



Universidade de Brasília
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais - PPGRI
Curso de Doutorado

**EFETIVIDADE DA DIPLOMACIA DA
INOVAÇÃO BRASILEIRA:
DESENVOLVIMENTO DE MODELO DE
AVALIAÇÃO PARA POLÍTICAS DE PROMOÇÃO
TECNOLÓGICA INTERNACIONAL**

Luis Fernando Corrêa da Silva Machado

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

BRASÍLIA

2024

LUIS FERNANDO CORRÊA DA SILVA MACHADO

**EFETIVIDADE DA DIPLOMACIA DA INOVAÇÃO BRASILEIRA:
DESENVOLVIMENTO DE MODELO DE AVALIAÇÃO PARA POLÍTICAS DE
PROMOÇÃO TECNOLÓGICA INTERNACIONAL**

*Linha de pesquisa: Governo e Política Externa
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa*

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Relações Internacionais.

BRASÍLIA
2024

MACHADO, Luis Fernando Corrêa da Silva. **Efetividade da Diplomacia da Inovação Brasileira**: desenvolvimento de modelo de avaliação para políticas de promoção tecnológica internacional. 211f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2024.

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (IREL-UnB) – Orientador

Prof. Dr. Amâncio Jorde de Oliveira (DCP - USP)

Prof. Dra. Janina Onuki (DCP - USP)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini (IERI-UFU/IREL-UnB)

Prof. Dr. Felipe Estre (IERI-UFU – Suplente)

Brasília/DF, 16 de maio 2024

*Of all the factors which make for the power of a nation,
the most important, and of the more unstable,
is the quality of diplomacy.*

Hans Morgenthau, "Politics Among Nations: The Pursuit of Power and Peace".

AGRADECIMENTOS

Não há como contornar os primeiros agradecimentos à família, que é sempre sacrificada quando decidimos enfrentar o desafio de pesquisar e elaborar uma tese acadêmica. Sobretudo quando não é possível obter pausa da vida profissional, o tempo com os entes queridos é desfalcado. Este trabalho é, portanto, dedicado a Helena, Stefania e Danilo, para os quais me esforço para que as minhas ações pessoais sejam mais eficazes, sempre com receio que não esteja desempenhando bem se for avaliado. Queria agradecer também aos meus pais e todos os meus professores ao longo da minha trajetória de vida que me estimularam e inspiraram a buscar sempre o conhecimento e a questionar-me e sair da minha área de conforto em busca do aprimoramento pessoal e profissional, em especial aos professores do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, cujos ensinamentos estão plasmados de alguma forma neste trabalho. Tenho que singularizar meu orientador, Antônio Carlos Lessa, cujo estilo profissional, pragmatismo, vanguardismo, visão da carreira acadêmica e do papel transformador que a academia pode exercer, bem como a resiliência no humor, a despeito de todas as vicissitudes, são uma inspiração. Também tenho que agradecer a todo o sistema público de ensino brasileiro que, desde o meu segundo grau (faculdade, mestrado e, agora, doutorado), apoia-me e financia o meu crescimento pessoal, acadêmico e profissional. Como servidor público, espero retribuir à altura esse investimento da sociedade brasileira. Agradeço, ainda, os profissionais dos ecossistemas brasileiros de inovação que com suas conversas, energia contagiante e exemplos de vida me fizeram sentir parte de um movimento pela inovação tecnológica no Brasil que começa a render frutos e tem capacidade de alterar o perfil de nosso país. Também agradeço a troca de conhecimentos, opiniões e críticas de vários de meus colegas de trabalho que, apesar das dificuldades da carreira diplomática, não esmorecem o entusiasmo e continuam a acreditar que é possível e até vital oferecer serviço diplomático de qualidade para a população, de forma moderna, dinâmica, e em conexão com os anseios do povo brasileiro.

RESUMO

Esta tese partiu da pergunta de pesquisa de como poderia ser avaliada a atuação diplomática brasileira na área de promoção tecnológica. Com a constatação de que não havia método específico para mensuração desses tipos de ações, em sua essência derivados da diplomacia pública, o objetivo principal da tese foi o de preencher essa lacuna, com a elaboração de modelo de avaliação original. Os principais elementos para entender o que deveria ser levado em consideração para julgar o desempenho dos agentes executores de promoção tecnológica no exterior foram extraídos do Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) do MRE, que reúne ações de divulgação da imagem do Brasil como país inovador no exterior. Pela metodologia de estudo de caso instrumental, foram codificados os relatórios anuais do programa e as circulares telegráficas de lançamento das chamadas do PDI de 2017-2022 para identificar elementos do conceito de diplomacia da inovação e do marco lógico do programa. Uma vez compreendido o propósito das ações do PDI, para elaboração do modelo de avaliação de desempenho, foram investigados desafios, assim como métodos, constantes da literatura revista, bem como de experiências internacionais da Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Comunidade Autônoma da Catalunha da Espanha, com vistas a identificar boas práticas que poderiam balizar avaliações de iniciativas de diplomacia pública. Empregou-se o modelo de hierarquia de perguntas de avaliação para verificar a própria viabilidade da avaliação do caso específico do PDI. O resultado foi a elaboração de modelo, cujos dados deverão ser coletados em variação temporal (“ Δ tempo”), em certo conjunto de países ou país individual (“ \wedge {país(es)}”), constituído pela análise do conjunto da variação (“ Δ ”) dos seguintes aspectos: (i) pesquisa de opinião em público qualificado; (ii) exportações do setor de tecnologia; (iii) investimentos no setor de tecnologia; (iv) parcerias institucionais estabelecidas; (v) atração de mão de obra para o setor de tecnologia; e (vi) número de artigos e patentes conjuntas com interlocutores do(s) país(es) analisado(s). O modelo é ferramenta para auxiliar o gestor público a selecionar os dados que ainda devem ser submetidos à análise qualitativa, pois a leitura individual das informações e métricas quantitativas pode levar a conclusões equivocadas.

Palavras-chave: diplomacia da inovação; promoção tecnológica; avaliação; política externa.

ABSTRACT

This thesis springs from the following research question: how could the diplomatic performance of the Brazilian Foreign Affairs Ministry in the area of technological promotion be evaluated? Based on the assumption that there is no specific method for measuring these types of actions, which are essentially derived from public diplomacy, the main objective of the thesis was to bridge this gap, with the development of an original model for evaluation. The main elements to understand what should be taken into consideration when assessing the performance of public servants as regards technological promotion abroad were extracted from the Brazilian Ministry of Foreign Affairs' Innovation Diplomacy Program (PDI), which brings together actions to disseminate the image of Brazil as an innovative country abroad. Using the instrumental case study methodology, the annual reports of the program and diplomatic cables launching the 2017-2022 PDI calls were coded to identify elements of the concept of innovation diplomacy and the program's logical framework approach. Once the purpose of the PDI actions have been understood, to develop the framework to evaluate its performance, challenges were investigated, as well as methods, set forth in the reviewed literature, as well as international experiences from Australia, Canada, Denmark, the United States, the Netherlands, United Kingdom, Sweden and Spain's Autonomous Community of Catalonia, with the aim of identifying good practices that could guide evaluations of public diplomacy initiatives. The hierarchy of evaluation questions model was used to verify the feasibility of evaluating the specific PDI case. The result was the development of a model, whose data must be collected in a certain period of time (“ Δ time”), in a set of countries or individual country (“ $\wedge\{\text{country(s)}\}$ ”), which is derived from the analysis of the combination of the differences (“ Δ ”) of the following aspects: (i) opinion poll among qualified audiences; (ii) exports of the technology sector; (iii) investments in the technology sector; (iv) establishment of institutional partnerships; (v) attraction of labor force to the technology sector; and (vi) number of scientific articles and joint patents with counterparts from the country(ies) analyzed. The model is a tool to help the public manager to select the data that must still be subjected to a process of qualitative analysis, as the individual reading of quantitative information and metrics can lead to wrong conclusions.

Keywords: innovation diplomacy; technology promotion; evaluation; foreign policy.

LISTA DE SIGLAS

AAAS – *American Association for the Advancement of Science*

ABC – Academia Brasileira de Ciências

ABC/MRE – Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABES – Associação Brasileira de Empresas de Software

ABFintechs – Associação Brasileira de Fintechs

ABStartups – Associação Brasileira de Startups

ALA - *American Library Association*

ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Empresas Inovadoras

APEX-BRASIL – Agência de Promoção de Exportações do Brasil

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANPROTEC – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores

APDI - *Advancing Public Diplomacy Impact*

APE – Análise de Política Externa

BBC – *British Broadcasting Corporation*

BEIS - *Department for Business, Energy & Industrial Strategy*

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Brasemb – Embaixada do Brasil

BRASSCOM - Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

BRICS – grupo formado por Brasil, Rússia, China, África do Sul, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã

CABBIO – Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia

CAE – Curso de Altos Estudos

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CELPE-BRAS - Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros

CENPES - Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello

CEO – *Chief Executive Officer*

CERN - Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (antigo acrônimo para *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*)

C&T – Ciência e Tecnologia
CDC – *Centers for Disease Control and Prevention*
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGPR – Coordenação-Geral de Promoção Comercial
CGU - Controladoria Geral da União
CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONFAP – Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa
Consbras – Consulado do Brasil
COVID-19 – *Corona Virus Disease 2019*
CPI - *Committee on Public Information*
CRE - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
csQCA – *crisp-set Qualitative Comparative Analysis*
CT – dotação orçamentária da cooperação técnica internacional
CTI – Ciência, Tecnologia e Inovação
DCC - Departamento de Cooperação e Divulgação Cultural
DCOPT - Divisão de Cooperação Técnica
DCT - Departamento de Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica (1975), Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (1982), Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos (2006), Departamento de Promoção Tecnológica (2019), Departamento de Ciência, Tecnologia, Inovação e Propriedade Intelectual (2023)
DCTEC – Divisão de Ciência e Tecnologia
DFAT – *Department of Foreign Affairs and Trade*
DPTEC I – Divisão de Promoção Tecnológica I
EBN - Empresa Brasileira de Notícias
EBC - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.
EMBRAPII – Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
EMBRATUR – Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
ENCCEJA - Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos

ESANTAR – Estação de Apoio Antártico
EUROSTAT – Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FCO - *Foreign and Commonwealth Office*
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
GAO – *Government Accountability Office*
GEM – *Global Entrepreneurship Monitor*
CGTN - *Global Television Network*
IGI - Índice Global de Inovação
IGR – Instituto Guimarães Rosa
IIA - *International Information Administration*
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSEAD - Instituto Europeu de Administração de Empresas
IMPA - Instituto de Matemática Pura e Aplicada
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRBr – Instituto Rio Branco
ITA - Instituto Tecnológico da Aeronáutica
ITER - *International Thermonuclear Experimental Reactor*
JRC - *Joint Research Centre*
KMP - *Knowledge Management for Policy*
LAI - Lei de Acesso à Informação
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MEI – Mobilização Empresarial pela Inovação
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NDTV - *New Delhi Television*
NIN – *Netherlands Innovation Network*
NHK - *Nippon Hōsō Kyōkai*

OEA – Organização dos Estados Americanos
OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual
ONU – Organização das Nações Unidas
PDI – Programa de Diplomacia da Inovação
PDP - *Public Diplomacy Program*
PEC-G - Programa de Estudantes-Convênio de Graduação
PEC-PG - Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PPBE – Políticas Públicas Baseadas em Evidência
QCA – *Qualitative Comparative Analysis*
Radiobrás - Empresa Brasileira de Radiodifusão
R/PPR - *Office of Policy, Planning and Resources*
RT – *Russia Today*
SAC - Serviço de Atendimento do Cidadão
SCAEC – Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECOM – Setor de Promoção Comercial do MRE
SECOM/PR - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SECTEC – Setor de Ciência, Tecnologia e Inovação
SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SERI - Secretaria do Estado da Suíça para Educação, Pesquisa e Inovação
SESAME - *Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East*
SICOM - Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SICTEX – Sistema de Informação Científica e Tecnológica do Exterior
SIN - *UK Science and Innovation Network*
SNCTI – Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SOFTEX - Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro
STEM - *Science, Technology, Engineering and Mathematics*
TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

TRL – *Technology Readiness Level*

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USGAM - *U.S. Agency for Global Media*

USIA - *United States Information Agency*

USIS - *United States Information Services*

UNDG – *United Nations Development Group*

VINNOVA - *Verket för innovationssystem* (agência de inovação sueca)

VOA – *Voice of America*

WEF – *World Economic Forum*

WIPO – *World Intellectual Property Organization*

Índice

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
INTRODUÇÃO	17
- Pergunta de pesquisa e hipótese.....	19
- Objetivos	21
- Metodologia e métodos de pesquisa	21
- Estrutura dos capítulos.....	24
CAPÍTULO 1 – Trazendo a questão da avaliação para o campo de análise da implementação da política externa	27
1.1 A evolução do campo de estudos da implementação de políticas públicas	29
1.2 A etapa da implementação no campo de estudos de Análise da Política Externa	32
1.2.1 Agência.....	33
1.2.2 Falhas.....	35
1.2.3 Atores envolvidos	36
1.2.4 Aprendizado.....	38
1.2.5 Métodos e meios	38
1.3 Correlação entre implementação e avaliação de políticas públicas	40
1.4 O desempenho de quem executa a política externa pode ser avaliado?.....	41
1.5 Processo de avaliação na implementação de políticas públicas	44
1.5.1 Abordagem de avaliação orientada por teoria do programa	49
1.6 Perspectivas da incorporação de ações de monitoramento e avaliação na implementação da política externa no contexto brasileiro	55

1.7 Avaliação da política externa desde a concepção?.....	59
CAPÍTULO 2 - O Programa de Diplomacia da Inovação do MRE.....	61
2.1 Método de análise do material pesquisado sobre o PDI.....	62
2.2 Diplomacia científica	63
2.3 Diplomacia da inovação	70
2.4 Execução do PDI 2017-2022.....	77
2.5 Modo de operação do PDI.....	79
2.6 Marco lógico do PDI.....	80
2.7 Teoria do PDI.....	84
CAPÍTULO 3 – É possível falar de diplomacia pública na área tecnológica?	88
3.1 Diplomacia pública: origem e conceito.....	89
3.2 Diplomacia pública como instrumento de <i>soft power</i>	92
3.3 Diplomacia pública e marca-país	94
3.4 Diplomacia pública e relações públicas	97
3.5 Vertentes da diplomacia pública	98
3.6 Digitalização da diplomacia pública e a atuação em redes	102
3.7 Atuação brasileira em diplomacia pública	108
3.9 Motivações para a execução de ações de diplomacia pública na área tecnológica.....	112
CAPÍTULO 4 – A questão do monitoramento e avaliação na implementação de ações de diplomacia pública na área de tecnologia	115
4.1 Desafios.....	116
4.2 Modelos e métodos.....	120
4.3 Experiências internacionais.....	123
4.3.1 Austrália.....	124
4.3.2 Canadá	126

4.3.3 Dinamarca.....	127
4.3.4 Estados Unidos	128
4.3.5 Países Baixos	132
4.3.6 Reino Unido.....	133
4.3.7 Suécia.....	136
4.3.8 Comunidade Autónoma da Catalunha da Espanha.....	138
4.3.9 Considerações baseadas no método csQCA	140
CAPÍTULO 5 – Proposta de modelo de avaliação para ações de diplomacia pública voltadas a atividades de promoção tecnológica	145
5.1 Modelo de hierarquia de perguntas de avaliação aplicada ao PDI.....	146
5.1.1 Avaliação da necessidade do programa.....	147
5.1.2 Avaliação da teoria e desenho do programa	148
5.1.3 Avaliação do processo e implementação do programa	149
5.1.4 Avaliação dos resultados e impacto do programa	150
5.1.5 Avaliação do custo e eficiência do programa.....	151
5.2 Modelo de avaliação para ações de diplomacia pública voltadas a atividades de promoção tecnológica	153
CONCLUSÕES.....	160
BIBLIOGRAFIA.....	168

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Visão sistêmica da intervenção gerada por uma política/programa	46
Figura 2 - Modelo de marco lógico	50
Figura 3 - Modelo de avaliação dos centros de prevenção e controle de doenças dos Estados Unidos.....	52
Figura 4 - Modelo de hierarquia de perguntas de avaliação.....	54
Figura 5 - Marco lógico do PDI.....	83
Figura 6 - Nuvem de palavras – expedientes telegráficos PDI 2017-2022.....	87
Figura 7 - Modelo de hierarquia de perguntas de avaliação aplicado ao PDI	152
Figura 8 – Modelo de avaliação de ações de promoção tecnológica	157

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de referências da codificação dos expedientes telegráficos PDI 2017 a 2022 - conceito de diplomacia da inovação	73
Gráfico 2 - Número de postos e de atividades por ano – PDI (2017-2022).....	78
Gráfico 3 - Recursos alocados e executados por ano – PDI (2017-2022).....	78
Gráfico 4 - Número de referências de codificação - marco lógico do PDI 2017-2022.....	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pressupostos para elaboração da hipótese	20
Quadro 2 - Resumo da comparação das características dos conceitos de diplomacia científica e de diplomacia da inovação	75
Quadro 3 – Desafios na mensuração da diplomacia pública.....	120
Quadro 4 – Métodos utilizadas por modelos avaliativos de diplomacia pública.....	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Parâmetros de avaliação de ações de diplomacia pública	142
Tabela 2: Tabela da verdade (csQCA) de parâmetros de avaliação de ações de diplomacia pública	143

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização dos postos do Brasil no exterior com SECTEC.....	69
---	----

INTRODUÇÃO

O tema da presente tese é a construção de modelo de avaliação de desempenho da atuação diplomática no campo da diplomacia pública voltada à promoção tecnológica.

