



Por uma política externa baseada em evidência: política externa como política pública integral e a avaliação como abordagem de pesquisa

For an evidence-based foreign policy: foreign policy as a public policy in full and evaluation as a research approach

Por una política exterior basada en evidencia: política exterior como una política pública integral y la evaluación como enfoque de investigación

DOI: 10.21530/ci.v17n2.2022.1254

Mario Schettino Valente¹
Dawisson Belém Lopes²

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Resumo

Uma das maiores deficiências da Análise de Política Externa é escassez de estudos sobre os resultados. Soma-se, ainda, o entendimento, no Brasil, de que a política externa, ainda que seja uma política pública, conservaria características de política de Estado. Essa noção não aporta benefícios heurísticos, por não

1 Doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor de Relações Internacionais no Ibmec, Minas Gerais, Brasil. (mario.s.valente@gmail.com).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0187-882X>.

2 Doutor em Ciência Política pela UERJ. Professor de Política Internacional e Comparada na UFMG, Minas Gerais, Brasil. (dawisson@ufmg.br).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1949-1001>.

Este artigo é baseado na seção 2.1 da tese de doutorado do autor Mario Schettino Valente, orientada pelo autor Dawisson Belém Lopes, intitulada “Política Externa e Desenvolvimento no Brasil (1985-2018): os efeitos da ação externa do estado brasileiro sobre comércio exterior”.

Artigo submetido em 14/02/2022 e aprovado em 08/08/2022.





representar a dinâmica política, e obstaculiza a produção da política externa a partir de evidência. Este artigo, via revisões bibliográficas, contribui para o campo em duas frentes: apresentando um conceito de política pública que abarca integralmente a política externa, e debatendo os principais modelos e a validade da avaliação como abordagem de pesquisa.

Palavras-Chave: Política Externa; Política Pública; Avaliação.

Abstract

One of the greatest shortcomings in Foreign Policy Analysis is the paucity of studies on policy output. Moreover, there is an understanding in Brazil that foreign policy, despite a public policy, would preserve some characteristics of State policy. This notion has no heuristic benefits, as it does not represent the political dynamics and hampers the production of an evidence-based foreign policy. This paper, via literature reviews, contributes to the field on two fronts: by presenting a concept of public policy that fully encompasses foreign policy, and by discussing the main models and the validity of evaluation as a research approach.

Keywords: Foreign Policy; Public Policy; Evaluation.

Resumen

Una de las grandes deficiencias del Análisis de Política Exterior es la escasez de estudios sobre los resultados. Además, existe una comprensión, en Brasil, de que la política exterior, aunque sea una política pública, conservaría características de política de Estado. Esta noción no aporta beneficios heurísticos pues no representa las dinámicas políticas y obstaculiza la producción de una política exterior basada en evidencia. Este *paper*, via revisiones bibliográficas, contribuye para el campo en dos frentes: presentando un concepto de política pública que abarca plenamente la política exterior, y debatiendo los principales modelos y validez de la evaluación como enfoque de investigación.

Palabras clave: Política Exterior; Política Pública; Evaluación.





Introdução

Uma das maiores deficiências da Análise de Política Externa (APE) é uma excessiva “concentração no processo de produção da política e uma negligência de seus resultados” (Cohen & Scott 1975 *apud* Baldwin 2000, 167 — tradução nossa).³ Essa crítica, formulada em 1975, ainda é atual, conforme mostram sua recorrência em Baldwin (2000, 167) e Faria (2018, 80).

Há uma série de dificuldades metodológicas e empíricas para pesquisas sobre os resultados, nomeadamente a avaliação, que podem ser comuns a todas as políticas públicas (Bovens, Hart & Kuipers 2006; Wollmann 2007.) ou exclusivas à política externa (Baldwin 2000; Faria 2018). Contudo, há também, no Brasil, um resquício normativo que permeia setores da sociedade, incluindo a elite política e a academia, de que a política externa, embora uma política pública, conservaria características de política de Estado, com um enfoque em soberania e interesse nacional (Lopes 2011; 2014, Milani 2015). Sob esse entendimento, a política externa não estaria sob o escrutínio de parte dos instrumentos de controle público, e seria insulada de disputas políticas, pois estaria imbuída da “razão de Estado” (Bourdieu 1997; Lopes 2011). Essa noção não traz benefícios heurísticos. Assim como outras políticas públicas, a política externa brasileira (PEB) é objeto de demandas de setores da sociedade (Lima 2000; Faria 2008; Pinheiro & Milani 2011) que geram pressões sobre a burocracia diplomática (Lopes 2014) e em disputas entre agências estatais para canalizar, formular e implementar diferentes ramos dessa política (Faria 2012; Burges 2017).

Nesse sentido, este artigo visa a contribuir para uma política externa baseada em evidência por intermédio do robustecimento de duas fragilidades dentro das produções recentes sobre a política externa como política pública, que trazem debates teóricos importantes, como Lima (2000; 2013), Faria (2008; 2012; 2018), Lopes (2011; 2014), Pinheiro e Milani (2011), Milani e Pinheiro (2013; 2017) e Milani (2015).

A primeira fragilidade trata da ausência de um conceito de política pública com valor heurístico na literatura sobre a PEB. Cunnigham (1963, 229 — tradução nossa) aborda com humor a dificuldade de delimitar o fenômeno da política pública, que seria “como o elefante — você o reconhece quando o vê, mas

³ “[T]he concentration on policy process and the neglect of policy output” (Cohen & Scott 1975 *apud* Baldwin 2000, 167).





não consegue facilmente defini-lo.”⁴ Essa dificuldade manifesta-se nos estudos supracitados, visto que somente Milani (2015, 70) apresenta de forma expressa um conceito de política pública — “é aquilo que o governo decide ou não fazer” (Dye 1972, 2). Essa definição, embora tenha seus méritos, não aborda algumas características analíticas (Howlett, Ramesh & Pearl 2013). Por conseguinte, este artigo realiza uma revisão da literatura para delimitar um conjunto de características essenciais e formular um conceito de política pública em que a política externa esteja incluída integralmente.

Ao compreender a política externa como qualquer outra política pública, retiram-se entraves argumentativos para avaliá-la, dado que é desejável que as políticas públicas, sobretudo em contextos democráticos, estejam sobre constante escrutínio de mecanismos de avaliação. Esses mecanismos permitem informar tomadores de decisão e atores interessados em seus ciclos de produção, reforçando a qualidade dos gastos públicos e oportunizando a gestão pública baseada em evidência (Ramos & Schabbach 2012; Jannuzzi 2016; Faria 2018).

