também corre o inverso: as decisões internas de um Estado, impactam e acabam por moldar as relações exteriores desse país. Então, pode-se dizer que os líderes políticos de um país atuam tanto no campo interno como externo, buscando alcançar seus objetivos e enfrentando as pressões existentes pelos atores envolvidos em temas domésticos e internacionais.

Para objetivar e contextualizar o estudo sobre Política Externa como Política Pública é necessário trazer o Ciclo de Política Pública (*policy cycle*) nesta análise. Muitas foram as versões já estudadas e trazidas por autores para desenvolver o processo de elaboração das políticas públicas (*policy-making process*) (SECCHI, 2011), porém o que será utilizado é o das sete fases principais, as quais são:

- I. Identificação do problema;
- II. Formação da agenda;
- III. Formulação de alternativas;
- IV. Tomada de decisão;
- V. Implementação;
- VI. Avaliação;
- VII. Extinção.

A primeira fase diz respeito a um problema público, o qual pode aparecer abruptamente ou ser detectado aos poucos, dia após dia; também pode estar tão enraizado na sociedade que a mesma convive com ele sem ao menos perceber; em outras palavras, o problema é identificado quando “uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes” (SECCHI, 2011, p.35). Essa identificação geralmente é feita por atores políticos, partidos políticos, organizações não governamentais, entre outros (SECCHI, 2011).

Depois de definidos os problemas, na primeira fase do Ciclo de Políticas Públicas, a próxima etapa é a definição da agenda, na qual constam os principais problemas identificados ou compreendidos como de grande relevância no contexto da atualidade ou para a sociedade que vivencia os resultados ruins desses óbices. Uma agenda pode ser produzida em algumas formas, como uma lista de assuntos importantes elaborada por um veículo de mídia, um

planejamento orçamentário ou ainda ser inserida em um plano de governo. O que ocorre na maioria das vezes é que estes problemas não permanecem muito tempo no topo de prioridade das agendas, como explica Subirats (SUBIRATS, 1989 *apud* SECCHI, 2011, p.36):

A limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas. As agendas listam prioridades de atuação, e como já dizia um ex-candidato à Presidência da República do Brasil: “a maior dificuldade para o político não é estabelecer quais serão as prioridades. A maior dificuldade é ordenar as prioridades”.

Subsequente a este nível, é de fundamental importância que sejam debatidas as alternativas (etapa 3) para se chegar às soluções dos problemas encontrados e inseridos na agenda. Essa etapa é uma das mais importantes e a que os analistas de políticas públicas, ocupantes de cargos públicos e demais agentes alocam mais poder, pois é através do desenvolvimento de estratégias, programas, métodos, planos de ação, que serão colocados em pauta os custos e futuros benefícios de cada possível ação (SECCHI, 2011). São vários os indivíduos que debatem, estudam e elaboram as formas e ferramentas que serão utilizadas para conduzir as alternativas para os problemas anteriormente identificados, entre eles estão: servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, analistas, assessores parlamentares, entre outros (CAPELLA, 2005).

Sucessivamente à formulação das alternativas, os tomadores de decisão iniciam a escolha das alternativas, a qual é feita com base em seus interesses em equilíbrio com os objetivos para a resolução do problema colocado em pauta na agenda. Nesta etapa do ciclo de políticas públicas, é necessário levar em conta o estudo das alternativas para que sejam analisadas quais serão mais eficazes, de menor custo, sustentável, rápida e apropriada (SECCHI, 2011).

A fase da implementação da política pública é onde as decisões tomadas são transformadas em ações concretas, que posteriormente serão resultados. O estudo nessa fase é de suma importância para que os objetos analíticos, que permitem projetar possíveis resultados, sejam utilizados para visualizar impedimentos e quaisquer falhas que já tenham acometido outros projetos nessa etapa da implementação, afim de minimizar riscos, detectar problemas que

precisem ser melhor formulados e demais previsões equivocadas que possam estar na linha de frente de tal política pública. São os indivíduos e até mesmo organizações que desenvolvem as pesquisas analíticas desse processo, tomando como base as relações entre instituições, os recursos financeiros e políticos pré-definidos (SECCHI, 2011).