Uma vez que se trata de política pública¹ (Lafer, 2007; Milani; Pinheiro, 2013), a política externa está cada vez mais sujeita ao escrutínio da sociedade tanto em sua gênese (Mintz; Derouen, 2010) quanto em sua implementação por meio da prática diplomática (Gomes, 1990; Maria, 2022).

A avaliação da eficácia das políticas desenvolvidas pelas pastas governamentais responsáveis pela execução da política externa não é, contudo, tarefa trivial (Rana, 2004). Dentro da narrativa de gestão voltada para resultados (Liner *et al.*, 2001; Garces; Silveira, 2002; White, 2019), que extrapolou a órbita privada e passou a ser imposta também aos órgãos da Administração Pública, incluindo os serviços exteriores, a fase de monitoramento da implementação dos objetivos das políticas executadas é complexa (Wholey *et al.*, 2010).

É importante, portanto, o estabelecimento de sistemas que possam medir e transmitir para os gestores da política externa se as ações executadas surtem os efeitos desejados e auxiliar o processo de tomada de decisões e formulação de novas políticas pelos governos nacionais. Não menos importante é a comunicação dessas informações para as sociedades nacionais. Avaliação deve ser atividade rotineira a fim de corrigir os rumos da política ou mesmo propor a sua descontinuidade (Hermann, 1990, p. 13; Brasil, 2018c).

Nesse esforço de mensuração do êxito de políticas públicas, não há consenso sobre indicadores² universais. Muitas vezes, é comum que haja falhas já na fase de planejamento em que são escolhidos parâmetros não relacionados com as metas estabelecidas, o que prejudica a verificação do cumprimento dos objetivos propostos (De Negri, 2013; Januzzi, 2005). O que parece

¹ Lafer (2007) defende que política externa é política pública, uma vez que: “Interessa a todos, pois trata da gestão dos interesses coletivos de uma nação no mundo. [...] Na definição de metas de política externa é relevante identificar com sentido de prioridade o que um país realmente precisa obter no plano internacional para atender as suas necessidades internas”.

² O *Guia Metodológico de Indicadores de Programas*, elaborado pelo então MPOG (Brasil, 2010), define indicadores como: “instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação”.

ser pacífico na literatura especializada mais recente (Sevin, 2017b; Buhmann; Macnamara; Zerfass, 2019) é que, desde a etapa de desenho da política pública, deve ser concedida especial atenção ao segmento de avaliação dos resultados e dos impactos³ das ações conduzidas. Vale destacar a importância do monitoramento rotineiro da execução das políticas públicas, assim como o estabelecimento de periodicidade na apuração dos resultados não só para a comprovação dos objetivos programados, mas também para a própria melhora do desempenho dos governos em sua implementação (Brasil, 2014b).

Esse desafio de quantificar o produto de políticas públicas e de sua implementação é presente mesmo em nações, como no mundo anglo-saxão, cuja cultura de mensuração está impregnada no serviço público e cujas políticas públicas são baseadas em evidências⁴ (Parkhurst, 2017; Christensen *et al.*, 2018; Topp *et al.*, 2018, Mello, *et al.*, 2020). Apesar das dificuldades de transpor essas tentativas de avaliação para o desempenho da atuação diplomática, há tentativas de elaboração de modelos de avaliação em diversos tabuleiros diplomáticos, como nas arenas da diplomacia multilateral (Kleistra; Willigen, 2010) e de resolução de conflitos (Allen; Sharp, 2017).

O Brasil não foge a regra de ausência de mecanismos de avaliação de seu Ministério das Relações Exteriores (MRE). Considera-se que a política externa brasileira carece de instrumentos para avaliação de sua implementação (Nascimento, 2021), os quais deveriam ser previstos desde sua concepção, com consequentes reflexos na possibilidade de sua correta aferição. A falta de parâmetros para avaliação da implementação da política externa prejudica a capacidade de comparação da política externa brasileira com outras nações, pois não fica identificado se o sucesso ou fracasso foi decorrente da política desenhada ou de sua implementação pela prática diplomática (Clinton, 2011). Prejudica, igualmente, melhor entendimento do próprio desempenho do Ministério das Relações Exteriores brasileiro em relação aos seus congêneres e da qualidade do corpo

³ O capítulo 4 do *Guia Prático de Análise Ex Ante* (Brasil, 2018b) assevera que a definição de resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) se difere em razão de esses serem mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo que se inserem, enquanto aqueles são mudanças de curto prazo decorrentes diretamente da intervenção. Os impactos são os “resultados dos resultados”.

⁴ Mello *et al.* (2020), ao tratar o assunto de políticas públicas baseadas em evidências, ressaltam que: “Políticas públicas não são feitas apenas de dados, informações e estatísticas. Elas estão permeadas por compromissos, interesses, valores e maior ou menor adesão a visões de mundo compartilhadas pelos diferentes setores da sociedade”.

diplomático, que é fator relevante na equação da capacidade de poder de uma nação no plano internacional (Morgenthau, 1949).

- Pergunta de pesquisa e hipótese

A constatação de que a falta de avaliação prejudica a correta análise do desempenho da prática diplomática nacional em suas diversas vertentes, incluindo a diplomacia pública voltada à área de tecnologia (Flink, 2021), ensejou o problema que esta tese afronta: como poderia ser avaliada a atuação diplomática brasileira na área de promoção tecnológica internacional?

A hipótese formulada foi de que essas ações deveriam ser submetidas a métodos de avaliação similares aos de outras ações de diplomacia pública, com adaptações para as peculiaridades do segmento tecnológico.

Tal hipótese do trabalho acarreta pressupostos que foram desenvolvidos ao longo dos capítulos da tese. O primeiro pressuposto é de que as ações de promoção tecnológica desenvolvidas pelas pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores não buscam somente promover soluções tecnológicas individuais de empresas. Não apresentam, portanto, caráter privado meramente comercial, ainda que indiretamente possam tê-lo. Essas iniciativas visam precipuamente tornar as capacidades nacionais em ciência, tecnologia e inovação (CTI) mais conhecidas por públicos estrangeiros como objetivo de política externa. Trata-se, portanto, de ações de diplomacia pública, como será explanado no capítulo 3. Ainda nesse capítulo da tese é sedimentado o entendimento de que diplomacia pública é instrumento para operacionalizar o “poder brando” no cenário internacional que contribui para objetivos de política externa, o que seria um segundo pressuposto.

O terceiro pressuposto é de que a imagem de um país vinculado à tecnologia e à inovação apresenta implicações no mundo real ao influenciar: (i) na formação de parcerias e na intensificação de redes de relacionamento de pesquisadores, empreendedores e institutos de CTI; (ii) no aumento das exportações de produtos, serviços e processos com conteúdo tecnológico; (iii) na atração de investimentos para o setor de tecnologia, e (iv) na atração de mão-de-obra qualificada, como desenvolvido nos capítulos 2 e 3.

Outro pressuposto para a construção da hipótese é de que as ações de promoção tecnológica desenvolvidas pelas pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores, muito provavelmente, não serão as únicas causas a contribuir para o atingimento da meta de tornar determinado país reconhecido por seu potencial tecnológico e que a correlação direta de “causa-efeito” é algo de difícil aferição. Não obstante, é possível que seus resultados sejam mensurados, uma vez que objetivos tenham sido estabelecidos, conforme descrito no capítulo 4, o que se constituiu como um quinto pressuposto para a elaboração da hipótese.

Um sexto pressuposto, explorado já no capítulo 1, é de que a implementação da política externa, como outras políticas públicas, deve ser avaliada. O alcance dos objetivos de política externa deve ser o parâmetro do êxito de qualquer ação diplomática (Sevin, 2017b). Nesse sentido, para que o desempenho diplomático seja considerado satisfatório, deve ter contribuído para a meta que foi previamente estabelecida. Assim, a atuação dos agentes dos serviços exteriores é peça-chave nessa equação.

Os pressupostos que geraram a hipótese da pesquisa estão sintetizados no quadro 1.

Quadro 1 - Pressupostos para elaboração da hipótese

Pressuposto 1 – ações de promoção tecnológica desenvolvidas por pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores são ações de diplomacia pública.

Pressuposto 2 – diplomacia pública é instrumento para operacionalizar poder brando no cenário internacional

Pressuposto 3 – imagem de determinado país vinculada à tecnologia e à inovação apresenta implicações para: (i) formação/intensificação de parcerias em CTI; (ii) aumento de exportações de produtos, serviços e processos tecnológicos; (iii) atração de investimentos para o setor; e (iv) atração de talentos.

Pressuposto 4 – correlação direta de determinada ação de diplomacia pública com resultado almejado é de difícil aferição, pois há conjunto de causas que contribuem para o objetivo estabelecido.

Pressuposto 5 – ações de diplomacia pública são mensuráveis.

Pressuposto 6 – implementação da política externa deve ser avaliada, o que inclui a diplomacia pública.

Fonte: Elaboração própria.

- Objetivos

A pergunta da pesquisa e a hipótese levaram à constatação de que não havia na literatura revista modelo para mensuração da atuação diplomática na implementação de ações de diplomacia pública voltadas à promoção tecnológica internacional. Em razão disso, o objetivo principal da tese tornou-se preencher esse vácuo, ao propor modelo de avaliação original. O trabalho também contou com os objetivos específicos de: (i) contribuir para a agenda de pesquisa de implementação e avaliação no campo de estudos de Análise de Política Externa - APE (capítulo 1); (ii) analisar o Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) do MRE como ação de diplomacia pública na área de tecnologia com o fito de identificar os principais aspectos para sua aferição (capítulo 2); (iii) consolidar o entendimento de que diplomacia pública inclui a vertente da promoção tecnológica (capítulo 3); e (iv) extrair lições de estratégias de monitoramento e avaliação de diplomacia pública da literatura existente e de boas-práticas de outros países (capítulo 4).

- Metodologia e métodos de pesquisa

A pesquisa desta tese utilizou-se de metodologia de estudo de caso instrumental em que é analisado o fenômeno de interesse por meio de um caso, em vez de explorar o caso em si (Stake, 2000). Nesse contexto, o Programa de Diplomacia da Inovação, que reuniria as ações de promoção tecnológica internacional implementadas pelo Ministério das Relações Exteriores, exerce o papel de apoio e oferece elementos para facilitar o refinamento de uma teoria (Baxter; Jack, 2008), por apresentar a intervenção da política pública no contexto real em que ocorreu (Yin, 2003). A expectativa é de que os achados dos objetivos do programa sirvam para identificar os requisitos que seriam importantes na avaliação de iniciativas de promoção tecnológica conduzidas por países no estrangeiro.

A coleta das informações sobre o programa foi realizada em fontes documentais primárias e secundárias. As primeiras consistiram em levantamento das circulares telegráficas de lançamento das chamadas de projetos no âmbito do PDI, correspondentes ao período de 2017 a 2022, bem como em relatos das atividades executadas pelos postos do MRE no exterior nesse período constantes em expedientes telegráficos ostensivos, em particular considerados boas práticas pela

própria direção do MRE, selecionados pelo autor por análise por julgamento. As segundas consistiram em relatórios anuais para esse mesmo período do programa elaborados pela divisão encarregada pela gestão do programa na estrutura do MRE, que teve a denominação de Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) e Divisão de Promoção Tecnológica I (DPTEC I) no período estudado.

Expedientes telegráficos são as trocas de mensagens oficiais entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), a sede do MRE em Brasília, e a rede de postos no exterior (embaixadas, delegações e consulados) e dos escritórios regionais do MRE localizado em capitais de estados brasileiros, por intermédio de sistema interno de tramitação documentos. Quando a comunicação é enviada da SERE para mais de um posto do MRE, recebe a denominação de “circular telegráfica”. Quando é enviada pela SERE para um posto apenas do MRE é chamada de “despacho telegráfico”. Quando a comunicação é enviada de um posto do MRE para a SERE recebe o nome de “telegrama”.

Foram ainda coletadas, por amostragem por julgamento, fontes abertas de legislação e documentos elaborados por pastas governamentais responsáveis por Relações Exteriores e órgãos de controle estrangeiros da: Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Comunidade Autônoma da Catalunha da Espanha, a respeito da avaliação de ações de diplomacia pública.

Cabe ressaltar o impacto da seletividade do material (Thies, 2002) para formulação das conclusões. A esse respeito, a fim de minimizar esse impacto, foram utilizadas técnicas de reflexividade, uma vez que o pesquisador esteve envolvido com o objeto de estudo (Berger, 2015), quando chefiou a DCTEC/DPTEC I, e está ciente do potencial da subjetividade de suas premissas que podem ter influenciado as conclusões e o rumo da pesquisa (Macfarlane, 2009). A opção por fundamentar a pesquisa em documentos, em detrimento de entrevistas, para compreensão do funcionamento e objetivos do PDI, vem ao encontro da preocupação de diminuir a subjetividade das conclusões, uma vez que grande parte dos entrevistados potencialmente teriam relacionamento, inclusive laboral, com o autor, ou poderiam ter suas opiniões e percepções alteradas diante do cargo da carreira de diplomata do autor.

Recorreu-se à análise temática indutiva (Braun; Clarke, 2006) para codificação dos objetivos de promoção tecnológica considerados mais importantes no material coletado no estudo de caso, para, por meio de abordagem dedutiva, construir generalizações teóricas e, assim, identificar quais deveriam ser as evidências para inserção em modelo de avaliação geral de diplomacia pública aplicada ao setor tecnológico (George; Bennett, 2005). Combinou-se, assim, estratégias indutivas e dedutivas na análise qualitativa para facilitar o entendimento do objeto de estudo (Kalpokaite; Radivojevic, 2019). O método da análise temática busca justamente identificar, examinar e reportar padrões, ou temas, nos dados pesquisados, o que proporciona, por sua vez, a codificação e interpretação de diversos aspectos do objeto da investigação (Saldaña, 2009).