A segunda fragilidade é a escassez de debate sobre a avaliação como uma das abordagens de Análise de Políticas Públicas (APP) que são aplicáveis à PEB. O silêncio em esforços de sintetizar o campo, como Milani e Pinheiro (2013; 2017) e Casarões (2019), ilustram essa escassez. Os primeiros, ao proporem avanços para a agenda de pesquisa sobre a PEB, indicam três caminhos analíticos principais:

- (i) estudar as transformações institucionais resultantes das relações entre burocracia diplomática, outras instituições políticas e atores da sociedade;
- (ii) investigar as formas de agregação de interesses para a produção da política externa em um contexto de perda de centralidade do Ministério das Relações Exteriores;
- (iii) promover a comparação do caso brasileiro com outros, sobretudo países emergentes e do Sul Global, como forma de robustecer a compreensão da produção de política externa.

Por sua vez, Casarões (2019), ao sistematizar a produção acadêmica sobre a PEB, identifica um conjunto de trabalhos que utiliza o ferramental de APP.

4 “[P]olicy is rather like the elephant — you recognize it when you see it but cannot easily define it.” (Cunningham 1963, 229).





Esse autor colaciona estudos sobre a dinâmica política entre atores não estatais e burocracias, sobre opinião pública e sobre partidos políticos. Entretanto, Casarões (2019) não indica nenhuma produção que realize avaliação da PEB.

Somente Faria (2018) aponta a avaliação como uma possibilidade de APE, e debate algumas de suas implicações teóricas, empíricas e normativas, bem como mostra os esforços de outros estados para incorporar órgãos especializados para essas atividades em suas estruturas. Portanto, este artigo busca complementar a discussão iniciada por Faria (2018) por meio da apresentação dos principais modelos, tempos e focos da avaliação.

Para além do debate acadêmico, a promoção da avaliação como agenda de pesquisa justifica-se pelas recentes transformações nas dinâmicas da PEB, e pelo papel que a academia exerce na solução de problemas públicos. Nota-se, no debate público, um reconhecimento da avaliação como instrumento para o aprimoramento das políticas públicas, incluindo a política externa, desde o monitoramento e a verificação dos resultados até a elaboração de novas políticas públicas a partir de experiências anteriores e alhures, como ilustram a proposta de emenda constitucional para criação de um sistema de avaliação e monitoramento de políticas públicas dos três poderes (Brasil 2017) e a instituição do sistema de planejamento estratégico das relações exteriores (Brasil 2018). Dado que frequentemente as burocracias resistem às avaliações (Wildavsky 2018), incluindo a burocracia diplomática brasileira (Faria 2018), é salutar que a academia contribua para o debate público por meio do controle, da verificação de resultados e da elaboração de ferramentas para avaliar e planejar a política externa, como ocorre em outras políticas públicas (Jannuzzi 2016; Faria 2018).

Em termos metodológicos, este artigo realiza, em suas seções, revisões bibliográficas que utilizam como base textos nacionais e estrangeiros que promovem sínteses dos debates teóricos, e recorre às obras centrais do campo para superar imprecisões e contradições.

Organiza-se este texto em outras três seções. Na primeira, produz-se uma revisão sobre as principais características de política pública para delimitar um conceito desse fenômeno e argumenta-se como a política externa está contemplada por este conceito. A segunda apresenta os principais modelos de avaliação de política pública. Por fim, procedem-se às considerações finais.





Política externa: integralmente uma política pública

O debate sobre o conceito de política pública estende-se desde o início da APP, em meados do século XX, e envolve uma profusão de definições, que partem de diferentes ângulos do fenômeno (Zittoun 2014; Birkland 2015). Com vistas a sistematizar a literatura, Secchi (2013) identifica três principais debates sobre o conceito de política pública. O primeiro discute o que define uma política como pública a partir dos entes que a produzem. O segundo aborda a omissão como componente integrante da política pública. O terceiro trata dos níveis da política pública.

O primeiro debate opõe as abordagens estadocêntrica e multicêntrica (ou policêntrica). A abordagem estadocêntrica entende o Estado como ente central em termos de decisão e de implementação. Nesta abordagem, admite-se a atuação de atores não estatais, mas sempre mediada pelo Estado. Por outro lado, a abordagem multicêntrica entende que os atores não estatais também são protagonistas na produção de política pública. Essa perspectiva entende que há diversos centros de tomada de decisão e implementação para além do aparato institucional do Estado que visam a enfrentar problemas públicos (Secchi 2013; Howlett, Ramesh & Pearl 2013).

No cerne da distinção entre as abordagens estadocêntrica e multicêntrica, encontra-se a divergência sobre o que determina se uma política é ou não “pública”. Para a abordagem estadocêntrica, a natureza pública de uma política emana da autoridade do Estado, que possui exclusividade na produção de normas legais, na mobilização de recursos por meio de tributos, além do monopólio do uso legítimo da força para garantir o cumprimento de suas determinações. Por sua vez, para a abordagem multicêntrica, a natureza pública de uma política advém da natureza do problema que se enfrenta. Se o problema é público, esta abordagem entende que as medidas adotadas para enfrentá-lo constituem uma política pública, independentemente dos atores envolvidos (Secchi 2013).

Nesses termos, a abordagem estadocêntrica mostra-se adequada para delimitar uma política como pública a partir dos atores envolvidos. A partir de sua exclusividade na produção do ordenamento jurídico, na arrecadação, e na execução de decisões — ainda que por delegação — o Estado delimita como os



atores não estatais atuam no ciclo de política pública.⁵ Isso ocorre porque o Estado determina não somente as atuações formais dos atores não estatais, por meio de regulamentação, mas também as informais, uma vez que esses atores atuam nos espaços não regulamentados, e se orientam conforme a estrutura estatal, como a distribuição de competências entre os poderes ou pela forma de organização do Estado e de seu sistema político (Thomas 2004; Klüber & Maillard 2009; Howlett, Ramesh & Pearl 2013). Destaca-se que, não obstante a possibilidade de os atores não estatais tomarem decisões que afetem a produção da política pública e executarem medidas para equacionar um problema coletivo, suas decisões e ações constituem políticas públicas somente quando são intermediadas pelo Estado, pois somente este ator possui autoridade para agir em nome de toda a sociedade (Klüber & Maillard 2009; Howlett, Ramesh & Pearl 2013).

Outro debate busca determinar se a omissão do Estado, além da ação, integra a política pública. Argumenta-se que essa omissão somente constitui uma política pública a partir da inação do Estado após a inclusão de determinado problema na agenda estatal.⁶ Sob esta ótica, a omissão do Estado sobre problemas alheios à essa agenda não são políticas públicas (Secchi 2013). Contudo, a decisão negativa e a não decisão sobre a inclusão de um tema na agenda estatal são políticas, pois são tomadas por agentes públicos — com ou sem mandato eletivo — e hierarquizam os diversos interesses da sociedade. Assim, entende-se que a omissão também integra a política pública (Howlett, Ramesh & Pearl 2013).