Em seguida, a fase da avaliação do ciclo de políticas públicas diz respeito ao “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711 *apud* SECCHI, 2011, p.49). É neste momento que os resultados gerados pela implementação da política pública serão avaliados, assim, pode-se constatar se haverá redução dos problemas que as geraram, além de fornecer *feedbacks* para as etapas anteriores. Para se chegar à conclusão de que uma política pública teve bom desempenho ou não, os avaliadores utilizam alguns critérios, Secchi (2011, p.50) os define da seguinte maneira:

a) Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*); b) Eficiência econômica: trata da relação ente *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade); c) Eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos; d) Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos; e) Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Os critérios citados a cima são utilizados a partir de indicadores, que medem os recursos (*inputs*), a produtividade (*output*) e o resultado (*outcome*). Cada qual está ligado a determinados elementos, como: “[...] indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros [...], de *output* são relacionados a produtividade de serviços/produto [...]” (SECCHI, 2011, p.50). Já os indicadores de resultado são ligados à relação da política pública com os *policytakers*, bem como à capacidade de mitigar o problema para o qual a devida política pública foi criada (SECCHI, 2011).

Como uma das principais e mais importantes etapas, a fase de avaliação pode gerar diferentes fins para as políticas públicas. Posterior à avaliação pode estar a continuação da política pública, se compreendido que seus resultados são satisfatórios e as adversidades, insignificantes; também pode haver uma reformulação da política pública, para ajustar as formas de implementação e até

mesmo adequá-la aos obstáculos encontrados durante o período ativo da atividade; e por fim, pode haver o término definitivo da política pública - em outras palavras, sua extinção - se concluído que o problema que objetivava certa política foi solucionado ou se o mesmo não estiver sendo mitigado na implementação da política pública. Para que a avaliação seja de fato realizada de forma coerente é necessário que os objetivos da política pública em questão estejam bem definidos (SECCHI, 2011).

Por fim, como última fase do ciclo de políticas públicas está a sua extinção. Para Secchi (2011), colocar um fim à uma política pública é difícil pelo fato de que os beneficiados não querem perder os recursos, além de que as instituições legais geram impedimentos em muitos casos. Por isso, muitas políticas públicas institucionalizam-se e continuam ativas mesmo depois que o problema tenha sido mitigado (SECCHI, 2011).

Partindo do pressuposto do ciclo das políticas públicas, e mais especificamente, da avaliação, é possível analisar que a política externa também pode ser objeto de avaliação. Avaliar uma política pública, sendo ela externa ou não, é garantir a transparência do andamento e dos resultados gerados por sua implementação (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020).

Ao trazer a política externa para o campo das políticas públicas, se reconhece a conotação política que existe na política externa, desde a formulação até sua implementação. É o que muitos autores chamam de “politização”, a qual se refere à intensidade do debate de pensamentos, valores, interesses e objetivos relacionados às escolhas políticas. Ademais, a identificação de problemas também ocorre na política externa, o que se assemelha à política pública, já que neste sentido ambas buscam intervir na realidade a partir da existência de “[...] uma questão que, até então, não causava estranhamento ou não chamava a atenção do poder público [...] e, portanto, problematiza-la seria o mesmo que [...] elaborar um conjunto de questões a seu respeito” (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020, p.118).

Neste sentido, no cerne da política externa está uma política governamental, pois houve uma mudança em algumas de suas diretrizes, e por esta transformação as orientações de política externa não são seguidas por longos períodos ininterruptos, um dia podem ter fim bem como as políticas

públicas. E neste sentido “a política externa pode e deve ser considerada uma política pública. Em outras palavras, a política externa também pertence ao rol das ações de escolha de um governo” (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020, p.119).

O instrumento utilizado para a análise de políticas públicas é fundamental para a política externa pois através dele é possível compreender o porquê e como os governos agem de determinadas formas e analisar o conteúdo decisório, o relacionando com as políticas. Portanto, o ciclo das políticas públicas é indubitável pois permite identificar cada ator e processos e mesmo que a especificidade do âmbito internacional diferencia a política externa das políticas públicas, a linha de pensamento e construção da política segue sendo a mesma, cabendo aos analistas da política externa adequar os elementos ao campo internacional para o qual a política externa está sendo formulada. Afinal, tanto a política pública quanto a política externa tem em sua natureza o elemento público, ou seja, seus objetivos tangem o público em geral (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020).

3.3 AVALIAÇÃO: UMA FERRAMENTA ANALÍTICA NECESSÁRIA

Posterior à implementação de uma política, seja ela pública ou externa, o monitoramento e a avaliação são ferramentas que possibilitam mapear os resultados e assim, controlar o andamento da política ativa. O instrumento analítico da avaliação pode ser utilizado antes mesmo da política ser colocada em prática, e à ela é dado o nome de “avaliação de projetos”, bem como a avaliação realizada conjuntamente ao andamento da implementação – dessa forma é possível identificar erros e alterar o caminho da política - e recebe a denominação de “avaliação de processos e avaliação de meio termo”. Porém, a avaliação que permeia este trabalho é a chamada “avaliação de impactos”, realizada ao final da política pública para que os resultados sejam estudados e assim, nortear outras agendas e conseqüentemente, iniciar um novo ciclo da política pública (OIT, 2012).