Com a aplicação dessa análise qualitativa no material coletado, com o auxílio do *software* NVIVO⁵, foi construído o conceito de diplomacia da inovação, na visão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, bem como do modelo do marco lógico (Chen, 2005; Wholey *et al.*, 2010) do PDI com seus insumos, atividades, resultados e impacto para compreensão da teoria do programa (Weiss, 1997; Donaldson; 2021) e respectivas conexões entre o problema a ser resolvido, as ações do programa e seus objetivos. Levou-se em consideração, como ressaltado por Ferreira *et al.* (2009), que a etapa crucial do método é a construção do modelo lógico de resultados, que explicita o papel dos objetivos (Schacter, 2002a; Bonnefoy; Armijo, 2005). No caso específico do PDI, o êxito da diplomacia pública na área tecnológica depende, portanto, da contribuição que aportará para o alcance dos objetivos identificados para a política externa (Sevin, 2017b).

De modo a obter outro meio de verificação empírico para comprovar os entendimentos alcançados sobre a teoria do programa do PDI, realizou-se contagem automática da frequência de palavras dos documentos pesquisados e geração de respectiva representação gráfico-visual em formato de “nuvem de palavras”, cuja funcionalidade está disponível no *software* NVIVO. A “nuvem de palavras” é técnica complementar considerada válida para análise de dados qualitativos (Vilela; Ribeiro; Batista, 2020).

A teoria do programa foi a base da formulação de perguntas e critérios para mensuração do desempenho da atuação diplomática em sua implementação. Para demonstrar a possibilidade de

⁵ O NVIVO possui ferramentas para organização e gestão do material de pesquisa para análise qualitativa de corpos de dados textuais, gráficos, áudio e vídeo. A versão do programa está disponível em: <https://lumivero.com/products/nvivo/>.

elaboração de modelo de avaliação de desempenho com base no PDI, recorreu-se, ainda, ao modelo de hierarquia de perguntas de avaliação de Rossi *et al.* (2004). Nesse modelo, como será descrito no capítulo 1, para se chegar ao final da escala na hierarquia, é necessário que as informações anteriores sejam obtidas e examinadas.

Para sistematização dos ensinamentos extraídos de experiências internacionais de avaliação de ações de diplomacia pública, foi utilizando o método QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), considerado apropriado para identificar padrões comuns e diferenças marcantes entre casos estudados (Sandes Freitas; Bizzarro Neto, 2015), sobretudo decorrentes da complexidade causal e pluralidade de condições que contribuem para a explicação de determinado fenômeno como os existentes no ambiente das Relações Internacionais (Campos, 2017). Foi utilizada a variante “*crisp-set*” do método QCA, que simplifica a comparação ao expressar simplesmente se certas condições contribuíram ou não para o resultado, sem matizes, ou seja, emprega-se uma lógica booliana de verdadeiro, para o qual se atribui “1”, ou falso para o qual se atribui “0”, para construção de uma “tabela da verdade” (Parker, 2017) para facilitar o trabalho de análise do pesquisador.

- Estrutura dos capítulos

Esta tese estrutura-se em cinco capítulos, além desta introdução e das conclusões.

No capítulo 1, o trabalho expõe aspectos relacionados à avaliação da implementação de políticas públicas em geral e mostra que tais elementos devem guiar também a política externa. Discorre-se sobre a evolução desse campo do conhecimento e as peculiaridades da etapa de implementação na esfera internacional, que é objeto de ramo específico em Relações Internacionais, o da Análise de Política Externa. É seção que ainda busca explorar se as especificidades da implementação da política externa impossibilitariam sua avaliação, o que não é sustentado na literatura revista.

Em seguida, o capítulo 2, após analisar os conceitos de diplomacia científica e, em particular, o de diplomacia da inovação na concepção do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, estuda o Programa de Diplomacia da Inovação para, com base na construção de seu marco lógico por meio da análise temática dos documentos selecionados, compreender seus objetivos.

Com isso, a tese busca a partir da teoria do programa de um caso concreto tecer considerações dos objetivos gerais de promoção tecnológica que serviriam para avaliação de ações implementadas não só pelo Brasil, mas por outros países.

No capítulo 3, com respaldo no entendimento de que o principal objetivo de ações de promoção tecnológica internacional é a consolidação de imagem positiva de país tecnológico e inovador no exterior, que constituem, em seu cerne, atividades de diplomacia pública, serão examinados o próprio conceito de diplomacia pública, seu uso como instrumento de “poder brando”; relação com os conceitos de marca-país⁶ e de relações públicas; suas diversas vertentes; o impacto da digitalização nas ações de diplomacia pública; bem como a necessidade da formação de redes na prática diplomática frente às novas dinâmicas nas Relações Internacionais; a atuação brasileira em diplomacia pública; além de motivações para o exercício da diplomacia pública na área de ciência, tecnologia e inovação.

Na sequência, o capítulo 4 dedicar-se-á a explorar os desafios e métodos do monitoramento e avaliação da implementação de ações de diplomacia pública, ainda muito focados na diplomacia cultural, mas que começam a expandir-se para outras áreas, inclusive a tecnológica. Nesse contexto, serão investigadas as experiências da Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Reino Unido e a Comunidade Autônoma da Catalunha da Espanha, de modo a identificar estratégias adotadas por essas nações, com vistas a extrair lições e boas práticas, que poderão ser utilizadas para a construção de modelo de avaliação para o setor de promoção tecnológica.

No capítulo 5 será elaborada a proposta de modelo para avaliação do desempenho da execução de ações de promoção tecnológica no exterior por governos nacionais. Para tanto, as ponderações e conclusões realizadas em capítulos anteriores servirão de embasamento para a construção da ferramenta, com o teste da hipótese do trabalho.

⁶ Esta tese adota o termo marca-país. A opção de utilizar palavra composta, separada por hífen, parte do pressuposto de que as duas palavras juntas criam novo termo. Andreucci Cury (2015, p. 57) explica que: “talvez pela imbricação do conceito de país com o de nação e a impossibilidade de dissociar um país de seu povo, da sua cultura, nas várias bibliografias sobre o tema, os termos marca-país e marca-nação, com ou sem hífen, surgem indiscriminadamente para definir o conceito e a prática de *branding* de um país”.

A maioria dos estudos em diplomacia pública é dominada pelos contextos norte-americano e europeu (Melissen; Keulenaar, 2017). Nessas condições, há a expectativa de que a presente tese ofereça perspectivas sobre a utilização desse instrumento de poder brando na estratégia diplomática e de política externa de países do chamado Sul Global (Polejack *et al.*, 2022).

Espera-se, igualmente, que este trabalho contribua não apenas com sugestões para o aprimoramento do monitoramento e avaliação de ações de promoção tecnológica internacionais executados pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro, que, em teoria, serviriam para outros ministérios estrangeiros; mas, sobretudo, para o aperfeiçoamento do próprio desempenho profissional do corpo diplomático e, em última instância, para a contribuição que os serviços exteriores podem conferir aos movimentos em prol do fortalecimento da inovação tecnológica.

CAPÍTULO 1 – Trazendo a questão da avaliação para o campo de análise da implementação da política externa

Qualquer dúvida se política externa seria considerada política pública ou de Estado, ou seja, se estaria desvinculada de quem estivesse à frente do Poder Executivo, foi dissipada quando, em 2020, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a burocracia especializada em implementar a política externa brasileira, em seu Planejamento Estratégico Institucional, definiu como missão (Brasil, 2020b): “Planejar e executar com excelência a Política Externa definida pela Presidência da República, com vistas a promover, defender e representar os interesses do Brasil em suas relações internacionais, bem como prestar serviços consulares de qualidade ao cidadão no exterior”. Não resta dúvida, portanto, de que política externa é política pública e deve ser tratada como tal.

Hill e Hupe (2002, p. 4) discorrem sobre a dificuldade da definição de política pública, pois envolveria comportamentos, intenções, assim como ações e inações. Os autores alertam, ainda, que os resultados de políticas podem não ser previstos e que mesmo seus objetivos poderiam ser definidos retrospectivamente. Entre essas incertezas, o que parece se consolidar é o entendimento de que a política envolve processos com quantidade variável de atores, de racionalidade limitada, guiados por crenças e preferências subjetivas, mas que no caso da política pública envolve necessariamente agente públicos governamentais.

Ao simplificar o conceito, Kingdon (2014, p. 3) considera a formulação de políticas públicas como conjunto de processos que incluem as fases de: “(i) definição da agenda; (ii) especificação de alternativas; (iii) tomada de decisão; e (iv) implementação da decisão”⁷. Na prática, o processo de formulação de políticas públicas é, contudo, muito mais complexo do que os ciclos lineares (Morin; Paquin, 2018, p. 45) em que problemas são definidos e trazidos a atenção dos governos para soluções, alternativas são propostas pelas instituições governamentais, e

⁷ No original: “(1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) the authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision”.

posteriormente soluções são selecionadas, implementadas, avaliadas e revisadas com base nos resultados auferidos (Sabatier, 2007).

Nessa concepção, implementação não deveria ser dissociada da própria formulação da política e relegada a processo que acontece após e independentemente de seu desenho. Compreender o que realmente acontece depois da tomada de uma decisão é objeto do campo da implementação da política pública a fim de verificar até que ponto os resultados obtidos pelos entes executores são consistentes com os objetivos originários da política pública (Mazmanian; Sabatier, 1983, p. 4) e em que aspectos a política pode ser aperfeiçoada, modificada ou mesmo se deve ser interrompida (Hermann, 1990, p. 13).

Em que pese a premissa de que política externa é política pública (Lafer, 2007; Milani; Pinheiro, 2013), a agenda de pesquisa em Análise de Política Externa⁸, busca examinar o peso da política doméstica na formulação e execução da política externa (Jacobsen, 2006; Conceição-Heldt; Mello, 2017). O campo de estudo, entretanto, está concentrado muito em sua formulação, em detrimento de aspectos que examinam a sua implementação e avaliação (Ramanzini; Farias, 2021; Valente; Lopes, 2022). Trata-se, de fato, de lacuna preocupante, até porque é conferida pouca transparência para o público em geral da maneira em que a política externa é implementada, cuja atribuição, em geral, recai nas burocracias estatais profissionais, os serviços exteriores (Faria, 2008). Mesmos os estudos existentes em Análise de Política Externa sobre implementação não conferem muita atenção ao aspecto da avaliação.

O propósito deste capítulo é apresentar considerações sobre a aplicação de conceitos, teorias e instrumentos analíticos relacionados à avaliação da implementação de políticas públicas à política externa. Com base em revisão da literatura relevante dessa área, busca-se proporcionar ponto de partida desta tese para ensejar recomendações para o aprimoramento da aferição de resultados da implementação da política externa brasileira no segmento de ações de promoção tecnológica.

De início, o capítulo pretende discorrer sobre a evolução do campo de estudos de implementação em políticas públicas e seus principais desafios. Em seguida, disserta sobre as

⁸ O campo de estudos da APE parece oferecer, como ensina Ostrom (2007), modelo para identificar elementos universais que qualquer teoria que verse sobre o mesmo fenômeno deveria incluir. Seria, portanto, na linha da concepção desta autora, linguagem metateórica que gera os questionamentos de pesquisa e guia o trabalho dos analistas.

especificidades da etapa de implementação no campo de estudos de Análise de Política Externa. Num terceiro momento, busca compreender a correlação entre implementação e avaliação de políticas públicas. Na sequência, traz reflexões sobre se o desempenho de quem executa a política externa pode ser avaliado e busca compreender a correlação entre legitimidade e execução da política externa. Num quinto momento, pondera sobre as principais questões e características de avaliação de políticas públicas, com ênfase na abordagem de avaliação orientada pela teoria do programa. Em seguida, argumenta sobre as perspectivas de incorporação de ações de monitoramento e avaliação na implementação da política externa no contexto brasileiro, com a exemplificação de alguns casos. Por fim, são consolidadas as conclusões do capítulo com a constatação da importância de se pensar a avaliação da política externa desde a sua formulação.

1.1 A evolução do campo de estudos da implementação de políticas públicas

O campo da implementação de políticas públicas confronta dois mundos. No primeiro, o das intenções e propostas, os formuladores dos poderes Executivo e Legislativo não compreendem por que as regulações e decisões emanadas em leis e outros documentos oficiais não são executadas da maneira em que foram idealizadas, pois, em geral, os objetivos foram definidos e os meios para implementação foram proporcionados. Atribuem, portanto, eventuais falhas a essa etapa. No outro espectro, há os implementadores da política que interagem diretamente com os envolvidos e enfrentam toda espécie de dilemas diários e necessidade de criação de estratégias para colocar em prática as políticas, e que, no final das contas, gozam de certa autonomia e tomam decisões que podem vir a modificar a própria política estabelecida. O campo da implementação das políticas públicas busca, portanto, entender essa “caixa preta” entre o que acontece entre a formulação das políticas públicas e seus resultados (Fischer, 1999).

Barret e Fudge (1981) alertam que há tendência em despolitizar a etapa de implementação, o que seria argumento equivocado na medida em que o processo político negociador também se estende por essa fase. Haveria, portanto, um contínuo entre formulação e implementação em arena política que se retroalimenta por um processo de aprendizado (Sabatier, 1986; Weible *et al.*, 2012). O campo de pesquisa de implementação de políticas públicas busca justamente mostrar os aspectos

políticos dessa fase ao corroborar para o entendimento de que implementação é muito mais do que “administração” da decisão política tomada (Hjern, 1982, p. 301).

Ao não se considerar a fase de implementação como mera questão de gestão administrativa, Matland (1995) aponta que surgem inquietações mais complexas em contextos democráticos como até que ponto vai a discricionariedade dos agentes públicos na implementação de tarefas sem a autorização dos representantes eleitos pelos cidadãos. Stoker (1989) também traz críticas à literatura que enaltece o papel dos implementadores, uma vez que esses funcionários podem ser agentes de bloqueio de mudanças e da própria implementação, em vez de facilitadores.

Há consenso na bibliografia voltada ao assunto (Lotta *et al.*, 2019) de que os estudos de implementação das políticas públicas se dividem em quatro gerações. A primeira surgiu na década de 1970, com a publicação do livro *Implementation*, de Pressman e Wildavsky (1973), tido, por muitos (Lipsky, 1980; Sabatier, 1986; Hill; Hupe, 2002), como a obra seminal dos estudos de implementação. Essa primeira geração considerava o processo de implementação de “cima para baixo” (*top down*), cuja referência eram os objetivos previamente propostos e que buscava verificar os desvios na implementação e, eventualmente, corrigi-los. Trata-se de abordagem baseada no modelo de escolha racional (Shepsle, 2010). A preocupação recai, portanto, sobretudo no estabelecimento de regras para controle de modo a que não haja um “déficit de implementação” (Pressman; Wildavsky, 1973). Nesse sentido, Sabatier (1986, p. 26) defende que os formuladores de políticas teriam habilidade de selecionar grupos competentes de executores, oferecer os incentivos, meios e sanções apropriadas, elaborar a teoria causal adequada (problema-solução), influenciar a balança de apoios, gerar consensos entre os interessados, além de outras medidas necessárias para garantir a correta implementação da política pública.

A segunda geração de autores, a seu turno, considera que a análise deve ser de baixo para cima (*bottom up*), tendo como base o que de fato acontece no momento da implementação das políticas públicas. A esse propósito, Lipsky (1980) advoga que as decisões dos “burocratas do nível de rua” (*street-level bureaucrats*), as rotinas que estabelecem, e as ferramentas que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se efetivamente nas políticas públicas implementadas. Para os analistas da segunda geração, haveria duas reações às falhas de implementação. Na primeira, entre os burocratas do nível de rua, em última instância os

responsáveis pela entrega dos resultados das políticas públicas, as falhas no cumprimento dos objetivos das políticas ensejam a melhora dos procedimentos, fortalecimento da liderança e reestruturação da organização, ao passo que, na segunda, entre os formuladores das políticas, a reação a falhas seria a criação de mais regras para regular o processo de implementação (Hill; Hupe, 2002).