O último debate de Secchi (2013) trata dos níveis da política pública, se esta corresponderia somente ao nível estratégico (diretrizes estruturantes) ou

5 O ciclo de política pública compreende a produção dessa como uma sequência de fases. Essa sequência não é apenas linear e voltada para a produção da política pública, mas incorpora as ações de avaliação e controle daquelas em execução ou já executadas, que retroalimentam a produção em um processo contínuo e cíclico (Jann & Wegrich 2007). As fases do ciclo de política pública variam ligeiramente conforme o autor, mas possuem ao menos as seguintes: (i) definição de agenda, (ii) formulação, (iii) decisão, (iv) implementação, e (v) avaliação e controle (cf. Frey 2000). A principal crítica à utilização da estrutura do ciclo reside na artificialidade de sua compartimentalização, visto que podem ocorrer interpenetrações que dificultariam ou impossibilitariam a distinção de cada fase ao se realizar a observação empírica ou na falsa impressão de que as fases acontecem, necessariamente, na mesma ordem. Contudo, o ciclo de política pública é um importante recurso heurístico, pois permite sistematizar e comparar diversos processos de produção política pública em termos de sua estrutura formal, de distribuições de competência e de participação dos atores (Jann & Wegrich 2007).

6 No campo de APP, conceitua-se agenda como um conjunto de problemas que chamam a atenção de grupos da sociedade e dos agentes públicos, incluindo interpretações sobre suas origens, sobre suas simbologias e sobre suas soluções. A agenda está presente em todos os níveis do Estado e pode se manifestar de maneira concreta — como um conjunto de projetos de lei a serem debatidos pelo poder legislativo em um período — ou de maneira abstrata — como entendimentos e interpretações sobre a existência, sobre a abrangência, e sobre a maneira que os setores público e privado devem abordar os problemas públicos (Birkland 2007).





se abarcaria também os níveis intermediário e operacional. Há autores, como Comparato (*apud* Secchi 2013) e Massa-Arzabe (*apud* Secchi 2013), que limitam o entendimento de política pública ao conjunto estruturante das intervenções do Estado em determinada área. Nessa interpretação, os outros níveis são componentes de execução, não podendo ser compreendidos isoladamente como um elemento da política pública. Entretanto, essa restrição ao nível estratégico omite a pluralidade de questões que afetam a política pública nos outros níveis (Klüber & Maillard 2009; Secchi 2013). Em cada nível, há diversas decisões e alocações de recursos em razão de diferentes interpretações das diretrizes, que ensejam disputas de interesses e envolvem distintos atores (Klüber & Maillard 2009; Giuliani *apud* Secchi 2013). A noção ampliada de política pública permite capturar essa pluralidade, e cabe ao pesquisador escolher o nível de análise mais adequado para enfrentar o seu problema de pesquisa (Secchi 2013).

Nota-se que os debates identificados por Secchi (2013) têm características subjacentes. Percebe-se, no primeiro debate, que os atores estatais produzem a política pública a partir de interação, em maior ou menor grau, com interesses organizados (Saravia 2006; Birkland 2015; Dagnino et al. 2016).⁷ Utiliza-se o termo “interesses organizados”, em vez de somente “atores não estatais”, para incluir os atores estatais com participação por meios informais no ciclo da política pública, fora de suas prerrogativas legais, conforme Thomas (2004) sugere teoricamente, e Lopes e Valente (2016) mostram empiricamente em relação à burocracia diplomática brasileira na Assembleia Constituinte de 1987. Essa interação, que pode ocorrer ao longo de todo ciclo de política pública, varia conforme a abertura deste ciclo à sociedade civil, que pode ser determinada por vários fatores, como o reconhecimento de legitimidade de atores a participar de certo tema e etapa do ciclo, e o grau de institucionalização dos canais de participação (Thomas 2004). Assim, as interações, em maior ou menor intensidade, entre atores estatais e interesses organizados constituem uma característica essencial da política pública (Saravia 2006; Birkland 2015; Dagnino et al. 2016).

Outra característica subjacente aos debates de Secchi (2013) é a possibilidade de os atores envolvidos em cada nível da política pública terem interpretações

⁷ Uma das formas dos interesses se organizarem é por meio de grupos de interesses. “Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações públicas ou privadas, ou uma instituição pública ou privada, que, com base em um ou mais preferências compartilhadas, busca influenciar a política pública em seu favor.” (Thomas 2004, 4 — tradução nossa). “*An interest group is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor.*” (Thomas 2004, 4).





distintas sobre as diretrizes estruturantes, afetando a implementação. Essas interpretações podem ocorrer, conforme apontam os problemas de principal-agência, em razão de assimetria informacional ou de interesses conflitantes (Holmstrom & Milgrom 1991; Stiglitz 2018). As distintas interpretações dos atores envolvidos podem acarretar incongruências entre objetivos e execuções, em diversas formas de implementação de uma mesma política pública em diferentes regiões, e produzir resultados distintos daqueles delimitados no nível estratégico (Birkland 2015; Howlett, Ramesh & Pearl 2013; Dagnino et al. 2016).

A última característica subjacente aos debates delimitados por Secchi (2013) trata da multiplicidade de decisões inter-relacionadas que constituem a produção da política pública. Esse conjunto de decisões tomadas por atores estatais e não estatais, dentro e fora dos canais institucionais, contribuem cumulativamente para a produção da política pública. Destaca-se que essas decisões ocorrem por todo o ciclo. Portanto, não se limitam à escolha de diretrizes e dos meios, mas também incluem o processo de interpretação e hierarquização de problemas a serem enfrentados, da formulação e apresentação de alternativas, da alocação dos recursos na implementação, bem como das formas de avaliação e controle. Esse conjunto de decisões — que envolve diversos atores estatais e não estatais em distintas interpretações, fases e níveis da política pública — pode constituir vários subsistemas políticos, formando processos dinâmicos de competição, coordenação ou cooperação entre estes subsistemas (Saravia 2006; Birkland 2015; Howlett, Ramesh & Pearl 2013).