O monitoramento de uma política, projeto ou programa, tem o objetivo de analisar a “rota” da implementação, ou seja, como se dá o andamento, quais mudanças foram possíveis identificar, para que através do estudo obtido, seja possível produzir melhores atividades, deixando do as mais eficientes, eficazes

e efetivas. Dado este fato, é visto que o monitoramento não executa uma linha de investigação mais aprofundada dos resultados de determinada política, o que pode tornar a análise defasada (OIT, 2012).

Com o objetivo de mensurar os resultados obtidos a partir de cada política pública, a avaliação é uma ferramenta analítica que permite identificar os impactos causados no cenário em que a implementação ocorreu. “Avaliar uma política pública é verificar se as escolhas tomadas em uma determinada direção foram acertadas” (OIT, 2012, p.20); fazendo-se uma análise através deste instrumento os analistas podem estimar os resultados de cada uma das intervenções e os efeitos causados em relação ao problema ou conflito que se pretendeu mitigar (OIT, 2012).

O estudo realizado pela Organização do Internacional do Trabalho (OIT, 2012, p.21), onde constam temas sobre Políticas Públicas e ainda, em um de seus módulos sobre a avaliação, traz a definição da mesma da seguinte maneira:

A avaliação é um processo em que se observa a trajetória de programas ou políticas públicas em seu desenvolvimento e implementação e, posteriormente, busca-se identificar de que forma as atividades destes programas ou políticas poderiam ser melhor implementadas (avaliação de processos, por exemplo) e também até que ponto tais atividades podem explicar variações em resultados de desenvolvimento em uma dada área, ou em outras palavras até que ponto a política pública conseguiu resolver o problema que ela se propunha a resolver. É sob essa perspectiva que avaliar é uma atividade importante, pois, por meio dela, são revelados elementos que auxiliam a identificar se a demanda que originou determinada política foi respondida e, se a resposta atende aos interesses em questão.

No âmbito da prática da avaliação, alguns critérios devem ser estabelecidos para que sejam respondidas algumas questões centrais, como: porque determinada política é preferível à outra? Qual a relevância de tal política?; Como é feita a alocação de recursos e definição das prioridades?. Isto torna todo o processo complexo. A escolha de qual método utilizar pode ser difícil, visto que há algumas opções, como elenca o estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012, p.29):

Enfoque Participativo: por meio deste enfoque utilizam-se métodos baseados na técnica da participação ativa de todos que têm algum interesse na política ou programa. A possibilidade de participar no processo avaliativo e na tomada de decisões contribui para fortalecer o controle social sobre a política ou programa [...]; [...] **Enfoque Quali-Quantitativo:** este enfoque sugere o uso combinado de métodos qualitativos e quantitativos. Hoje em dia este é o enfoque mais utilizado. Apesar de ainda haver uma discussão sobre qual enfoque metodológico [...]; [...] **Enfoque de Métodos Integrados:** este enfoque, apesar de menos utilizado, tem demonstrado ser o mais adequado. Não se trata somente

de usar métodos qualitativos e quantitativos, mas da integração destes dois “mundos” de forma que métodos qualitativos ajudem a refinar a análise quantitativa e métodos quantitativos ajudem a refinar, de forma integrada, a análise qualitativa.

Essa relação entre a política pública e a política externa se dá pelo desencapsulamento experimentado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), que ao transcorrer dos anos tem distribuído a formulação e implementação das políticas externas às agências do poder Executivo Federal, descentralizando do Itamaraty essas funções. Todo este processo de minimização do insulamento burocrático do MRE aproximou o entendimento da política externa como política pública, onde os atores responsáveis são vários e não mais apenas um órgão isolado (FARIA, 2018). Contudo, “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 (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.41 *apud* FARIA, 2018).

Tendo em vista a especificidade identificada entre a política externa e a política pública, cabe ressaltar que a política externa detém em suas agendas, questões de dimensões domésticas, entretanto, seu cenário de implementação é o internacional. Isto coloca a política externa no campo da *sui generis*, que a define como uma política de Estado – preocupada com questões nacionais, de soberania, identidade e sociedade – mas além, também como uma política pública com atores nacionais debatendo assuntos domésticos de seus interesses e suas percepções sobre o Brasil perante o mundo (FARIA, 2018).