A preocupação da eliminação do hiato entre a formulação e os resultados, presente nas abordagens *top-down*, contrastam com a visão *bottom-up* de que esse fenômeno seria incontornável e, até mesmo, desejável em função da participação de diversos atores nos estágios mais avançados do processo político, ou seja, da implementação. Trata-se da superação da dicotomia tradicional de governo e sociedade civil e da constatação de que a política decorre de processos complexos de interação em rede de grande número de atores interdependentes (Klijn; Koppenjan, 2000; Weible *et al.*, 2012; Calmon; Costa, 2013), inclusive na etapa da implementação em que são necessários recursos uns dos outros e concertação de ações para o atingimento dos objetivos, sem desconsiderar, obviamente, a posição diferenciada ocupada pelo governo em termos de recursos. Pode-se considerar, portanto, a formulação e implementação nas políticas públicas como processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores (Hjern; Porter, 1993). Não deixa de ser curioso que, nessa concepção, há sempre um centro (*top*) em que as decisões sobre implementação serão tomadas, nem que esse centro esteja no nível do burocrata de rua (*bottom*) (Hill; Hupe, p. 120).

Com esse pano de fundo, surge uma terceira geração de estudos de implementação que revela preocupações em conciliar as abordagens *top-down* e *bottom-up* por meio de perspectivas sintetizadoras, mas também preocupações de cunho teórico e metodológico (Saetren, 2014). Os estudos sintetizadores destacaram-se por abandonar a ideia de uma estratégia “ideal” de implementação única, já que defendem que diferentes condições decorrentes do contexto requerem diferentes estratégias de implementação e da sua análise (Mota, 2020). Segundo Lotta (2019, p. 17), “o que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados”. Nessa linha, Mota (2020, p. 14) defende que a abordagem *top down* é particularmente adequada para analisar questões do desempenho médio dos

implementadores, ao passo que a *bottom up* para analisar contextos de implementação com múltiplos atores e programas.

A quarta geração de estudos sobre implementação seria marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes (Christie; Alkin, 2008; Hupe, 2014). Recorre ao paradigma construtivista de avaliação, no qual o valor subjetivo é elemento intrínseco ao processo avaliativo (Lay; Papadoulos, 2007). Rompe, assim, com os cânones positivistas das gerações anteriores, os quais primavam pela objetividade científica, quantificação e generalização dos resultados (Fishman, 1992). É também marcada por influência maior de outros campos de estudos nas análises de implementação e pela valorização dos pontos de vista de todos os grupos de interesse envolvidos (Silva; Borges, 2020). A ênfase residiria em como estudar a implementação de políticas públicas, em vez de oferecer fórmulas de como controlar a implementação.

Nessa circunstância, deve-se reconhecer que há miríade de fatores na implementação que interferem nas entregas. Não seria possível, portanto, falar de uma “teoria geral da implementação de políticas públicas”, mas é razoável pensar em teorias de alcance médio para contextos similares. Tampouco se quer dizer que atualmente os objetivos das políticas públicas não devam continuar como base para aferição de resultados ou que as políticas públicas devam prescindir de objetivos (Scriven, 1991), pois há correlação entre a implementação e a avaliação de políticas públicas no processo de análise de políticas públicas.

1.2 A etapa da implementação no campo de estudos de Análise da Política Externa

Ao mesmo tempo em os estudos em APE dedicam grandes esforços ao exame do processo decisório em política externa, há poucas pesquisas voltadas a averiguar como essas decisões são implementadas. Não deixa de ser curioso, pois o comportamento dos atores envolvidos na implementação da política externa é, na prática, o que constitui as interações internacionais (Kaarbo, 2015, p. 7). Além disso, se política externa é política pública, também deve ser considerada como um processo (Clarke, 1979, p. 113) composto de diversas etapas, ainda que não lineares, o que inclui a implementação.

Decisões nunca são autoexecutáveis (Brighi; Hill, 2008), o que é válido também para aquelas que devem ser desenvolvidas na esfera internacional. Rosati (1981) defende, inclusive, que há brecha considerável entre a decisão formulada de política externa e sua implementação. Essa fase em que as políticas externas devem ser transformadas em ações requer processo interativo complexo que traduz os objetivos das decisões tomadas em práticas e resultados (Brighi; Hill, 2008). A esse respeito, Halperin (2006) observa que as autoridades teriam visão idealizada de que suas orientações seriam entendidas e cumpridas fielmente por todos os membros da organização, o que não aconteceria na prática. Esse ponto, ou seja, da intervenção humana na consecução das ações, merece particular reflexão em organizações complexas de maior porte como os serviços exteriores. Esse aspecto será depurado, a seguir, assim como os relacionados a falhas, atores envolvidos, aprendizado, métodos e meios no processo de implementação da política externa.

1.2.1 Agência

A questão do poder da agência, ou seja, da atuação humana, é elemento fundamental na fase de implementação da política (Morin; Paquin, 2018). Hudson (2005) observa que tudo o que acontece entre as nações e dentro das nações é baseado em decisões humanas singulares ou em grupos. Nesse diapasão de ideias, quaisquer explicações e teorias que assumem os Estados como entidades unitárias (“caixas-pretas”), racionais (Alden, 2017), em que suas atuações políticas são guiadas pela sobrevivência em sistema internacional anárquico (Novelli, 2018, Carlsnaes, 2008) não lograriam êxito, sendo impossível dissociar o elemento humano da base das Relações Internacionais (Hudson, 2005). Todas as fases do processo da política externa envolveriam, portanto, diversos atores e funcionariam numa espécie de “jogo de dois níveis” (Putnam, 1988)⁹.

O nível de análise do indivíduo deve, portanto, ser objeto de consideração pelo analista da política externa no exame da etapa de implementação até porque, em geral, os formuladores da política externa não são aqueles que a executam (Arretche, 2001, p. 44). Em função disso, as orientações nunca serão precisas suficientes ou cobrir todas as complexidades das situações reais

⁹ Putnam (1988, p. 434) explica no jogo de dois níveis que no plano nacional os “grupos domésticos perseguem seus interesses ao pressionar o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos a buscar poder ao formar coalizações entre esses grupos”. No original: “*domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups*”.

e suas ambiguidades (Clarke, 1979, p. 116; Heymann, 2008, p. 112; Mahoney; Thelen, 2010, p. 11). Podem, assim, ensejar diferentes interpretações em relação ao que deve ser feito, o que impacta, por sua vez, profundamente o resultado (Mahoney; Thelen, 2010). Nesse contexto, predominaria a concepção de que os indivíduos que executam a política externa são detentores de racionalidade limitada (Jones, 2003, p. 399), guiados por vieses cognitivos, preconceitos, emoções e hábitos que afetam a transformação das decisões em ações (Mintz; Derouen, 2010; Dahl, 2017). Não menos importante é a questão de que a forma de implementação de políticas e programas varia de acordo com a moldura institucional e o contexto cultural em que seus executores estão inseridos (Hill; Hupe, 2002).

Page (2006) ressalva que, apesar da percepção de que os políticos deixariam pouca margem discricionária para a burocracia implementar as decisões, há evidências que sugerem o contrário, ou seja, de que raramente há maior detalhamento por parte dos tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas de como deve ser feita a implementação. Além disso, em geral, as orientações disponíveis para implementação, quando existentes, seriam vagas e necessitariam de outras medidas para possibilitar a execução da política. Com efeito, a definição clara de objetivos, metas e instrumentos é pressuposto para que as decisões dos formuladores de política externa sejam implementadas da maneira que foram planejadas e que possam ser passíveis de avaliação com o fito de mensurar se foram exitosas e eficientes (Clarke, 1979, p. 127). Essa preocupação no estabelecimento de regras para controle, de modo a que não haja um “déficit de implementação” (Pressman; Wildavsky, 1973), é muito presente, conforme já exposto, em análises que consideram o processo de implementação de cima para baixo (*top down*).

O sucesso da implementação, contudo, ainda depende de outros fatores. Segundo Brigui e Hill (2008), o correto uso dos instrumentos e ferramentas diplomáticos não é meramente uma tecnicidade, pois detém o poder de alterar a própria política externa ao longo do processo. Nessa concepção, o êxito da política externa dependeria da equação entre a estratégia de sua implementação, o contexto em que opera e a habilidade para adaptação a circunstâncias imprevistas.

1.2.2 Falhas

As falhas na implementação de políticas externas são sintetizadas por Halperin *et al.* (2006, p. 247) em três razões: (i) incompreensão da política; (ii) incapacidade de ação; e (iii) resistência às instruções. Trata-se de reflexão que leva em conta que a análise de políticas públicas também deve ser de baixo para cima (*bottom up*), tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação, conforme já exposto na seção anterior. Vale ressaltar que, em muitas ocasiões, os “burocratas do nível de rua” não se sentem obrigados a implementar fielmente as ações solicitadas ou podem até mesmo se opor a sua implementação.

Para entender essa “caixa preta” entre o que acontece entre a formulação das políticas externa e seus resultados (Fischer, 1999), o monitoramento e controle da implementação das decisões torna-se preocupação dos formuladores. Allison e Halperin (1972, p. 53) argumentam que as pessoas que se opõe à decisão de política externa chegarão a agir no sentido de atrasar sua implementação, empreender poucos esforços para executá-la ou, até mesmo, não seguir a decisão. Os autores alertam (Allison; Halperin, 1972, p. 76) que o corpo diplomático de uma nação no exterior pode recorrer a diversas artimanhas para aumentar sua independência das autoridades e não implementar o que lhe seja demandado. Nesse espírito, podem manipular a realidade e apresentar a situação com fato consumado, quando não querem agir para alterá-la. Podem, ainda, usar missões de altas autoridades de seu próprio governo para convencê-las de posicionamentos que a missão diplomática julga correto, em contraposição da decisão tomada pela sede da pasta das Relações Exteriores. Outra manobra é tardar para cumprir as instruções recebidas no intuito de que não haja mais insistência por parte da capital para que sejam cumpridas. Um outro estrategema pouco incomum, observado pelos autores, seria a missão diplomática engendrar cenários catastróficos, com advertências descoladas da realidade, caso o cumprimento das instruções de política externa não desejadas pela missão diplomática seja levado adiante.

A resistência pode assumir tamanha monta a ponto de ser mais fácil trocar os executores do que insistir nas instruções para aqueles que resistem à sua implementação. São episódios raros em que os implementadores da política externa se recusam a cumprir as instruções ou agem até mesmo em oposição. Um exemplo é o do diplomata brasileiro que enviou expedientes telegráficos da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para postos do Brasil no exterior, em 2016, orientando

a difusão de mensagens com alerta para a ocorrência de possível golpe contra a então-presidente, Dilma Rousseff, quando a cúpula do MRE tinha instruído justamente o diálogo dos chefes de embaixadas e missões diplomáticas com autoridades locais para explicar o processo de *impeachment* (Opera Mundi, 2016). Outro caso é o do então ministro-conselheiro da embaixada do Brasil em La Paz que transportou da missão diplomática brasileira na Bolívia para o Brasil, em 2013, o senador Roger Pinto Molina, que tinha feito pedido de refúgio, sem esperar a concessão do salvo-conduto pelo governo boliviano como eram as instruções do Palácio do Planalto (Antunes, 2014).

Em algumas ocasiões, a percepção dos chefes do Executivo de eventual forte resistência das burocracias em implementar políticas os motiva a designar assessores diretos para cumprir missões e, assim, contornar aqueles que poderiam oferecer resistência ou não se empenhar suficientemente para o cumprimento das instruções. É o caso de Henry Kissinger quando foi apontado pelo presidente Richard Nixon dos Estados Unidos para tratar diretamente da reaproximação com a China na década de 1970, em detrimento dos agentes da Secretaria de Estado norte-americana (Halperin, 2006); ou mesmo o caso do assessor especial Marco Aurélio Garcia nomeado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para se aproximar com países da América Latina, ao arremesso de maiores articulações com o MRE (Almeida, 2006).

A falha na fase de implementação pode acarretar implicações para o próprio resultado da política externa e mesmo modificá-la em relação aos propósitos iniciais. A esse respeito, Smith e Clarke (1985) explicam que, na implementação, o foco da APE recai sobre o comportamento demonstrado pelos atores no plano exterior em vez da decisão. Dessa maneira, a análise deve se debruçar sobre se a política externa executada foi decorrente da decisão tomada ou se deriva de consequências não intencionais do processo de implementação.

1.2.3 Atores envolvidos

Todas as fases do ciclo de uma política externa, ainda que não lineares, envolvem a participação de grande número de atores domésticos e internacionais, bem como são influenciadas por multiplicidade de fatores (Carlsnaes, 2008). A implementação de qualquer política ou programa envolve os esforços de agentes públicos e sua dinâmica é resultante de coalizões, barganhas, disputas e acordos (Hagan, 1995). É o que Pressman e Wildavsky (1973) denominam de

“complexidade da ação conjunta”, o que exige cada vez mais capacidade de articulação dos executores da política externa.

Essas ponderações são válidas, sobretudo, na moderna elaboração de políticas públicas, em que se pressupõe sejam derivadas dos anseios e demandas da população (Cavalcante, 2019). Nesse contexto, as evidências empíricas são cada vez mais importantes na tomada de convencimento e decisão dos diversos atores (Topp *et al*, 2018). Por isso, a importância de se contar com mensuração e avaliação da política externa, em sua fase de implementação, a “estratégia”, na visão de Moravcsik (1997), na medida em que o fracasso ou baixo desempenho pode alterar as próprias preferências estatais, sobretudo quando a sustentabilidade de governos no poder depende da validação de suas ações por suas sociedades (Mintz, 2004; Barroso, 2010; Schirm, 2016). Esse fenômeno pode se dar uma vez que os objetivos almejados podem ser considerados não alcançáveis por meio dos recursos de que os Estados dispõem ou da maneira em que a política externa está sendo implementada.

A moderna formulação e implementação nas políticas públicas são processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores (Hjern; Porter, 1993). O que antes era discussão restrita a diplomatas e políticos passa a ser tratado também por organizações não governamentais, pela mídia, pelo setor privado e pela sociedade civil (Melchor, 2020), muitas vezes sem nem sequer o envolvimento estatal. Essa realidade deu ensejo a novas posturas dos governos e demandou habilidades adicionais dos operadores diplomáticos, além da inclusão dessa miríade de atores no processo decisório de formulação e implementação da política externa. Um exemplo dessa dinâmica de abordagem de redes para políticas públicas (Klijn; Koppenjan, 2000; Weible *et al.*, 2012; Calmon; Costa, 2013) na área de implementação é a cooperação científica e tecnológica desenvolvida pelo Brasil, que por ter sistema nacional fragmentado, acaba por envolver não apenas entidades do governo federal, mas de governos subnacionais e mesmo do setor privado na execução das ações. Essa forma de atuação diplomática em rede é uma das características da diplomacia da inovação¹⁰, que será

¹⁰ Por diplomacia da inovação, entende-se o conjunto de ações dos governos em prol da internacionalização e fortalecimento de seus ecossistemas de inovação (Leijten, 2017). Nesse âmbito, o processo de internacionalização de empresas de tecnologia e outros agentes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) constitui ferramenta importante, ao lado da promoção da imagem do Brasil associado à tecnologia.

melhor investigada do próximo capítulo, assim como da própria diplomacia pública, objeto do capítulo 3.

Para amenizar problemas de implementação, Hermann (1990, p. 19) sugere o envolvimento dos responsáveis pela execução em todas as fases do processo decisório e de formulação de política externa, com vistas a proporcionar maior engajamento e compreensão das expectativas em relação aos desdobramentos da política, bem como para alinhar os recursos necessários para sua correta execução. Trata-se de argumento que fortalece a participação das pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores não só na execução da política externa, mas sobretudo em sua formulação, pois esses órgãos estariam capacitados para antever dificuldades que serão travadas na fase de implementação e trazer aportes de quem está no “nível da rua” lidando diretamente com os envolvidos e usuários das políticas externas.