Por fim, Howlett, Ramesh e Pearl (2013) apontam uma característica que não permeia os debates supramencionados. Esses autores argumentam que há instituições, nacionais e internacionais, que constroem as tomadas de decisão dos atores estatais e não estatais na produção da política pública, como limitações eleitorais, orçamentárias, técnicas e culturais, e obrigações derivadas de acordos internacionais. Essas instituições afetam a política pública ao comporem um conjunto de pressões que são interpretadas pelos atores, moldando e orientando suas ações, e podem contribuir para o sucesso ou fracasso dessas (North 1991).⁸ Em sentido similar, Putnam (1988) argumenta que as pressões internacionais

8 “Instituições são constrangimentos humanamente produzidos que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem tanto em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), quanto em regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade).” (North 1991, 92 — tradução nossa). “*Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights).*” (North 1991, 92).





não produzem efeitos internos se não houver reverberação entre os atores no plano nacional. Dessa forma, este artigo compreende que as tomadas de decisão na produção de política pública ocorrem em um contexto permeado de constrangimentos institucionais, nacionais e internacionais, em que as percepções dos atores estatais e não estatais podem eventualmente canalizar esses constrangimentos para a política pública.

A partir dessas características centrais, percebe-se que o conceito de Dye utilizado por Milani (2015, 70) — “política pública é aquilo que o governo decide ou não fazer” — embora atenda a três dos debates identificados por Secchi (2013), pois permite inferir que a política pública emana de autoridade estatal, engloba ação e omissão, e abarca os três níveis — estratégico, intermediário e operacional — é insuficiente para descrever os outros aspectos centrais, tornando limitada a sua aplicação.

Dye (1972) recorre a essa formulação sintética por entender que o debate sobre o conceito de política pública se degenera em um jogo de palavras em que a inclusão de outras características pouco contribui para descrever o fenômeno (Dye 1972). Esse autor argumenta que somente as ações e omissões do Estado são empiricamente inferidas em todos os casos, não sendo possível identificar, de forma consistente, as outras características. Ressalta-se que a definição de Dye (1972) é útil para estudar as decisões estatais deliberadas, mas é inadequada para outras dimensões da política pública, pois impossibilita a distinção entre este fenômeno e outras atividades de governo, conferindo “o mesmo tratamento de política pública a todo e qualquer comportamento governamental, desde comprar ou não clipes de papel até travar ou não uma guerra nuclear.” (Howlett, Ramesh & Pearl 2013, 6).

Em razão da limitação do conceito de Dye (1972) para fins heurísticos, apresenta-se um conceito de política pública, que integra as formulações de outros autores, nomeadamente Saravia (2006) e Jenkins (*apud* Howlett, Ramesh & Pearl 2013), bem como incorpora as outras características supradiscutidas. Recorre-se a Saravia (2006) para esclarecer que a política pública tanto pode se destinar a um ou mais setores, como educação, renda e produtividade, quanto pode ser preventiva ou corretiva, *i.e.* evitar o surgimento de um problema público ou alterar uma realidade entendida como problemática. Por sua vez, Jenkins (*apud* Howlett, Ramesh & Pearl 2013) explicita a cadeia de decisões que compõe a política pública.





Dessa forma, conceitua-se política pública como *um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por grupos de atores, estatais ou mediados pelo Estado, a partir de interações formais e informais com interesses organizados, sob constrangimentos internos e externos, que define objetivos, estratégias de atuação, escolha de meios e de alocação de recursos, com vistas a produzir ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social.*

Acerca de a política externa ser uma política pública, há argumentos que buscam distingui-la pelo seu caráter “*sui generis*” (Milani 2015, 60) — *i.e.* uma política pública única, peculiar, singular. Esses argumentos defendem que a política externa diferencia-se de outras políticas públicas em razão de algumas especificidades. Primeiramente, a política externa teria uma continuidade no tempo, sobretudo no tocante às diretrizes estruturantes, que, em certa medida, demandaria uma decisão dos líderes políticos sem a interferência de interesses mais imediatos, o que ensejaria sua caracterização, ainda que parcial, como política de Estado (Tokatlían & Merke 2014; Milani 2015). Ainda, a política externa, devido à baixa institucionalização de canais de participação para os interesses organizados (Pomeroy 2016), e de sua especificidade, complexidade e confidencialidade (Badie 2008), estaria impedida do efetivo exercício da democracia em sua produção e controle (Badie 2008; Milani 2015; Pomeroy 2016).

Contudo, produções teóricas e empíricas mostram que a política externa não se diferencia de outras políticas públicas a partir desses argumentos. As políticas públicas, incluindo a política externa, marcam-se pela tensão entre interesses individuais e coletivos de curto e longo prazo, assim como são relativamente estáveis no tempo, alterando-se pontualmente, quando há uma confluência entre opinião pública e mobilização política (Baumgartner & Jones 1993; Lima 2000). Nesse sentido, Lima (2000) argumenta que, para o caso brasileiro, à medida que diversos setores da sociedade passam a perceber os efeitos distributivos da PEB, intensificam-se as pressões para expandir e formalizar os canais de influência sobre essa política pública.

Ressalta-se que os interesses organizados buscam influenciar a produção da política pública por diversos meios, para além dos canais formais, como por intermédio de relações informais com agentes públicos e pela opinião pública (Thomas 2004; Souza 2009; Lopes & Valente 2016; Pomeroy 2016). Ainda, nota-se empiricamente que a política pública prescinde do contexto democrático (Lima 2000; Milani & Pinheiro 2017), visto que regimes autoritários legitimam





sua autoridade e agregam interesses por meios não necessariamente semelhantes aos da democracia (Thomas 2004).

Por outro lado, conforme expõe Rosenau (1964), a delimitação de área temática de uma política pública ressalta algumas especificidades em contraste com outras áreas ou com o conceito geral. As especificidades da política externa em relação às suas congêneres devem-se à projeção desta política pública para fora das fronteiras do território do Estado. Assim, enquanto outras políticas públicas agem na sociedade e no espaço de soberania do Estado, a política externa atua também na sociedade internacional, junto a outros entes soberanos e atores internacionais, com vistas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social de seus nacionais em território próprio ou alhures (Neack 2008; Headley & Wyk 2012). Essa projeção para fora do território nacional tende a atrair maiores interesses de atores internacionais, estatais ou não estatais, que também mobilizam recursos para promover seus interesses. Dessa forma, a política externa tem seus resultados afetados por dinâmicas de competição, coordenação ou cooperação entre entes de capacidades, por vezes, assimétricas (Neack 2008; Milani 2015; Hill 2016).