Atualmente há um debate acerca da definição da política externa, como questiona Faria (2018, p.73): “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?”. Para responder a estas perguntas, alguns estudos vem sendo desenvolvidos no âmbito das Ciências Políticas, embora “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” (FARIA, 2018, p.72). No decorrer deste trabalho serão apresentados os motivos para que o monitoramento e a avaliação (M&A) sejam utilizados na política externa.

O monitoramento e a avaliação de uma política externa tem como fundamento o acompanhamento da mesma, a fim de prover embasamentos

quantitativos para que a política seja pensada de forma transversal, onde as decisões possam ser tomadas de acordo com informações concretas e não intuitivas; ademais o *feedback* gerado por essas ferramentas analíticas permitem que os tomadores de decisão possam avaliar os resultados e delimitá-los de forma que os meios utilizados para implementar as políticas possam ser moldados caso seja detectado que os recursos não estão sendo empregados da forma mais eficiente e até mesmo alterado o rumo da política, caso esteja comprometendo as relações internacionais do país com resultados contrários ao idealizado (FARIA, 2018).

Paralelamente, o M&A (monitoramento e avaliação) pode garantir uma maior legitimidade doméstica perante seu desempenho internacional, garantir o potencial de barganha dos países e sua credibilidade no campo externo. Pois conforme afirma Faria (2018), a ausência do apoio público nas questões externas do país pode acarretar políticas ambíguas ou deixar “pontas soltas” que poderiam ser melhor pensadas, o que pode acabar comprometendo a continuação das políticas uma vez que constrangidas as ações já colocadas em prática; outro elemento a ser destacado é o da possibilidade de desestabilização das lideranças políticas dos países caso os resultados das políticas externas implementadas não sejam bem avaliados e se necessário, alterados os meios de se colocarem em prática (FARIA, 2018).

O quesito da transparência é trazido pelos governos através da prestação de contas, que pode ser realizado pela avaliação das políticas externas. Inseridas em um cenário de escassos recursos as políticas públicas que são voltadas à cooperação, auxílio humanitário e contribuição do país para com organizações internacionais devem ser analisadas e seus gastos, contabilizados para que o Estado tenha conhecimento do andamento de determinadas políticas, o que torna a avaliação e o monitoramento, imprescindíveis (FARIA, 2018).

É visto a interdependência entre a política externa e a política pública, uma vez que estão ligadas por várias vertentes. A consequência dessa relação é benéfica para as políticas públicas já que os resultados da política externa podem servir como aprendizado às futuras políticas públicas.

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 *apud* FARIA, 2018, p.75).

Embora o M&A seja de fundamental importância como instrumento analítico de qualidade para os estudos de política pública, há ainda hoje alguns empecilhos que tornam esse processo mais dificultoso. Há de ser destacado que, no geral, as políticas não são pensadas para que sejam avaliadas ao final de seu ciclo. No campo da política externa esse problema é evidenciado pois seu planejamento tem como objetivo o campo externo, não sendo pensados meio de avalia-las; cabe ressaltar que os objetivos da política externa são carregados de maior complexidade, “entre os problemas nesta área está a falta de clareza acerca de quais objetivos são objetivos nacionais e em que momento devemos identificá-los” (FARIA, 2018, p.79).

Ademais, após analisar os resultados das políticas externas, embora frutos da avaliação, uma dificuldade encontrada pelos analistas é a de mensurar o “êxito” de determinada política, pois podem ser entendidos em termos de paz, conquistas territoriais, objetivos dos atores, entre outros fatores abstratos. Definir se uma política externa foi vitoriosa ou não é uma tarefa complexa 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 *apud* FARIA, 2018).

O modelo de monitoramento da política externa pela avaliação ainda não é estabelecido oficialmente em muitos países, em alguns esse processo é feito de forma *ad hoc* realizadas por instituições e organizações independentes, que é o caso do *Chilcot Report* sob governança inglesa para avaliar a participação do país na ocupação do Iraque (em 2003), através de estudos um relatório foi publicado em 2016 por uma comissão independente, revelando resultados impactantes gerados com auxílio da ferramenta de avaliação (FARIA, 2018).