1.2.4 Aprendizado

Há valor muito grande nas informações que são produzidas durante o processo de implementação de políticas públicas para seu próprio aperfeiçoamento. Implementação é processo de aprendizado (Weible *et al.*, 2012, p. 8) do qual a política externa pode muito se beneficiar (Clarke, 1979). Koga *et al.* (2022, p. 48) chamam a atenção para o fato de como a implementação e a coleta de evidências em políticas públicas: “estão inscritas em dinâmicas de retroalimentação, na medida em que a ação governamental demanda constantemente novas informações que, em contrapartida, se transformam em elementos indutores de mudanças nas agendas de trabalho de instituições produtoras de evidências”. No campo da política externa, Allison e Halperin (1972, p. 53) alertam que decisões dificilmente preveem seu monitoramento, o que dificulta sua mensuração. Em função disso, há muita probabilidade da produção de resultados inesperados e até mesmo dificuldade em gerar ensinamentos e boas práticas. Nessas condições, é relevante prever esses elementos na fase de avaliação da política a fim de que se possam extrair lições da etapa de implementação em prol do aperfeiçoamento das políticas externas.

1.2.5 Métodos e meios

As decisões de política externa ensejam diferentes métodos e demandas de implementação (Clarke, 1979, p. 117). Não obstante, Allison e Halperin (1972) reconhecem que no curto prazo a

maneira como as burocracias implementam as políticas seguirá procedimentos padrões. Há resistência para a adoção de novos métodos e a tendência das burocracias, como os serviços exteriores, é de que sejam utilizados os procedimentos existentes e que permitam certo grau de liberdade de ação (Hermann, 1990, p. 8).

A forma de implementação de decisões na política externa pode ser simples e não demandar esforço ou horizonte temporal significativo ou mesmo demandar esforços significativos e período de diversos anos, como se espera de processos de acesso a algumas organizações internacionais, como a Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que deve haver a incorporação de significativo arcabouço normativo e avaliação de práticas nacionais prévios à entrada do país postulante.

As ferramentas e instrumentos que serão utilizados para implementação da política externa também podem moldar as decisões e políticas a serem tomadas (Brigui; Hill, 2008, p. 130), bem como seu alcance, pois podem esbarrar em restrições de recursos humanos e financeiros para sua execução e tornar-se elemento crucial para alteração ou escolha de diferentes cursos de ação. Por exemplo, é recorrente a dificuldade de o Brasil adimplir suas contribuições financeiras junto a organizações internacionais (Schmitz; Kleming, 2021), o que não só prejudica a capacidade de atuação nos organismos em que é membro, mas também dificulta a implementação de uma estratégia de inserção internacional por meio de maior participação em foros multilaterais. A crescente oferta de ferramentas no meio digital, as quais impactam em particular a implementação de ações de diplomacia pública, será melhor ilustrada no capítulo 3.

A etapa de implementação, portanto, não deixa de levar em consideração um jogo de dois níveis (Putnam, 1988), pois fatores internos e mobilização de coalizões (Sabatier, 2007) podem restringir e moldar a capacidade de execução da política externa. Trata-se de novo processo político em adição ao da formulação. Deve ser levado em consideração, portanto, não apenas o ambiente internacional, mas também a arena política doméstica no planejamento da implementação da política exterior (Milner, 1997). Esse aspecto é notável no curso de negociações comerciais internacionais, em que o apoio e pressões domésticas impactam no desfecho do processo negociador, como demonstrado por Carvalho (2020) no tratamento dos temas agrícolas da Rodada Doha.

Cabe destacar, igualmente, que algumas decisões de política externa nem sequer são passíveis de implementação (Smith; Clarke, 1985), pois muitas vezes são constituídas por posicionamentos, muitas vezes expressos por meio de declarações ou discursos, em vez da entrega de produtos ou serviços, como as declarações realizadas no âmbito de Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de outros organismos do sistema das Nações Unidas. No entanto, mesmo nessas condições, há entrega de resultados e o desempenho da máquina pública executora da política externa poderia ser avaliado. Sobretudo com fracassos de políticas externas, é incontornável a questão se a falha recai na decisão tomada ou se recai na implementação inapropriada pelo sistema burocrático responsável por sua execução (Weiss; 1997; Donaldson, 2021). Essa ponderação se o desempenho de quem executa a política externa pode ser avaliado será objeto da próxima seção.

1.3 Correlação entre implementação e avaliação de políticas públicas

Como aponta Pollitt (2013), é por meio da implementação de serviços públicos que os governos constroem e fundamentam sua legitimidade, já que eles são a face mais visível do Estado. A construção de indicadores para a elaboração de diagnóstico a respeito da eficácia das políticas públicas deve ser preocupação presente desde o início de sua formulação. A questão central reside no fato de ser possível aliar os objetivos de compreender o produto que sai da implementação com aqueles interessados em melhorar os resultados substantivos na entrega de bens e serviços públicos (Winter, 2006).

Há, sem dúvida, ampla gama de fatores exógenos às políticas que estão fora do controle daqueles responsáveis por executar as políticas públicas e que podem interferir nos resultados. Por causa disso, Winter (2006) argumenta que o foco dos estudos de implementação deveria recair essencialmente sobre o comportamento dos atores, seu desempenho, em vez do alcance dos objetivos.

A questão da avaliação da implementação de políticas públicas é relevante, pois indica se a própria política pública pode ser resposta inapropriada para o problema reconhecido, a despeito da existência de “falhas” na implementação. No entanto, em que pesem os desafios que podem surgir com a escolha da variável dependente, como a confusão na identificação dos objetivos, da relação

dos objetivos com os meios, e do êxito na adoção dos meios, Hill e Hupe (2002, p. 145) defendem que os pesquisadores do campo da implementação de políticas públicas devem preocupar-se, na medida do possível, com os resultados da política implementada, ainda que o foco seja em grande parte o desempenho.

Outra questão relevante na avaliação da implementação apontada por Wildavsky (2007) é relacionada ao estabelecimento de objetivos que não seriam passíveis de ser alcançados, pois estariam desconectados com as habilidades e capacidades das organizações implementadoras. Cabe ressaltar que, em geral, os formuladores da política externa não são aqueles que a implementam (Arretche, 2001, p. 44). Em função disso, as orientações nunca serão precisas suficientes, ou cobrir todas as complexidades das situações reais, e suas ambiguidades podem ensejar diferentes interpretações em relação ao que deve ser feito, o que impacta, por sua vez, profundamente o resultado (Clarke, 1979, p. 116; Mahoney, Thelen, 2010, p. 11).

Cada vez mais os governos dedicam esforços para avaliar se os objetivos das políticas públicas implementadas foram alcançados. No Brasil, nos últimos anos, houve aumento na produção científica nessa área. Nesse sentido, Lotta (2019, p. 14) destaca que os primórdios da agenda de pesquisa de políticas públicas centravam-se no entendimento de sua formulação e, posteriormente, num segundo momento, em decorrência do aumento de investimentos públicos e de maiores ações na área social, o foco recaiu na avaliação das políticas implementadas pelos governos. A constatação de que havia discrepâncias relevantes entre o que tinha sido estabelecido como objetivos das políticas públicas em sua formulação e os resultados concretos advindos dessas políticas acarretou a necessidade do estudo de como as decisões políticas foram executadas. O processo de avaliação da implementação das políticas públicas será objeto de exame da próxima seção desta tese.

1.4 O desempenho de quem executa a política externa pode ser avaliado?

Nesse contexto, o estabelecimento de métricas eficazes é determinante para avaliação positiva ou negativa da ação implementada a fim de verificar se a política externa logrou atingir

seu objetivo¹¹. Cabe ressaltar, contudo, que o monitoramento não é fim em si mesmo (Fitzpatrick *et al.*, 2011). Tampouco se confunde com atividades de cobrança por execução financeira das ações de governo (Gonzales, 2015), com atividades de controle procedimental dessas ações, ou, ainda, com a prestação de contas orçamentário-financeira das ações governamentais (Brasil, 2010). A atividade de monitoramento deve ser considerada fonte de produção de informações para o processo complexo de tomada de decisões (Suécia, 2015). Como mencionado, deve ser atividade rotineira a fim de corrigir os rumos da política ou mesmo propor a sua descontinuidade (Brasil, 2018c).

As observações de Mazmanian e Sabatier (1983, p. 19) para a realização da avaliação da implementação de políticas públicas são aplicáveis à área internacional. Segundo os autores, a análise deve conter informações abrangentes não apenas da sociedade ou parcela da sociedade alvo da ação, mas também dos respectivos papel dos formuladores e implementadores, além dos limites da capacidade de mudança da política pública.

A construção de métricas para a elaboração de diagnóstico a respeito da eficácia das políticas públicas deve ser preocupação presente desde o início de sua formulação (Fitzpatrick *et al.*, 2011). Aferir o impacto da política externa apresenta desafios metodológicos consideráveis, na medida em que pode haver dificuldades em identificar os objetivos a serem perseguidos, a multiplicidades dos nexos de causalidade dos resultados, a tensão entre resultados de curto e longo prazo, além do problema da contrafactualidade (Morin; Paquin, 2018, p. 45). A propósito, Ramos e Schabbach (2012, p. 1290) identificam que muitos programas e ações não são desenhados com a previsão de ser avaliados e recomendam que a avaliação deva ser implantada como cultura da instituição, a despeito das dificuldades.

Como esforço de modernização do Estado brasileiro, o governo federal lançou guias de análise *ex ante* (Brasil, 2018b) e *ex-post* (Brasil, 2018c) para orientar os gestores na elaboração de

¹¹ O *Guia Sueco de Monitoramento e Avaliação de Atividades de Promoção* (Suécia, 2015) ensina que monitoramento e avaliação possuem os seguintes propósitos: i) gerenciamento: obtenção de informação para a tomada de decisões de como os recursos devem ser destinados e também direcionar as atividades para as metas estabelecidas na fase de planejamento; ii) aprendizado e desenvolvimento: oportunidade de desenvolver eficazmente métodos e fornecer informações para avaliar e desenvolver estratégias para melhor atividades no futuro; iii) prestação de contas: explicar o uso de recursos ao mostrar os resultados, justificar os orçamentos e, assim, alinhar as expectativas; e iv) comunicação: conferir comunicação clara e aberta do impacto obtido.

políticas públicas, nos quais fica patente a necessidade de examinar os custos, benefícios, formas de execução e meios para monitorar os resultados das ações postas em operação com o fito de constante aprimoramento ou mesmo interrupção, em vista de baixo desempenho. Esse movimento não exclui o ministério responsável pela política externa brasileira, o MRE.

As pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores ao redor do mundo vêm adotando esse *modus operandi* de melhores práticas em termos de elaboração de políticas públicas, com esforços para mensuração de resultados e do desempenho da diplomacia (Hybl, 2014; Farar *et al*, 2018; Memis, 2010; Huijgh, 2013; Prantl; Goh, 2022), na esteira de maior profissionalização dos serviços e da cobrança das sociedades locais por maior transparência e de prestação de contas dos recursos disponibilizados aos executores da política externa. Há, no entanto, resistências a novos métodos de trabalho em meio aos corpos diplomáticos e mesmo a ausência de cultura organizacional de maior diálogo com a sociedade civil no processo decisório e de execução de ações (Faria, 2012; Casarões, 2012).

Do ponto de vista das pastas responsáveis pelas Relações Exteriores em diferentes governos, é natural que haja resistência para avaliação de sua própria atuação (Weber, 1947; Hudson, 2008; Banks, 2011), mas da perspectiva da sociedade civil deveria ser pauta que mereceria estar à frente de outras preocupações, com a finalidade de saber se o que foi pactuado como interesse nacional (George, 2006) está sendo perseguido pelo corpo diplomático e aparato estatal, assim como se os recursos dispendidos estão sendo bem empregados para o alcance de determinado fim. Trata-se de orientação geral para atuação dos gestores públicos em qualquer esfera estatal, inclusive em política externa, a definição de metas claras e a adoção de mecanismo para monitoramento e avaliação e em consonância com os princípios da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade (Brasil, 2014b, p. 52).

É pacífico, portanto, que políticas e programas implementados por governos no exterior, como outras políticas públicas, podem ser avaliados, embora apresentem complexidades. Esse exercício de mensuração do desempenho do trabalho dos serviços exteriores é empreendido em diversas áreas, em particular na área de diplomacia pública, considerada instrumento de poder brando (*soft power*), cujos conceitos serão objeto do capítulo 3, em que vultosos recursos são gastos

para o convencimento de públicos estrangeiros, o que gera questionamentos em relação a se esses programas cumprem seus objetivos (Estados Unidos, 2002).

A política externa deve ser pautada pela lógica de que deve ser avaliada. Milani e Pinheiro (2013) reafirmam o pressuposto de que a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a política externa, em última instância, é do governo que as implementa. O desempenho dos serviços exteriores deve, assim, ser avaliado até mesmo para legitimar suas ações perante a sociedade civil. A esse respeito, George (2006) alerta que a opinião pública requer a frequente reafirmação de que a política externa está sendo exitosa. De fato, não se pode negar que percepções, ideias e crenças compartilhadas entre indivíduos fundamentam a interpretação dos eventos políticos (Hayes, 2018). Por isso, a opinião pública e grupos da sociedade, que, em última *ratio*, conferem legitimidade aos governos (Mintz; Derouen, 2010, p. 127), não podem ser ignorados e importam (Risse-Kappen, 1991; Baum; Potter, 2007) para geração de consensos necessários para definição da pauta e dos objetivos da política externa (Hermann, 1990, p. 6), ainda que a opinião pública, em geral, tenha dificuldades para compreender aspectos técnicos e complexos (Jones; Baumgartner, 2005), sobretudo as implicações internacionais das decisões dos governos. Em vista disso, cabe refletir sobre como a questão da avaliação poderia ser tratada na implementação da política externa no Brasil por meio da atuação diplomática.

1.5 Processo de avaliação na implementação de políticas públicas

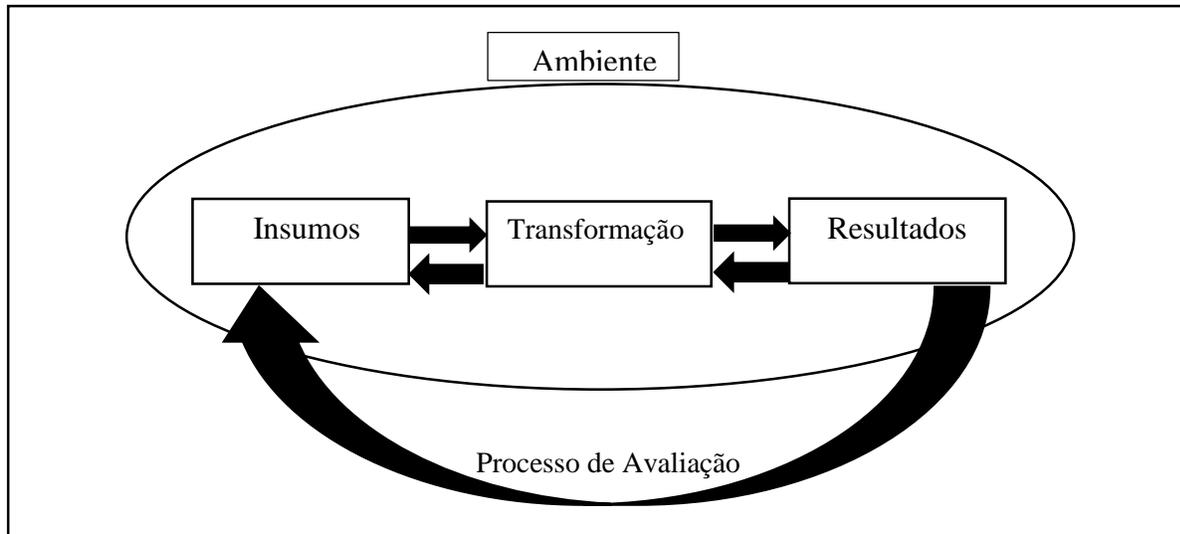
Existe linha tênue entre políticas e programas governamentais (Fitzpatrick *et al.*, 2011, p. 8), pois como um programa, a política é desenhada para atingir algum resultado ou mudança, mas, diferentemente do programa, a política não oferece serviços ou atividades, mas linhas de atuação e regulamentação. Não obstante, seja ação que possa ser traduzida em produto ou serviço mais concreto ou determinado direcionamento de linha para atuação, a literatura aponta que é possível estabelecer formas de avaliação (Hill; Hupe, 2002; Fischer, 1999; Wholey *et al.*, 2010). Programa e política serão utilizados nesta tese indistintamente. Cabe ressaltar, ainda, que diversas ações de política externa acabam por se traduzir em programas, como os existentes em áreas como promoção cultural, comercial, tecnológica, cooperação técnica e diplomacia pública *stricto sensu*, cujo

emprego de recursos, cada vez mais vultosos, são objeto de escrutínio de órgãos de controle em diversos países e pela sociedade em geral, o que corrobora o argumento de que a fase de avaliação da implementação deve ser considerada pelos formuladores de política externa.