Outra especificidade da política externa deriva de dinâmicas de outras políticas públicas e da expansão da agenda internacional que engendram a internacionalização das políticas públicas, em que áreas não tradicionais da política externa, como educação, saúde e meio ambiente, passam a interagir com a sociedade internacional (Pinheiro & Milani 2011; Faria 2012; Hill 2016; Milani & Pinheiro 2017). A internacionalização incrementa o caráter transversal da política externa e a torna parte de outras políticas públicas, ensejando, no Brasil, a horizontalização da PEB — *i.e.* a dispersão da produção de política externa em várias burocracias do poder executivo federal (Silva, Spécie & Vitale 2010; Pinheiro & Milani 2011; Faria 2012; Milani & Pinheiro 2017). Em sentido similar, conclui Burges (2017, 14-15 — tradução nossa):

Em termos práticos, a política externa é simplesmente outra área de política pública condicionada por estruturas institucionais e práticas que reagem às possibilidades e limitações inerentes ao contexto político, econômico, social e de segurança, [nos planos] nacional e internacional. (...) A gama de campos de ação com implicações de política externa e de atores envolvidos está crescendo rapidamente para além das questões militares, comerciais, de segurança e da política internacional, que tradicionalmente ocupam os diplomatas. Mesmo decisões políticas aparentemente inócuas sobre a promoção da cultura nacional, sobre o desenvolvimento de protocolos de





saúde ou sobre investigações em áreas especializadas, como regulamentações fitossanitárias e padrões de televisão digital, podem discretamente afetar o “*soft power*” de um país e influenciar outros atores internacionais.⁹

Percebe-se que essas especificidades da política externa são formas qualificadas das características presentes no conceito de política pública devido à aproximação temática. Conforme exposto, essas especificidades não se mostram contraditórias ao conceito de política pública supra-apresentado, mas se encontram contempladas neste. Portanto, afirma-se que a política externa é, integralmente, uma política pública, e que pelas razões expostas, não é necessário acrescentar nenhum outro rótulo. Ao se conceber a política externa como uma política pública como as demais, sem ser singularizada sobre o pretense isolamento da razão de Estado, torna-se desejável que esta política pública — como ocorre com suas congêneres — seja objeto de escrutínio sobre seus resultados.

Avaliação como abordagem de pesquisa

A avaliação de política pública refere-se às atividades realizadas por atores estatais e não estatais para verificar e sistematizar os resultados¹⁰ de determinada política pública, no tocante às transformações na sociedade, com o intuito de monitorá-la, de julgar o seu mérito, bem como de estimar o seu desempenho no futuro. A avaliação fornece dados para que atores estatais e outras partes interessadas atuem de maneira informada para escolher, reforçar, adequar ou encerrar determinada política pública (Vedung 2006; 2013; Wollmann 2007; Jannuzzi 2016). Assim, a pesquisa acadêmica, ao promover a avaliação, encontra-se na interseção entre a análise *de* política pública e a análise *para* política pública,

9 “*In practical terms, foreign policy is simply another area of public policy conditioned by institutional structures and practices reacting to the possibilities and limitations inherent in the domestic and international political, economic, security, and social context (Belém Lopes 2013a; Patriota 2013a). (...) The range of fields of action with foreign policy implications and the actors involved is rapidly growing beyond the military, trade, security and international political issues that have traditionally occupied diplomats. Even seemingly innocuous policy decisions about the promotion of national culture, the development of health protocols, or investigations into specialist areas such as phytosanitary regulations and digital television standards can quietly impact a country's 'soft power' and bring influence to bear upon other international actors.*” (Borges 2017, 14-15).

10 Os resultados da política pública compõem-se de produtos e efeitos. Os produtos são atos que partem dos atores que implementam a política pública, como a edição de leis e normas, as proibições, os impostos, os subsídios, os serviços, as mercadorias. Por sua vez, os efeitos ou impactos são um subgrupo do produto e representam a porção produzida pela intervenção na realidade. Assim, uma política pública pode ter como produto a concessão de determinado subsídio a um setor da economia, ao passo que os efeitos são as modificações que ocorrem neste setor e na dinâmica econômica a partir deste subsídio (Vedung 2006).





buscando produzir evidências para compreender melhor o fenômeno, mostrar entraves, e redefinir problemas coletivos para permitir melhorias na qualidade do gasto público (Ramos & Schabbach 2012; Dagnino et al. 2016).

Ressalta-se que a política pública baseada em evidência não significa uma supremacia da produção tecnocientífica sobre a política. Primeiramente, porque as evidências não são determinantes para a produção de política pública. O ciclo de política pública, conforme exposto, permeia-se de interesses, e de constrangimentos internos e externos. As evidências buscam informar os tomadores de decisão e os atores interessados acerca dos resultados de políticas já adotadas, ou das diferentes soluções, seus custos e resultados esperados dentre diferentes alternativas a serem adotadas (Jannuzzi 2016; Pinheiro 2018). Ainda, a produção tecnocientífica é permeada de escolhas epistemológicas, teóricas e metodológicas, e produzem resultados passíveis de contestação a partir de novas investigações. Conforme destaca Jannuzzi (2016, 12): “a falibilidade do conhecimento científico e técnico é antes uma virtude do que uma fragilidade”, e robustecem a gestão pública baseada em evidência.

Percebe-se que a avaliação possui um caráter normativo, pois se baseia, para além da produção e análise de dados, na aplicação de critérios valorativos com vistas a apreciar o mérito de determinada política pública (Vedung 2006; Jannuzzi 2016). Segundo Vedung (2006), a partir dos diferentes tipos de critérios, pode se organizar a avaliação em nove modelos. Os primeiros três compõem-se de critérios sobre os efeitos da política pública sobre a realidade: modelos de (i) alcance de metas, (ii) efeitos colaterais e (iii) relevância. Outros três modelos constituem-se de critérios baseados nas percepções de indivíduos e de agentes envolvidos na política pública: modelo (iv) orientado para o público-alvo, (v) das partes interessadas e (vi) colegiado. Os últimos modelos fundamentam-se em critérios econômicos: modelos de (vii) economia, (viii) produtividade e (ix) eficiência (Vedung 2006; 2013).

O modelo de alcance de metas consiste em identificar os objetivos propostos na produção da política pública, transformando-os em indicadores, e em verificar em que medida a política pública executada promove ou obstaculiza o que fora proposto. As deficiências desse modelo advêm de incertezas sobre os objetivos e de sua inadequação para mensurar efeitos colaterais inadvertidos — *i.e.* aqueles que ocorrem fora das áreas-alvo da política pública. Essas incertezas ocorrem quando a administração pública adota um catálogo de metas — *i.e.* referências não hierarquizadas — ou quando não há previsão expressa sobre os objetivos,





e documentos oficiais e discursos dos atores envolvidos são ambíguos ou contraditórios. Ambas as situações dificultam a avaliação, seja pela profusão de metas, que impedem a identificação dos pontos centrais, seja pela imprecisão e impossibilidade de delimitar os objetivos. O modelo de alcance de metas, quando bem sucedido em delimitá-las, tende a produzir uma avaliação enviesada para as áreas-alvo, ignorando efeitos colaterais inadvertidos (Vedung 2006; 2013).