4.0 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados do presente trabalho foram obtidos através de embasamento teórico acerca de autores do campo da Ciência Política. Foram trazidos debates sobre o campo da Política Externa como Política Pública, bem como as etapas da Política Pública, em outras palavras o Ciclo das Políticas Públicas, a fim de contextualizar as fases da Política Pública para posteriormente adentrar-se na fase da avaliação propriamente e adentrar nesta etapa como sendo fundamental à Política Externa também.

Através de autores especialistas no campo das Políticas, foi possível apresentar o debate sobre a Política Externa, uma breve introdução sobre sua formação no Brasil e as relações e características que a traz ao campo da Política Pública, como seu processo de politização ao decorrer dos anos.

Se buscou trazer de forma sucinta o debate da avaliação para o campo da Política Externa, para que os objetivos da pesquisa fossem atingidos. Desta forma, com base em diferentes autores, foi possível discorrer sobre o tema proposto, enfatizando o modelo analítico de avaliação para que seja possível o pensar também para o campo da Política Externa.

5.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou, através do embasamento sobre autores da área, trazer o debate da Política Externa como Política Pública. Apresentadas as fases do Ciclo das Políticas Públicas e adentrando na fase da avaliação, que era o foco central do estudo, foi possível chegar a questão central e concluir que a Política Externa possui sim particularidades, porém também se assemelha à Política Pública.

Conforme Gonçalves e Pinheiro (2020), a política externa se diferencia da política pública em seu cenário de atuação, pois a política pública é pensada e colocada em prática no campo doméstico, já a política externa no campo externo, melhor dizendo, internacional. Além disto, nos últimos anos, com as transformações sociais e políticas do país – também identificadas no mundo em geral – a política externa foi imersa na profunda politização que já acercava o âmbito das políticas públicas, com os interesses de seus atores, agências e demais tomadores de decisões muito presente na agenda.

Todavia, a ferramenta da avaliação é de extrema importância para a Política Externa pois pode auxiliar na compreensão dos resultados e delimitação do futuro das políticas externas implementadas, de acordo com as necessidades detectadas. Ademais, este modelo analítico permite maior transparência, uma vez que pode fornecer interpretações sobre dados e informações que podem apoiar as decisões dos atores responsáveis pela formulação da agenda e implementação das políticas externas (FARIA, 2018).

Nada mais, este trabalho contribuiu para os estudos da área, dada sua importância tanto para o cenário doméstico quanto externo. Cabe ressaltar que o estudo pode servir de base e inspiração para futuros projetos que tenham como intuito o aprofundamento na definição da Política Externa como Política Pública e seus desdobramentos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis**. American Political Science Review, v. 73, n. 3, set. 1979.

BALDWIN, D. A. **Success and failure in foreign policy**. Annual Review of Political Science, v. 3, p. 167-182, 2000.

CAPELLA, A. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**, XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005.

FARIA, C. **A Política Da Avaliação De Políticas Públicas**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, n. 59, 2005.

FARIA, C. **Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da política externa brasileira: Razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação**, Revista tempo do mundo, v. 4, n. 1, Jan. 2018.

FARIA, C. A. P. **O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários**. Revista Contexto Internacional, v. 34, nº1, Jan./Jul. 2012.

GIL, A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6ª Ed. Editora Atlas. São Paulo, 2008.

GOLÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?** InterSaberes, 1ª Ed., 2020.

HILL, C.; BRIGHI, E. **Implementation and behavior**. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford University Press, 3ª Ed., 2016.

INGRAM, H. M; FIEDERLEIN, S. L. **Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy**, The Western Political Quarterly, v. 41, n. 4, Dez. 1988, p. 725-745.

LENTNER, H. H. **Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange**, Review of Policy Research, v. 23, n. 1, 2006.

MARCONI, M; LAKATOS, E. **Fundamentos de Metodologia Científica**, 5ª Ed. Editora Atlas. São Paulo, 2003.

MILANI, C. R. S; PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como Política Pública**, Contexto Internacional (PUC), v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, Jan./Jun. 2013, p. 11-41.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (BRASIL). **Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. 1ª Ed., 2012.

PINHEIRO, L; SALOMÓN, M. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**, Revista Brasileira de Política Internacional, 2013.

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.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. Cengage Learning BR, 1ª Ed., 2011.

SILVA, D. C. **Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira**, Neiba, v. IV, n. 1, Ago. 2015.

SILVA, L. P. P. **Política Externa Como Política Pública: O Processo De “Politização” Da Política Externa Brasileira Na Nova República**, Hoplos, v. 2, n. 2, 2018.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**, Revista Sociologias, Porto Alegre, Jul./Dez. 2006, pg. 20-45, n. 16.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.