A avaliação da implementação da política pública pode levar a reestruturação de seus objetivos, dos instrumentos utilizados para sua execução e dos mecanismos e atores envolvidos em sua implementação. Na teoria, a etapa de avaliação é ferramenta indispensável para apreciação de resultados, aprendizados e melhoramentos pelas organizações e deve ser processo contínuo e rotineiro. Na prática, contudo, há o risco de se recair na esfera de atribuição de culpabilidades que, em vez de aprimorar, piora a busca por aprimoramentos (Bovens; Hart; Kuipers, 2006) ou mesmo o risco de que os resultados não sejam nem sequer utilizados (Torres; Preskill, 2002). Por isso, a importância de envolver todos os interessados desde a fase de concepção do processo avaliativo para maximizar sua utilidade e diminuir a resistência das burocracias para aceitação e colaboração. Smith *et al.* (2011, p. 580) advogam que um dos desafios da prática de avaliação é justamente aprimorar modalidades para o envolvimento de diferentes interessados no processo, com atenção para a diversidade de múltiplos contextos, instituições e culturas. Grinnel *et al.* (2019, p. 133) alertam, ainda, sobre outros maus usos do processo avaliativo a exemplo dos que são utilizados para justificar decisões ou análises de desempenho já tomadas ou para apenas preencher requisitos de financiamento.

Para explicar o fluxo do processo de avaliação, Chen (2015), de forma muito simples, compara a intervenção governamental por meio de política ou programa a um sistema aberto, no qual se busca com o emprego de determinados insumos promover transformação em dado ambiente que gerará certos resultados pretendidos. Essa “teoria do modelo da mudança” é representação muito pragmática de como se acredita que a intervenção governamental irá ocorrer (Grinnel *et al.*, 2019, p. 253). Nessa visão, a avaliação será realizada com base na análise de evidências dos resultados que retroalimenta o sistema e recomenda a continuidade dos insumos da intervenção governamental, alteração ou mesmo interrupção, conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1 - Visão sistêmica da intervenção gerada por uma política/programa



Fonte: Chen, 2005, p. 4.

No processo de avaliação da política pública, a corrente racional (Fischer, 1999) procura enfatizar o valor da neutralidade e objetividade em suas atividades de análise do desempenho da intervenção e blindá-la das pressões advindas do mundo externo ao baseá-la em dados empíricos. Torna-se, assim, tarefa do analista elaborar informações despidas do contexto psicológico, cultural e linguístico. Em contraste, a corrente argumentativa considera a avaliação de políticas contribuição para o debate informado entre interesses conflitantes. Essa corrente critica a separação dos fatos dos valores, uma vez que no processo avaliativo não são considerados objetos, mas a interpretação desses objetos pelos analistas. É certo que não se pode despir a fase de avaliação de questões valorativas, culturais, linguísticas ou mesmo da influência de quem está pagando pelo trabalho (Hill; Hupe, 2002, p. 83).

Em linha com a corrente argumentativa, é fato que, como a implementação, a avaliação integra o processo político e, por consequência, está sujeita aos embates inerentes da arena política. Arretche (2001, p. 47) alerta que quanto mais complexo o programa e maior o número de entidades burocráticas envolvidas, maiores serão as tendências à não-convergência em sua implementação. Weiss (1998) sublinha que os avaliadores devem entender a natureza política do processo avaliativo e atentar aos obstáculos e oportunidades. Trata-se de elemento central nas democracias

a fim de tornar a atuação dos governos mais transparente e imputável por seus atos (Shadish *et al.*, 1991). A habilidade de comunicação dos avaliadores é, nesse sentido, crucial, assim como as capacidades de gestão e de sensibilidade cultural diante de múltiplos envolvidos e interessados (Chen, 2005, p. 16). Nesse contexto, a avaliação é apenas um dos diversos insumos que os tomadores de decisão irão utilizar para julgar o mérito e valor das políticas públicas. Em última instância, não há como dissociar a escolha dos critérios de avaliação do processo político, mas os profissionais que se dedicam ao assunto podem contribuir para o refinamento dos padrões de avaliação e a sua maior relação com as evidências (Majone, 1989, p. 182)

O processo de avaliação *per se* abrange ampla gama de disciplinas (Scriven, 1994) e recorre a métodos quantitativos e qualitativos para alcançar suas metas. Os avaliadores devem selecionar o método mais apropriado para oferecer respostas de maior qualidade às perguntas de pesquisa, em vista do contexto do programa, bem como de seus interessados e envolvidos. Quando a avaliação é voltada para a implementação da política, outro aspecto importante é identificar qual estágio em que se encontra a implementação, ou seja, se se trata de programa em fase inicial ou maduro para a elaboração de estratégia adequada para o desenho da avaliação (Chen, 2005). O que é imprescindível é que haja boa comunicação com todos os interessados em relação ao método de pesquisa adotado e a estratégia ou abordagem que será perseguida. Comunicação previne desentendimentos entre os interessados e os avaliadores, além de proporcionar aos interessados oportunidade de externalizar suas dúvidas sobre a capacidade da avaliação alcançar seus objetivos (Grinnel *et al.*, 2019).

Em razão do ambiente extremamente instável para implementação das políticas públicas, fatores exógenos à política e alheios à vontade dos agentes implementadores podem gerar gargalos como aqueles relativos a orçamento, recursos humanos e mesmo consenso político, os quais devem ser considerados por uma adequada metodologia de avaliação (Arretche, 2001, p. 50).

Para a avaliação de política ou programa, as organizações podem valer-se de avaliadores internos ou externos com vantagens e desvantagens em cada modalidade. Fitzpatrick *et al.* (2011, p. 28) explicam que os avaliadores internos tendem a conhecer melhor os programas, narrativas, funcionários, público-alvo e dificuldades. Em contrapartida, a proximidade com o objeto de estudo pode evitar que sejam identificadas soluções ou mudanças e trazer vieses indesejáveis para a

pesquisa, em que pese o fato de que mesmo avaliadores externos estão imbuídos de valores, vieses e sua própria história que dificultam isenção completa em relação ao objeto pesquisado. Os avaliadores internos podem padecer ainda de falta de autonomia e poder de decisão sobre as conclusões da avaliação, embora possam encorajar o uso posterior das avaliações. Já os avaliadores externos, além do distanciamento do objeto a ser avaliado podem deter conhecimentos e habilidades específicas, além de ser considerados mais isentos por não pertencerem a organização.

Uma vez que a proposta da avaliação é julgar determinado objeto, uma boa avaliação é muito específica em relação a moldura contextual em que é desenvolvida e compromete a realização de generalizações. Não há, portanto, como dissociar a política ou o programa que será avaliado de seu contexto (Koga *et al.*, 2022, p. 36). Como na fase de implementação, dificilmente será possível criar teorias gerais, pois cada política ou programa apresenta características únicas. A identificação das características do contexto em que a política se desenvolve, com o aprendizado das necessidades e percepções de avaliação dos diferentes interessados, deve ser o primeiro passo de qualquer processo avaliativo. O segundo passo é desenvolver a descrição do programa. Os desenhos e métodos de avaliação devem ser suficientemente flexíveis, pois políticas e programas são fenômenos sociais cambiantes que, inclusive, devem se beneficiar das lições aprendidas para suas próprias modificações e aprimoramentos. Teorias para avaliação devem, assim, ser específicas e refletirem a proposta, o contexto e a natureza da avaliação para definição da evidência empírica que será coletada (Smith *et al.*, 2011, p. 594). Essas constatações justificaram a escolha do Programa de Diplomacia da Inovação, no capítulo 2, como base para extração de ponderações que servirão para a elaboração de modelo de avaliação de desempenho, no capítulo 5.

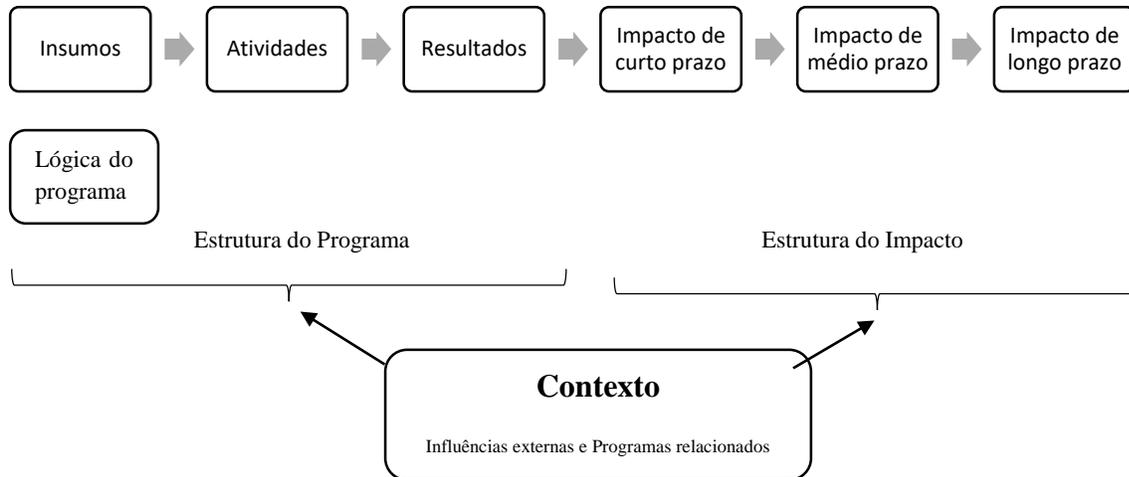
Há diversas abordagens para a realização de uma avaliação para que se aprenda sobre as características principais de um programa que será avaliado, a fim de auxiliar a tomada de decisão de quais perguntas deverão ser formuladas, como as orientadas por especialista, consumidor, decisão e participantes envolvidos (Fitzpatrick *et al.*, 2011, p. 120). Esta tese enfocará a abordagem orientada pela teoria do programa, uma vez que, na visão do autor, após revisão bibliográfica, parece atender melhor os requisitos para elaboração de estratégia de avaliação para a fase de implementação da política externa.

1.5.1 Abordagem de avaliação orientada por teoria do programa

A abordagem de avaliação orientada por programa procura identificar e descrever os principais elementos do programa e as razões de seu funcionamento e existência. Wholey *et al.* (2010) sublinham que o desenho do programa é extraído pelos avaliadores da documentação relevante analisada e das interações com atores chave. As abordagens de avaliação mais proeminentes orientadas por programas, segundo Fitzpatrick *et al.* (2011), são aquelas que recorrem a objetivos e aquelas que recorrem a modelos de marco lógico ou teoria do programa. A abordagem orientada apenas por objetivos é criticada por ignorar outros importantes elementos e impactos do programa, bem como o contexto político em que opera, o que torna a análise superficial ao mero cumprimento de metas. A abordagem orientada pela teoria do programa, que se embasa em modelos de marco lógico, tenciona superar essas deficiências e será melhor analisada a seguir.

Os modelos de marco lógico vão além da avaliação centrada no cumprimento dos objetivos do programa ao buscar preencher e compreender a “caixa preta” entre o programa e seus objetivos. São representações de mapas conceituais que servem como base para construir as narrativas do problema que o programa se propõe enfrentar, o desempenho esperado e objetivos. Requerem a identificação dos insumos, atividades, resultados e impactos do programa, com o impacto refletindo metas de curto, médio e longo prazo (McLaughlin; Jordan, 2010), conforme mostra a figura 2.

Figura 2 - Modelo de marco lógico



Fonte: McLaughlin; Jordan, 2010, p. 57.

Por insumos, entende-se o que seria necessário para que o programa opere conforme planejado, a exemplo dos recursos financeiros e humanos demandados. Atividades são as ações táticas que acontecem dentro de um programa, como eventos, publicações, seminários, entre outros. Resultados são a descrição dos indicadores do que especificamente seria gerado com a realização das atividades, a exemplo do número de participantes em determinada ação de capacitação. Impacto são alterações dos níveis de conhecimento, habilidades e comportamentos em determinado período de tempo decorrente dos resultados das atividades¹². Há a possibilidade de detalhamento de quais impactos seriam de curto, médio e longo prazos.

Grinnel *et al.* (2019, p. 257) sublinham que os modelos de marco lógico empregam sequência de “se-então” entre seus elementos, ou seja, se há insumos, então podem ter lugar certas atividades e, se são cumpridas essas atividades, então podem ser gerados tais resultados, os quais, por sua vez, se existentes, então poderão ensejar determinados impactos. Não obstante, não há garantia de que as relações de causalidade expressas no modelo gráfico sejam “lógicas” ou mesmo verdadeiras, pois se trata de redução da realidade e de recorte temporal, que podem não levar em

¹² O *Guia Prático de Análise Ex Ante* (Brasil, 2018a) assevera que as definições de resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) se diferem em razão de estes últimos constituir mudanças de mais longo prazo promovidas sobre a perspectiva futura de seus beneficiários, enquanto os resultados são mudanças de curto prazo decorrentes diretamente da intervenção. Os impactos são os “resultados dos resultados”.

consideração diversas consequências não intencionais, além de poder ser imbuída de vieses e equívocos do formulador do modelo. Sua existência não assegura a implementação fiel e de qualidade do programa, tampouco as preocupações relacionadas a fatores exógenos como a estrutura da organização e cultura institucionais, as quais podem afetar a efetividade do programa. Em que pesem essas ressalvas e imperfeições, modelos de marco lógico são instrumentos que oferecem ferramentas úteis para implementação eficaz e efetiva de programas e políticas públicas.

O modelo do marco lógico e a teoria do programa são muito similares, na medida em que ambos auxiliam o avaliador a descrever o programa, seu contexto, bem como estabelecer o objeto da avaliação. O marco lógico é ferramenta que pode ser utilizada para desenvolver a teoria do programa ao descrever como a sequência de insumos, atividades, resultados e impactos contribuem para o alcance dos objetivos do programa. No entanto, ainda que o marco lógico descreva o programa, seus componentes e sequência, o que facilita o seu entendimento; para identificar os mecanismos causais do programa (Leeuw, 2003, p. 6), isto é, como determinado programa causa o impacto observado ou desejado, é preciso ir além desses levantamentos. Esse é o papel da teoria do programa. Trata-se de etapa importante para saber o que será mensurado, quando e como no processo de avaliação.

Bickman (1987, p. 5) define teoria do programa como a construção de modelo do funcionamento do programa, ou seja, a exposição de quais razões levarão determinada solução a contribuir para acabar ou minimizar certo problema. Weiss (1997) e Donaldson (2021) destacam que o processo de avaliação com a abordagem da teoria do programa permite averiguar se: (i) o programa não é entregue da maneira em que foi planejado e houve, portanto, falha na implementação; (ii) o programa é entregue como planejado e os resultados demonstram que o problema que a política pública se propunha a resolver persiste e, assim, há falha na própria teoria do programa. Testam-se, assim, as próprias hipóteses dos objetivos do programa. Estabelecer essa validação interna (Grinnel *et al.*, 2019, p. 503) que demonstra a correlação entre os resultados com a intervenção governamental pode ser, contudo, grande desafio.