O modelo de efeitos colaterais consiste na expansão do modelo de alcance de metas para além das áreas-alvo da política pública. Assim, contrastam-se os efeitos da política pública com os objetivos propostos, bem como se mapeiam potenciais áreas afetadas, visando a identificar os efeitos colaterais não previstos na formulação e avaliando-os a partir de parâmetros estabelecidos após a execução dessa política. A análise dos efeitos colaterais apresenta vantagens por produzir juízo de mérito abrangente sobre a política pública e por indicar áreas em que esses efeitos devem ser mitigados, melhorando a qualidade da intervenção pública (Vedung 2006; 2013).

O modelo de relevância concentra-se sobre o problema fundamental da política pública. Dessa forma, a avaliação recai sobre os resultados relevantes para equacionar o problema fundamental, sendo a política pública considerada bem sucedida quando soluciona, parcial ou totalmente, este problema. Duas questões são centrais neste modelo: a definição do problema fundamental e a circunscrição do que seria relevante para avaliar sua solução. Para a primeira, recorre-se aos documentos, aos discursos e às intervenções para identificar o cerne da situação que a política pública busca equacionar. Para a segunda, delimita-se o conjunto relevante de forma prévia à execução, utilizando referências científicas para analisar se os produtos propostos são adequados, ou *a posteriori*, verificando os efeitos da política pública sobre o problema fundamental (Vedung 2006; 2013). Este modelo distingue-se dos anteriores por avaliar os efeitos sobre o problema fundamental. Conforme exemplifica Vedung (2013, 392 — tradução nossa):

O objetivo de uma campanha de informação pode ser reduzir as compras de bebidas alcoólicas, enquanto o problema fundamental é reduzir a prevalência de doenças relacionadas ao álcool. Mas as compras podem diminuir, enquanto as doenças relacionadas ao álcool podem aumentar devido ao aumento das compras no exterior.¹¹

11 “The goal of an information campaign may be to reduce purchases of alcoholic beverages while the underlying problem is to reduce prevalence of alcohol-related illnesses. But purchases may be down while alcohol-related illnesses are up due to increased purchases abroad.” (Vedung 2013, 392).





O modelo orientado para o público-alvo julga o mérito da política pública a partir das percepções de seus destinatários. Este modelo justifica-se para além da noção de cidadão como mero consumidor-cliente de bens e serviços públicos, fundando-se nas noções de participação e deliberação. Nesses termos, os cidadãos devem expressar suas reclamações e vontades para o poder público com o objetivo de convergir a política pública para as suas expectativas, em um processo de aprendizagem entre agentes públicos e cidadãos, em que aqueles se tornam mais conscientes das necessidades destes, e estes mais conscientes dos direitos e deveres da cidadania. A avaliação orientada para o público-alvo pode recair sobre o conteúdo, a produção da política pública, a prestação do serviço em si, a percepção dos efeitos dos bens e serviços sobre a realidade, e a resposta do poder público a avaliações prévias. Este modelo permite a melhoria da política pública em pontos sensíveis para seus destinatários, o que pode reforçar sua legitimidade. Contudo, há uma tendência deste modelo receber mais reclamações e de ser dominado por alguns interesses organizados em detrimento da totalidade de seus destinatários. Para evitar distorções, recomenda-se combinar este modelo com outro baseado em critérios sobre os efeitos da política pública (Vedung 2006; 2013).

O modelo das partes interessadas avalia a política pública baseado nas percepções de grupos de atores ou indivíduos que possuem algum interesse nesta, não somente os seus destinatários. Destaca-se que as partes interessadas têm, potencialmente, distintas convicções sobre a política pública — por exemplo, acerca das assimetrias e deficiências no seu processo de produção, das barreiras complexas que dificultariam a sua execução, e dos efeitos colaterais inadvertidos. Este modelo permite a captura de distintas perspectivas e a ampliação dos tópicos a serem investigados, contribuindo para a qualidade das conclusões da avaliação. Por outro lado, devem se sopesar as percepções capturadas com os interesses dos grupos entrevistados. Assim, indica-se também combinar este modelo com outro que parta de critérios sobre os efeitos da política pública (Vedung 2006; 2013).

No modelo colegiado, funcionários de uma agência encarregam-se de avaliar a política pública desempenhada por seus colegas ou por colegas de agências similares, a partir de critérios profissionais de mérito e qualidade. Este modelo subdivide-se em duas abordagens: revisão por pares e autoavaliação. Na primeira, realiza-se a avaliação por um comitê externo composto, idealmente, por especialistas na área em análise; enquanto, na segunda, o indivíduo ou a agência julga o seu próprio mérito. Este modelo parece distante da arena





pública e da investigação científica, entretanto ele se justifica em contextos de complexidade e especificidade da política avaliada, que demandam conhecimento técnico atualizado para julgar adequadamente seus méritos. Nesse sentido, o modelo colegiado é mais comum na área acadêmica, como no ensino superior e nas pesquisas, bem como nos órgãos e autarquias de regulação profissional, como engenheiros, médicos, advogados, e em carreiras do poder judiciário. As dificuldades deste modelo encontram-se na tensão entre padronização e atualização dos parâmetros de avaliação, e no espírito de corpo, dada a tendência dos avaliadores serem complacentes com seus pares. Novamente, este modelo produz melhores resultados quando associado a outro fundado em critérios sobre os efeitos da política pública (Vedung 2006; 2013).

Por sua vez, o modelo de economia tem como único critério o custo monetário, em que se calculam as quantidades e os preços dos insumos da política pública. Dessa forma, verifica-se a possibilidade de redução de seus custos monetários, bem como a comparação de custos entre potenciais alternativas. Ressalta-se que este modelo é adequado para estabelecer uma linha de base dos custos para se usar em outras avaliações fundadas em critérios econômicos, ou para robustecer conclusões de modelos baseados em outros critérios (Vedung 2006; Wu et al. 2014).

O modelo de produtividade usa como critério a razão entre produtos e custos. Assim, quantificam-se os produtos, sobretudo os que se expressam em termos físicos, como quantidade de pacientes, de alunos, de missões comerciais (*v.g.* Canada 2017), e calculam-se os custos pelo seu valor monetário ou pelas horas trabalhadas. Utiliza-se este modelo para identificar o desempenho ao longo do tempo em relação aos custos e mostrar gargalos a serem superados. Contudo, a produtividade, isoladamente, não é um critério ideal para avaliar a política pública, por não medir os seus impactos na realidade, sendo necessário associá-la a outro modelo fundado na análise de efeitos (Vedung 2006; Wu et al. 2014).

O último modelo sopesa custos, resultados e impactos, produzindo análises de custo-efetividade e de custo-benefício, e denomina-se modelo de eficiência. Para tanto, mensuram-se os efeitos da política pública, utilizando um dos três primeiros modelos apresentados, e computam-se os custos pelos preços dos insumos ou por horas trabalhadas. Na análise de custo-efetividade, contrastam-se alcance de metas ou o equacionamento do problema fundamental da política pública, e os custos de implementação — *v.g.* porcentagem da população alfabetizada em idade adulta em comparação com os custos desse programa de alfabetização. Por sua





vez, na análise de custo-efetividade, monetizam-se os efeitos da política pública para apresentar os resultados em uma razão entre os valores monetários dos efeitos e dos custos — *v.g.* a expressão monetária da porcentagem da população alfabetizada em idade adulta dividida pelos custos desse programa de alfabetização. A principal dificuldade deste modelo, para além daquelas comuns à delimitação e mensuração dos efeitos da política pública, é a conversão de bens imateriais, como bens e serviços públicos, em valores monetários. Entretanto, percebe-se que este modelo, ao incorporar os efeitos em sua análise, equaciona as deficiências dos outros modelos econômicos (Vedung 2006).

Destaca-se que a avaliação ocorre em distintas relações temporais e funcionais. A avaliação *ex ante* realiza-se durante a formulação e a decisão da política pública, e sua função é estimar os custos, os efeitos e as consequências das alternativas a serem apreciadas. A avaliação contínua acontece no decorrer da implementação da política pública, e destina-se a identificar os resultados produzidos, incluindo os efeitos, com o objetivo de fornecer informações para reforçar, corrigir ou redirecionar a implementação, incluindo as interpretações e as decisões dos atores envolvidos. O monitoramento é uma modalidade da avaliação contínua que produz uma análise descritiva da política pública por meio de indicadores que mensuram seus processos de implementação e seus efeitos ao longo do período de execução, permitindo a comparação de diferentes momentos e circunscrições territoriais, bem como a identificação de problemas pontuais. A avaliação *ex-post* realiza-se após a execução da política pública e concentra-se sobre os resultados, com vistas a verificar se as metas foram atendidas, por vezes incorporando um critério econômico, e a examinar a existência de relação causal entre a política pública implementada e os efeitos mensurados (Wollmann 2007; Jannuzzi 2016).

Percebe-se que a avaliação pode recair sobre o processo e sobre os resultados. A avaliação sobre o processo examina a formulação, a decisão ou a implementação da política pública. A avaliação sobre a formulação e a decisão tem como objeto as dinâmicas políticas e institucionais, e verifica questões relacionadas à participação, e à intervenção de atores estatais e não estatais na produção da política pública, visando a contribuir para reforçar a legitimidade desta a partir de sua responsividade às demandas de parcelas da sociedade. A avaliação sobre o processo de implementação incide sobre os métodos organizacionais, as regras e os procedimentos operacionais, com vistas a melhorar a execução em termos econômicos, reduzindo custos, ou em relação às expectativas dos indivíduos e





agentes envolvidos na política pública, concorrendo também para incrementar a sua legitimidade. Por seu turno, a avaliação sobre os resultados debruça-se sobre os produtos da política pública, como a qualidade dos bens e serviços públicos, seus efeitos, bem como seus aspectos econômicos, como os custos totais e as relações de custo-benefício (Pierre 2006; Wu et al. 2014).

Dessa forma, delimitam-se nove modelos, três tempos e os dois focos sobre a avaliação de política pública, que constituem tipos ideais sobre seus diversos aspectos. Destaca-se que há outras tipologias possíveis para além das que se apresentam neste artigo, como sobre o agente que realiza a avaliação e sobre a natureza do produto de pesquisa (*c.f.* Ramos & Schabbach 2012; Jannuzzi 2016).

Ressalta-se, ainda, que a metodologia de avaliação deve-se moldar conforme as demandas para produção dos conhecimentos almejados, combinando-se modelos, tempos e focos, com uma gama de técnicas qualitativas e quantitativas que podem ser empregadas na avaliação, da etnografia aos experimentos (Jannuzzi 2016). Contudo, deve-se ter em vista que, à medida que se alarga o escopo da avaliação, aumentam-se as dificuldades para realizá-la, pois se somam eventuais contradições entre critérios, demandas por recursos e obstáculos para produção de dados (Bovens, Hart & Kuipers 2006; Wollmann 2007).

Considerações finais

Ao delimitar as características centrais da política pública, apresentar um conceito deste fenômeno e proceder considerações sobre a aplicação deste à política externa, este artigo contribui para a compreensão da complexidade do fenômeno da política externa, ao mesmo tempo em que o sintetiza em um conceito parcimonioso, que permite distinguir a política pública de outras atividades da administração pública, sem se degenerar em um jogo de palavras, conforme receia Dye (1972). Cumpre-se, ainda, o objetivo de produzir um conceito de política pública que possua valor heurístico, posto que apresenta suas características centrais, que são aplicáveis ao fenômeno da política externa. Ao sintetizar os modelos mais comuns de avaliação, apresentar as possibilidades de avaliação ao longo do tempo e os possíveis focos, este artigo contribui para a difusão da avaliação de política pública como uma abordagem possível para analisar a PEB.

A importância dessa difusão deve-se ao papel da academia na sociedade. Há uma emergência da avaliação de política pública no debate público com





expressões na estrutura institucional do Estado brasileiro (Brasil 2017; 2018). Não obstante a importância de a própria burocracia monitorar e avaliar a política pública, é comum a ocorrência de resistências no corpo burocrático ao controle de suas atividades, sobretudo frente a resultados não satisfatórios (Faria 2018; Wildavsky 2018). Nesse sentido, a avaliação como abordagem de pesquisa, por meio da produção empírica de conhecimento, permite à academia mostrar entraves e repensar problemas coletivos que oportunizem melhorias na política pública, bem como contrapor interesses organizados na sociedade civil e no Estado, sobretudo a partir de desenho de pesquisa autônomo e de financiamento independente das partes interessadas (Bovens, Hart & Kuipers 2006; Wollmann 2007; Dagnino et al. 2016).

Por fim, nota-se que a avaliação como abordagem de pesquisa em APE não é trivial e demanda robustas capacidades teórica e metodológica. Não obstante os esforços de intensificação de treinamento (Albuquerque, Lima & Brito 2020), a capacidade metodológica ainda não se manifesta nas produções de Relações Internacionais. Carvalho et al. (2020), ao analisar os dois principais periódicos brasileiros da área, mostram que mais de 50% das publicações não explicitam os métodos adotados. Isso sugere que o treinamento metodológico é, atualmente, o principal desafio para a avaliação como abordagem de pesquisa e para uma política externa baseada em evidência.