Com base nesse exame, o avaliador pode fazer recomendações úteis e mais sofisticadas aos tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas do que meramente se o programa alcançou seus objetivos. Bickman (1987) defende que a teoria do programa deve começar pela

descrição e análise do público-alvo e das premissas que foram levadas em consideração pelos formuladores da política pública, pois os modelos do marco lógico, em geral, tomam isso como dado e começam a análise a partir dos insumos utilizados. Nessa concepção, o processo do desenvolvimento da teoria do programa deveria combinar não só análise dos documentos relevantes do programa, mas também revisão da literatura científica pertinente, diálogo com os interessados, identificação de suas características, uso de teorias e métodos de pesquisa pertinentes das ciências sociais, observação do programa em ação, recursos disponíveis, capacidades dos responsáveis pela implementação e conhecimento e experiência do avaliador a fim de compreender as razões e motivações da criação do programa a ser analisado.

Donaldson (2021, p. 11) aponta que um dos melhores exemplos práticos de construção de modelo baseado na abordagem de avaliação orientada pela teoria do programa é o utilizado pelos Centros de Prevenção e Controle de Doenças (CDC, na sigla em inglês) dos Estados Unidos consubstanciado na figura 3.

Figura 3 - Modelo de avaliação dos centros de prevenção e controle de doenças dos Estados Unidos



Fonte: Estados Unidos, 2022.

Nesse modelo, após o engajamento dos interessados (envolvidos, afetados e usuários), é realizada a descrição do programa (necessidades, efeitos esperados, atividades, insumos, contexto e marco lógico), seguido da elaboração do desenho de avaliação (proposta, usuários, usos, perguntas, métodos e acordos). Na sequência, é feita a coleta da evidência (indicadores, fontes qualitativas e quantitativas, e logística) e a justificação das conclusões (padrões, análise, síntese, interpretação, julgamento e recomendações). Por fim, é necessário garantir o uso dos resultados da avaliação e do compartilhamento das lições aprendidas. O modelo também oferece características do padrão de mensuração da qualidade do esforço de avaliação, que deve ser: (i) útil (servir as necessidades dos usuários); (ii) viável (realístico); (iii) apropriado (cumprir requisitos éticos e legais); e (iv) preciso (revelar e transmitir informações tecnicamente precisas). Apesar de o modelo do CDC não ser utilizado diretamente nesta tese, suas características, desenho e substrato teórico foram considerados na formulação da teoria do programa do PDI.

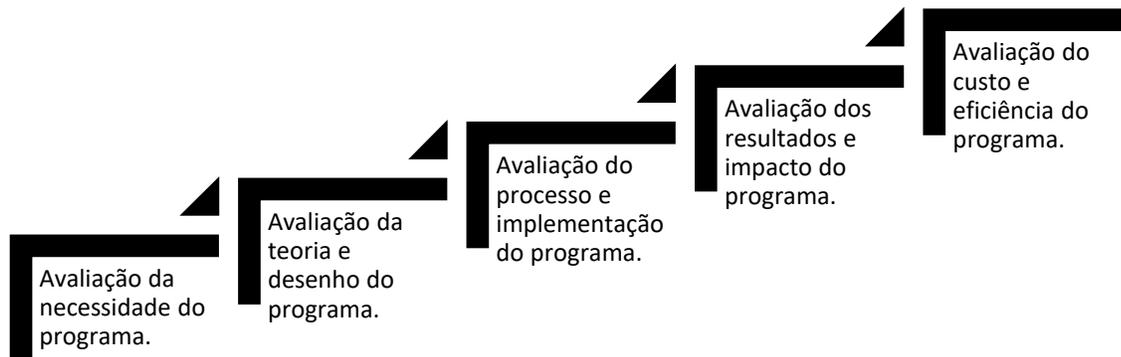
Há o risco de que os avaliadores no afã de testar a teoria do programa negligenciem outros aspectos ou informações prestadas pelos interessados (Donaldson, 2021). A esse respeito, Scriven (1991) advoga os benefícios do uso de método de avaliação sem objetivos. Apesar de esse conceito apresentar diversas fragilidades, traz à baila a importância de se analisar aspectos além dos objetivos e, principalmente, efeitos não intencionais do programa no processo de avaliação, ao não se examinar outros resultados e impactos do programa. Mclaughlin e Jordan (2010) apontam que vantagem significativa do processo de avaliação orientado pela teoria do programa é justamente a capacidade de identificar efeitos positivos ou negativos não intencionais, caso existentes, por causa do exame abrangente do processo de implementação do programa.

Essa melhor percepção dos objetivos do programa permite que o avaliador construa estratégia mais adequada ao identificar e formular questões mais apropriadas, as quais, por sua vez, guiam os métodos de pesquisa a serem utilizados, o limite temporal e forma da coleta de dados e sua interpretação, bem como os critérios¹³ que serão utilizados para mensurar o desempenho e sucesso do programa. Os questionamentos que serão formulados são essenciais para a elaboração

¹³ Davidson (2005, p. 95) define critérios como: aspectos, qualidades ou dimensões mais relevantes que distinguem objetos uns dos outros.

de um desenho de avaliação. Com essa preocupação, Rossi *et al.* (2004, p.77) propõe modelo de hierarquia de perguntas de avaliação (figura 4).

Figura 4 - Modelo de hierarquia de perguntas de avaliação



Fonte: Rossi *et al.*, 2004, p. 77.

Nesse modelo, para se chegar ao final da escala na hierarquia, é necessário que as informações anteriores sejam obtidas e examinadas. Com efeito, o avaliador deve iniciar com indagações a respeito da própria necessidade do programa, seguido da teoria e desenho do programa. Num terceiro momento, as perguntas devem girar sobre o processo e implementação do programa, consecutivas aos resultados e impacto do programa. Por fim, deve ser avaliado o custo e eficiência do programa.

A lógica de avaliação baseada na eficiência da política pública requer focar em resultados que não seriam alcançados caso a política não existisse. Força, igualmente, o avaliador a pensar em termos de custos e benefícios, o que é positivo para os tomadores de decisão que cada vez mais são obrigados a maximizar o uso e alocação de recursos escassos dos orçamentos governamentais. Há duas modalidades de avaliação baseada na eficiência: custo-efetividade e custo-benefício. A análise de custo-efetividade procura examinar os custos do programa em relação a seus resultados, expressos em termos de seus objetivos, sobretudo quando não é possível monetizar os efeitos de determinada política. A análise de custo-benefício, por seu turno, compara os custos do programa com um valor monetário atribuído aos resultados alcançados. Embora outros fatores, como os

políticos, influenciam na avaliação de determinado programa, em geral, a política pública que produza o maior impacto com menores insumos (custos) tenderá a ter melhor avaliação.

Como ponderado nesta tese, na análise de políticas públicas a fase da avaliação é essencial. Por isso, será utilizado o modelo de hierarquia de perguntas de avaliação nesta tese para verificar se a própria existência de um programa de promoção tecnológica internacional, como o PDI, seria relevante. Aspectos de como o tema é tratado em relação à política externa brasileira será objeto da próxima seção.

1.6 Perspectivas da incorporação de ações de monitoramento e avaliação na implementação da política externa no contexto brasileiro

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil, apesar de esforços para conferir maior transparência às ações de política externa, como a inclusão de iniciativas no plano de dados abertos do Poder Executivo Federal (Decreto nº 8.777/2016), ainda implementa a maioria de suas políticas por meio de expedientes telegráficos que, como explicado anteriormente, trata-se de documentos internos. Embora os expedientes ostensivos possam ser acessados pelo Serviço de Atendimento do Cidadão (SAC), com base na Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), não há a facilidade de acesso que se poderia esperar. A própria legislação (Decreto nº 7.724/2012) prevê situações em que pode ser denegado o pedido de acesso do cidadão a informações quando for genérico, for exigido esforços desproporcionais e trabalhos adicionais por parte da Administração Pública, ou cujo atendimento colida com os objetivos da LAI por desconformidade com os interesses públicos do Estado, segurança pública ou o princípio da economicidade. Esses argumentos podem ser facilmente esgrimados por gestores públicos para impedir ou dificultar o acesso às informações para monitoramento e avaliação das ações do próprio Estado brasileiro. Nessas condições, o ideal seria de que essas informações fossem disponibilizadas de forma objetiva e de fácil acesso à população pelo MRE.

A tomada de decisões e criação de programas de política externa por meio de documentos internos contrasta com as políticas públicas desenvolvidas por outros ministérios da Administração Pública Federal, as quais são consubstanciadas em portarias ministeriais e publicadas no Diário

Oficial da União, o que descomplica o acesso pelos cidadãos. Em geral, essas políticas e programas públicos prevêm e divulgam em plataformas abertas os resultados e respectivas fases de monitoramento e avaliação. Tampouco parece haver, por parte do MRE, discussão fluida com a academia e sociedade civil por meio de consultas públicas prévias à formulação das políticas externas, da mesma maneira que são realizadas por outros órgãos da Administração Pública Federal antes da propositura de novas políticas públicas.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 109, em 15/03/2021, que alterou o artigo 37 da Constituição Federal¹⁴, a avaliação de políticas públicas ganhou *status* de norma constitucional. Com a nova redação, os órgãos e entidades da Administração Pública nacional e subnacional deverão obrigatoriamente realizar avaliação de políticas públicas, além de prover transparência dos resultados desses exercícios. Antes mesmo de ser erigida à norma constitucional, o governo federal criou, em 2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)¹⁵, governança instituída para sistematizar as avaliações *ex post*, ao monitorar e avaliar anualmente políticas financiadas pela União. Trata-se de ações que reforçam os compromissos com resultados e a alocação de recursos públicos baseados em evidências concretas.

Em que pese a obrigação constitucional, a política externa brasileira não apresenta ainda ferramentas eficazes que poderiam ser acompanhadas pela sociedade acerca do seu desempenho (Nascimento, 2021). A falta de parâmetros para avaliação da implementação da política externa prejudica, igualmente, a capacidade de comparação de uma política externa executada por determinado governo em relação a outro, ou mesmo se os resultados da diplomacia brasileira são comparativamente melhores aos angariados por outras pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores, o que influencia a aferição da própria qualidade da diplomacia (Morgenthau, 1949) executada pelo governo brasileiro.

¹⁴ Foi incluído no artigo 37 o §16, que dispõe: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

¹⁵ O CMAP foi instituído pelo Decreto nº 9.834/2019 e consiste em instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar lista de políticas públicas previamente selecionadas. O monitoramento da implementação do plano de ação da CMAP fica a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU) e, se houver necessidade de mudança legislativa, a Casa Civil coordena a elaboração da proposta de legislação. Cabe ao Ministério da Economia a coordenação do Conselho.

A fragilidade na definição de objetivos e indicadores para mensurar a implementação da política externa brasileira começa a chamar atenção não apenas de órgãos de controle, como o TCU, em casos que foram analisados nesta tese, mas do próprio Congresso Nacional. Em 28 de maio de 2021, a então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, senadora Kátia Abreu, publicou decisão que solicitou do Ministério das Relações Exteriores plano de trabalho a ser desempenhado pelos candidatos a postos de missão diplomática, o qual deverá conter metas e prioridades, com indicadores de desempenho objetivos, entre os quais promoção da imagem do país, da cultura brasileira, do turismo, da marca Brasil, promoção de comércio e investimentos, atividades de cooperação em educação, saúde, desenvolvimento sustentável, defesa e ciência e tecnologia entre outros. A decisão da presidente da CRE destaca que a submissão do plano de trabalho é: “ferramental central de um processo claro, objetivo e contínuo de avaliação de desempenho, tanto do diplomata individualmente quanto do próprio Itamaraty, no tocante às suas diretrizes e prioridades” (Brasil, 2021g). A exigência da CRE preenche lacuna sobre a necessidade de avaliar o desempenho dos chefes de embaixadas e delegações no exterior que estarão encarregados de implementar a política externa definida pelo governo brasileiro.

Outro exemplo que ilustra como a questão da avaliação deveria estar mais presente na implementação da política externa são as recomendações do acórdão 2.128/2020 do TCU, que tratou das conclusões de auditoria para acompanhar as atribuições e as atividades realizadas pelo MRE em sua atuação na promoção do comércio exterior (Brasil, 2020a). No documento, a auditoria constatou que há diversas iniciativas em desenvolvimento, mas a pluralidade de competências e a falta de diretrizes estratégicas formalizadas fragilizam a estrutura brasileira da promoção do comércio exterior. Para o relator do processo, ministro Vital do Rêgo, há: “necessidade de coordenação e articulação para a promoção da política externa, de modo a otimizar e complementar o uso das forças e competências de cada um dos órgãos e entidades que atuam em ações voltadas ao comércio exterior” (Brasil 2020a), pois o Tribunal não identificou a formalização de uma política pública, de forma ampla, para a promoção do comércio exterior contendo prioridades, objetivos e metas a serem alcançados, tampouco estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue.

O Juízo considerou que cabe ao gestor público motivar seus atos em prol dos princípios da publicidade e para que a sociedade tenha ciência de como se está aplicando o dinheiro público. Nessa circunstância, recomendou ao MRE no que tange à promoção comercial (Brasil, 2020a): (i) prever metas quantificáveis e indicadores próprios que permitam avaliar o andamento da execução e avaliar os resultados obtidos no período a que se referem; (ii) monitorar a execução dos planos anuais, periodicamente, de maneira a possibilitar a correção de eventuais distorções, a proposição de mudanças e, principalmente, verificar se as ações e atividades previstas estão sendo de fato desenvolvidas e dentro do cronograma previsto por suas diferentes unidades, avaliando-os ao final do exercício financeiro a que se referem, com o objetivo de propiciar a instituição conhecer os resultados obtidos e de servir de aprendizado e aprimoramento das atividades a serem realizadas nos próximos anos.

Já em outro julgamento, no acórdão 1.237/2019, o TCU enalteceu aspectos positivos da mensuração e avaliação de outra ação de política externa, o programa “StartOut Brasil”, que busca estimular a internacionalização de startups brasileiras para ecossistemas de inovação promissores. O Tribunal reconheceu que o programa se concentra em mercados externos definidos, oferece capacitação específica em internacionalização, imersão em ecossistemas determinados e os resultados advindos do apoio oferecido pelo programa, como negócios concretizados no exterior, são mais evidentes e, portanto, mais aferíveis (Brasil, 2019c). Por meio de formulários de monitoramento e avaliação aplicado aos participantes, o programa levanta informações úteis para apoiar o aprimoramento e continuidade da política de apoio em questão. O Juízo ressaltou, contudo, que o programa governamental deveria aprimorar os aspectos de avaliação de resultado e impacto com a introdução de comparação entre empresas participantes e não participantes do programa (grupo de tratamento e grupo de controle, respectivamente) bem como de parâmetros quantitativos associados (Brasil, 2019c).

Os exemplos elencados acima demonstram que a incorporação de indicadores transparentes e públicos para monitoramento e avaliação da implementação da política externa brasileira não só é possível, mas também é exigida por órgãos de controle e pela sociedade em geral.

1.7 Avaliação da política externa desde a concepção?

A tríade de planejamento, monitoramento e avaliação são essenciais para a formulação de qualquer ação de política externa¹⁶. No caso do Brasil, parece haver falta do estabelecimento de métricas na concepção da política externa com consequentes reflexos na possibilidade de sua correta aferição, o que prejudica, igualmente, a capacidade de comparação de uma política externa implementada por determinado governo em relação a outra, ou mesmo se os resultados da diplomacia brasileira são comparativamente melhores aos angariados por pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores de outros países.

A ausência de diretrizes, objetivos e metas claras na formulação da política externa prejudica sua implementação e aferição de resultados pela incerteza gerada quanto ao seu propósito e pela inexistência de parâmetros para seu monitoramento e avaliação, sobretudo quando envolve multiplicidade de atores em sua execução e grandes organizações. Política externa, como política pública que é, deve prever, desde a sua concepção, a mensuração de sua implementação. A política externa brasileira apresenta, ainda, poucos indicadores e critérios para a correta avaliação de sua execução. Em grande parte, a política externa brasileira é implementada pelo Ministério das Relações Exteriores que, por sua vez, deveria preocupar-se em analisar o desempenho de suas atividades para buscar o constante aperfeiçoamento de sua atuação.