Referências

- Albuquerque, R.; Lima, R., & Brito, R. 2020. “Obscuridade metodológica: um mapeamento da formação em métodos na pós-graduação em Relações Internacionais e áreas afins na América do Sul”. In: *Anais do 12º Encontro da ABCP*.
- Badie, B. 2008. *Le diplomatie et l'intrus*. Fayard.
- Baldwin, D. 2000. “Success and Failure in Foreign Policy”. *Annual Review of Political Science*, 3:167-182.
- Baumgartner, F. & Jones, B. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Birkland, T. 2007. “Agenda Setting in Public Policy”. In: *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney. CRC.63-78.
- Birkland, T. 2015. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 3rd ed. Routledge.





- Bovens, M., Hart, Paul'T & Kuipers, Sanneke. 2006. "The Politics of Policy Evaluation". In: *The Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, 319-335, OUP.
- Bourdieu, P. 1997. "De la maison du roi à la raison d'État: un modèle de la genèse du champ bureaucratique". *Acte de la Recherche en Sciences Sociales*, 118:55-68.
- Brasil. Senado Federal. 2017. Proposta de Emenda à Constituição n° 26 de 2017. *Diário do Senado Federal* 93, 30 jun.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2018. Portaria n° 375 de 2018. Estabelece o sistema de planejamento estratégico das relações exteriores (SISPREX). *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 mai. e retificado 8 mai.
- Burges, S. 2017. *Brazil in the World: the international relations of a South American giant*. Manchester University Press.
- Canada. Global Affairs. 2017. *Departmental Results Report*. Catalogue Number: FR2-25E-PDF.
- Casarões, G. 2019. "The evolution of Brazilian foreign policy studies: four perspectives". In: *Routledge Handbook of Brazilian Politics*, edited by Barry Ames, 406-429. Routledge.
- Carvalho, T. et al. 2020. "Mind the gap! Assessing differences in methodological approaches between Brazilian and mainstream IR journals". In: *Anais do 12º Encontro da ABCP*.
- Cunnigham, C. 1963. Policy and Practice. *Public Administration*, 41: 229-238.
- Dagnino, R. Thomas, H., Costa, G. & Gomes, E. 2016. "Metodologia de análise de políticas". In: *Gestão Estratégica Pública*, editado por Renato Dagnino, Paula Arcoverde Cavalcanti e Greiner Costa, 185-263. Editora Fundação Perseu Abramo.
- Dye, T. 1972. *Understanding public policy*. Prentice-Hall.
- Faria, C. de. 2008. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2):80-97.
- Faria, C. de. 2012. "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*, 34(1):311-355.
- Faria, C. de. 2018. "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*, 4(1):65-93.
- Frey, K. 2000. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, 21.
- Headley, J. & Wyk, J. 2012. "Debating the Public's Role in Foreign Policy". In: *Public Participation in Foreign Policy*, edited by James Headley, Andreas Reitzig, and Joe Burton, 3-20. Palgrave Macmillan.





- Hill, C. 2016. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7:24-52.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Pearl, A. 2013. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*. Elsevier.
- Jann, W.; Wegrich, K. 2007. "Theories of the Policy Cycle". In: *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney. CRC. 393-402.
- Jannuzzi, P. 2016. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Alínea.
- Klüber, D. & Maillard, J. 2009. *Analyser les politiques publiques*. Presses Universitaires de Grenoble.
- Lima, M. 2000. "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, 2(2):265-303.
- Lima, M. 2013. "Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa". In: *A Política Pública como Campo Interdisciplinar*, editado por Eduardo Marques & Carlos de Faria, 127-153. Editora UNESP.
- Lopes, D. 2011. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática'". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54:67-86.
- Lopes, D. 2014. "Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira". *Dados*, 57(2):481-516.
- Lopes, D. & Valente, M. 2016. "A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988". *Dados*, 59(4): 995-1054.
- Milani, C. 2015. "Política Externa é Política Pública?". *Insight Inteligência*, 18:56-75.
- Milani, C. & Pinheiro, L. 2013. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". *Contexto Internacional*, 35:11-41.
- Milani, C. & Pinheiro, L. 2017. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges". *Foreign Policy Analysis*, 13:278-296.
- Neack, L. 2008. *The New Foreign Policy: power seeking in a globalized era*. Rowman & Littlefield.
- North, D. 1991. "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1):97-112.
- Pierre, J. 2006. "Disciplinary Perspectives". In: *Handbook of Public Policy*, edited by Guy Peters & Jon Pierre, 481-492. Sage Publications.
- Pinheiro, L. & Milani, C.(orgs.). 2011. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Fundação Getúlio Vargas.
- Pomeroy, M. 2016. "Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality". *Contexto Internacional*, 38(2):711-729.





- Putnam, R. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, 42(3):427-460.
- Ramos, M. & Schabbach, L. 2012. "O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil". *Revista de Administração Pública*, 46(5):1271-1294.
- Rosenau, J. 1964. "Foreign Policy as an Issue-Area". In: *Domestic Sources of Foreign Policy*, edited by James Rosenau, 11-50. The Free Press.
- Saravia, E. 2006. "Introdução à Teoria da Política Pública". In: *Políticas Públicas: coletânea*, editado por Enrique Saravia & Elisabete Ferrarezi, 21-42. ENAP.
- Secchi, L. 2013. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning Edições.
- Silva, E., Spécie, P. & Vitale, D. 2010. "Atual arranjo institucional da política externa brasileira". *IPEA Texto para Discussão*, 1.489.
- Souza, A. 2009. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa de FHC a Lula*. Elsevier.
- Stiglitz, J. 2018. Principal and Agent (ii). In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 3rd ed., 10737-10747. Palgrave.
- Thomas, C. 2004. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Praeger Publishers.
- Tokatlian, J. & Merke, F. 2014. "Instituciones y actores de la política exterior como política pública". In: *Dilemas del Estado Argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, editado por Carlos Acuña, 245-293. Siglo Veintiuno.
- Vedung, E. 2006. "Evaluation Research". In: *Handbook of Public Policy*, edited by Guy Peters & Jon Pierre, 397-416. Sage Publications.
- Vedung, E. 2013. "Six models of evaluation". In: *Routledge Handbook of Public Policy*, edited by Eduardo Araral Jr et al., 387-400. Routledge.
- Wildavsky, A. 2018. *The art and craft of policy analysis*. Palgrave Macmillan.
- Wollmann, H. 2007. "Policy Evaluation and Evaluation Research". In: *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney, 393-402. CRC.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. 2014. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Enap.
- Zittoun, P. 2014. *The Political Process of Policymaking: a Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.