O estudo e pesquisa da implementação da política externa por meio de práticas avaliativas tem o propósito de gerar conhecimento sistemático sobre os resultados dessas ações e compreender seus sucessos ou fracassos ao gerar ensinamentos. Trata-se de prática ainda pouco utilizada na formulação da política externa no contexto brasileiro, mas que é cada vez mais demandada por diversos segmentos da sociedade brasileira.

Este capítulo percorreu bibliografia relevante sobre a evolução da implementação de políticas públicas, em particular no campo de estudos de Análise de Política Externa, sua correlação

¹⁶ O *Guia Prático de Análise Ex Post* (Brasil, 2018c, p. 241) indica que: “em alguns aspectos, a avaliação de resultados se assemelha às atividades de monitoramento. A diferença consiste em que o monitoramento se restringe aos indicadores diretamente relacionados à execução da política pública, enquanto a avaliação de resultados é mais ampla, permitindo analisar a população beneficiária sob as mais diferentes dimensões, inclusive por meio de indicadores indiretamente ligados à política”.

com a avaliação, bem como teceu considerações sobre se o desempenho da política externa pode ser avaliado e sobre o processo de avaliação em políticas públicas, com ênfase naquelas baseadas na abordagem pela teoria do programa. Esses instrumentos teóricos, conceituais e analíticos permitem realizar inferências sobre a necessidade de os formuladores da política externa no contexto brasileiro conceder maior atenção a mecanismos que permitam a avaliação desse tipo de políticas e programas. Esse entendimento é o grande motivador para criação de modelo para elaboração de desenho de avaliação voltado a ações na área de promoção tecnológica internacional desenvolvidos pelos serviços exteriores estatais, objeto desta tese.

CAPÍTULO 2 - O Programa de Diplomacia da Inovação do MRE

Os conceitos de diplomacia científica e diplomacia da inovação são fundamentais para entender os elementos constitutivos do substrato ideacional (Fernandes *et al.*, 2011) que motivou o MRE a criar política pública (Lafer, 2007; Nascimento, 2021) específica dedicada ao tema de promoção tecnológica internacional, com ênfase na promoção da imagem do país no exterior. Seus significados têm definições profundamente distintas. Essas diferenças serão examinadas neste capítulo, assim como se buscará enquadrar atividades do serviço exterior brasileiro nos últimos anos nessas variantes para melhor compreensão dos conceitos. Trata-se de componente inicial relevante para compreender as características da diplomacia da inovação e se haveria correlação com os propósitos do programa que carrega esse nome.

O cerne desta seção da tese, contudo, é analisar os cinco primeiros anos (2017-2022) de execução de política pública formulada pelo Itamaraty em resposta à baixa percepção no exterior da imagem do Brasil como produtor de soluções tecnológicas inovadoras, a qual gera externalidades negativas e prejudica a economia brasileira: o Programa de Diplomacia da Inovação (Brasil, 2021h). Cumpre salientar que para elaborar modelo para mensuração da atuação diplomática na implementação de ações de diplomacia pública voltadas à promoção tecnológica, é condição *sine qua non* a compreensão dos objetivos da execução desses tipos de iniciativa. Por isso, esta tese apoia-se no estudo do caso do PDI como exemplo concreto para identificar os principais aspectos que deveriam ser levados em consideração em modelo de aferição.

Com esse pano de fundo, o capítulo irá, após apresentar o método de análise temática do material pesquisado sobre o PDI, rever a literatura existente sobre os conceitos de diplomacia científica e de inovação, além de buscar compreender como o próprio ministério das Relações Exteriores do Brasil definiria a sua atuação em diplomacia da inovação, ao contrapor com a dinâmica em diplomacia científica. Serão, igualmente, repassados aspectos sobre a execução e modo de operação do PDI, bem como será elaborado marco teórico do programa para entender seus propósitos, além de tecidas considerações sobre a teoria do programa, com base nos modelos examinados no capítulo 1, de modo a que seja vislumbrado como a diplomacia pública na área tecnológica poderia ser avaliada, a qual, por sua vez, será objeto do capítulo 5 desta tese.

2.1 Método de análise do material pesquisado sobre o PDI

Como mencionado no capítulo 1 desta tese, não é comum que as políticas públicas desenvolvidas pelo MRE sejam consolidadas em portarias ou documentos de fácil acesso à população em geral e o Programa de Diplomacia da Inovação não é exceção. Ante a escassez de informações disponíveis em meios eletrônicos, mesmo na página eletrônica do MRE no portal “gov.br”, para compreensão dos objetivos do PDI e razões que motivaram a sua criação, evolução e desafios, esta tese considerou pertinente recorrer aos expedientes telegráficos da instituição para buscar compreender a teoria do programa. Essas informações não apenas descrevem o que se espera do programa em termos de objetivos que deveriam ser atingidos, mas também discorrem sobre a atuação da diplomacia da inovação. Trata-se, portanto, de fonte em que se pode inferir o posicionamento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil a respeito do assunto.

Foi coletado o seguinte material sobre o PDI para ser analisado: (i) circulares telegráficas de convocatória de propostas no âmbito do programa expedidas pelo Secretaria de Estado das Relações Exteriores de números 103037, 106195, 108911, 111790, 112057, 113973, 116063 e 118798; (ii) relatos das atividades executadas pelos postos do MRE no exterior constantes em expedientes telegráficos ostensivos, retransmitidos como “boas práticas” para a rede de SECTEC: as circulares telegráficas de números 113667, 113751, 113791, 113792, 114051, 115038, 115301, 116611, 116792, 117691, 117201, 118478; além dos telegramas, coletados por amostragem de julgamento, que identificaram “boas práticas” em ações de promoção tecnológica conduzidas por outros países de números: 502/2019 de Brasemb Estocolmo, 1083/2019 de Brasemb Madri, 493/2019 de Brasemb Copenhague, 1344/2019 de Brasemb Londres, 18/2020 de Brasemb Paris, 245/2020 de Brasemb Nova Délhi, 586/2020 de Consbras Xangai, 917/2020 de Brasemb Pequim.

Essas fontes primárias foram submetidas a exercício de codificação (Saldaña, 2009), no qual se relacionou trechos dos textos coletados agrupados com base em categorias estabelecidas. Cabe ressaltar que nos processos de codificação, a mesma passagem de texto pode se encaixar em mais de um elemento do código (Saldaña, 2009). Enquadramentos nessa linha devem ser realizados a partir de esforço interpretativo, calcado na maior objetividade possível e rigor ético (Araújo, 2013).

A definição das categorias para codificação foi realizada com dois propósitos. No primeiro, para estabelecimento do conjunto de códigos, ou temas, que teve o objetivo de entender o conceito de diplomacia da inovação na concepção do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, foi utilizado o método de análise temática indutiva (Braun; Clarke, 2006) com as etapas de: (i) familiarização com os dados; (ii) geração de códigos iniciais; (iii) busca de temas; (iv) revisão dos temas; (v) definição e nomeação dos temas; (vi) codificação das referências textuais dos documentos de acordo com os temas definidos. Foi possível identificar seis temas principais, que dividiram a atuação brasileira em conjunto de características que contribuiriam para a definição de diplomacia da inovação, decorrente da investigação das fontes primárias coletadas nesta tese, a saber: (i) foco de atuação; (ii) principais atores envolvidos; (iii) capacidades dos países envolvidos (recursos financeiros, humanos, de infraestrutura); (iv) habilidades do serviço exterior; (v) potencial de conflito ou de cooperação; e (vi) horizonte temporal.

Para a definição do segundo conjunto de códigos, que teve o intuito de compreender os objetivos do PDI e a teoria do programa, convencionou-se que seria apropriado que as categorias para a análise documental fossem constituídas pelas denominações das próprias etapas do modelo de marco lógico, descritas no capítulo anterior. Assim, foram fixados sete códigos: i) contexto; ii) insumos; iii) iniciativas; iv) resultados; v) impactos de curto prazo; vi) impactos de médio prazo; e vii) impactos de longo prazo.

Para tratamento e interpretação dos dados codificados do objeto de investigação foi utilizado o auxílio do *software* NVIVO versão 14. O arquivamento dos resultados da codificação está disponível em documento de acesso livre¹⁷.

2.2 Diplomacia científica

Ainda que relacionadas, os vínculos entre ciência, tecnologia e inovação são mais multifacetados¹⁸ do que o simples estabelecimento de linha contínua direta ou de que um domínio

¹⁷ https://drive.google.com/file/d/1m_oNFg6DAp06KgOZuCDgmM6LzqpHE0IG/view?usp=sharing.

¹⁸ O dicionário de Oxford (2021) define ciência como o estudo sistemático da estrutura e comportamento do mundo natural e físico por intermédio da observação e do experimento, ao passo que tecnologia seria a aplicação do conhecimento científico para propósitos práticos.

seria pré-requisito de outro (Staub, 2001). Não se prescinde, entretanto, de conhecimento científico para que o processo tecnológico tenha lugar, embora não seja a única condição para que inovações¹⁹ aconteçam. Quando a partir de dados científicos são geradas tecnologias que, por sua vez, transformam-se em produtos, processos e serviços que superam em termos de eficiência econômica e utilidade aos existentes no mercado, pode-se dizer que foi criada uma inovação tecnológica (Caldas, 2001). Não é à-toa que há competição entre os agentes econômicos, a qual é transposta na seara internacional para os próprios países, para obtenção de avanços em termos de inovações tecnológicas com vistas a solucionar problemas das sociedades nacionais e gerar riqueza. Essa competição no plano internacional gera ao mesmo tempo cooperação, pois é necessário juntar recursos, em especial para solucionar grandes problemas globais que afligem a humanidade. Essa necessidade impulsiona contatos não só entre as comunidades científicas nos mais diversos lugares, mas também é promovida pelos próprios governos nacionais frente à constatação das limitações para solucionar determinadas questões de forma individual, o que enseja a chamada de diplomacia científica (Edler; Flanagan, 2009; Berkman, 2019).

Há diversos conceitos para diplomacia científica (Szkardlat, 2020) esgrimados por entidades públicas, privadas e pela academia. Os mais abrangentes ajudam a entender o universo em que se buscaria delimitar essa área do conhecimento, tais como o de que diplomacia científica seria a cooperação científica entre países para enfrentar desafios comuns (Fedoroff, 2009). Outros conceitos fazem alusão a representações como ao de um “guarda-chuva” por reunir políticas, instrumentos, atividades, processos e espaços de intercessão entre ciência e política internacional num mesmo lugar seja no plano bilateral ou multilateral (Gual Soler, 2021). Há definições, ainda, que transmitem o significado do termo de forma bem simples como a de que diplomacia científica seria a intercessão entre ciência e política externa (Ruffini, 2017, p. 16), a qual incluiria todas as interações entre pesquisadores e diplomatas. Embora não haja consenso interestatal para uma definição internacional de diplomacia científica diversos países a utilizam em sua prática e discurso diplomáticos (Steiner, 2004; Adler-Nissen, 2015), tais como Coreia do Sul (Arkin, 2015), Espanha

¹⁹ O Manual de Oslo (OCDE; EUROSTAT; FINEP, 1997) descreve quatro categorias de inovação: produto (bens e serviços), processo, organizacional e de *marketing*. A distinção entre novidade tecnológica e outras melhorias, reside em grande parte, nas características de desempenho dos produtos e processos envolvidos.

(Roig; Sun-Wang; Manfredi-Sánchez, 2020), França (França, 2013), Japão (Sunami, 2013), Polônia (Szkarat, 2020) e Suíça (Schlegel, 2014).

Uma vez que se define diplomacia científica como a interação entre ciência e política, é possível traçar exemplos dessa prática mesmo em civilizações antigas, embora tenha recebido maior atenção dos estudiosos em anos mais recentes (Turekian *et al.*, 2017). A essência da diplomacia em defender os interesses nacionais com o mínimo uso da força permanece a mesma na prática da diplomacia científica (Freeman Jr., 2023), assim como a mesma orientação de expandir os recursos de poder e de prestígio internacionais (Flink, 2021). Essa procura de aumentar as capacidades científicas e tecnológicas internas, diante da verificação de que são insuficientes para enfrentar determinados desafios e de que são necessárias para fortalecer as economias nacionais, motivam governos a estimular parcerias internacionais com o propósito de compartilhar custos, riscos, infraestruturas e conhecimentos (Wagner, 2002).

Em que pese o fato de que a justificativa de cooperação internacional na área científica recaia em razões de aumento do poder dos Estados, a cooperação pode gerar externalidades positivas para toda a comunidade internacional ao ter o potencial de criar conhecimento e avanços que poderão beneficiar toda a humanidade, além das sociedades nacionais (Ruffini, 2020). A cooperação internacional também contribui para melhor alocação de recursos, ao evitar que esforços de pesquisa sejam duplicados entre as nações e ao permitir que descobertas sejam mais rapidamente transmitidas entre as nações, o que acaba por aumentar a própria velocidade da produção científica como um todo. (Edler *et al.*, 2020).

Há autores que argumentam que o domínio do conhecimento tecnológico é, por si só, vetor de poder (Pamment, 2014a) e outros que advogam que seria um dos alicerces da estrutura internacional de poder político e econômico (Strange, 2015), o que não deixa de remeter ao provérbio latino de que: “conhecimento é poder” (*scientia potentia est*). Além de proporcionar aumento de poder estatal, ao permitir a criação de tecnologias que podem fortalecer o poderio militar e econômico (Copeland, 2016), não se pode relegar a um papel menos importante a questão

do poder brando, na expressão de Joseph Nye (2004)²⁰, que o reconhecimento de capacidades científicas de uma nação exerce sobre outras.

Para melhor compreensão do conceito de diplomacia científica, cabe explorar, contudo, definições mais detalhadas e sobressai na literatura três vertentes – “ciência na diplomacia”, “ciência para diplomacia” e “diplomacia para ciência” - que, na prática, são movimentos que podem ser observados acontecendo individual ou simultaneamente (The Royal Society, 2010). Ao se aplicar essas vertentes à atuação internacional do Brasil, é possível singularizar episódios de recurso à diplomacia científica.

Na primeira dessas dimensões da diplomacia científica, a “ciência na diplomacia”, as mais diversas agendas diplomáticas, como a energética, ambiental, de saúde, direitos humanos; orienta a tomada de decisões de política externa ao oferecer dados científicos, ainda que a deliberação final do posicionamento nacional não esteja necessariamente alinhado aos ditames das evidências científicas (Gaudreau; Saner, 2014). O fundamento em argumentos técnicos e científicos é procedimento que no plano nacional guia a moderna elaboração de políticas públicas, para as quais é exigido que sejam baseadas em evidências, o que não deveria ser diverso para as políticas destinadas a ter efeitos na esfera internacional (Mello *et al.*, 2020).

No caso brasileiro, percebe-se a inclusão de cientistas nas delegações brasileiras nas conferências do clima da ONU e em grupos de trabalho do BRICS, bem como consulta a institutos de pesquisa do sistema brasileiro de CTI para formação da posição brasileira e identificação do interesse nacional frente às questões da agenda política internacional (Patriota, 2006). Essa atuação do MRE alinhar-se-ia à vertente da “ciência na diplomacia”.

Na medida em que o método científico tem a característica de estabelecer princípios, cânones e linguagens comuns, assim como a busca pelo conhecimento científico estimula de maneira similar conjunto de pessoas, independente de nacionalidades; a segunda dimensão do conceito emprega o movimento da “ciência para diplomacia”. A cooperação científica seria, então, capaz de ultrapassar barreiras e antagonismos políticos ao propiciar espaço em que há objetivos e interesses comuns e, assim, auxiliar a diminuir a tensão entre nações (Hoene; Kurbalija, 2018).

²⁰ O termo foi cunhado pelo professor de Harvard, Joseph Nye (2004) como a habilidade de influenciar outros e obter resultados por meio da atração e persuasão, em vez da coerção e do pagamento.

Nesse sentido, é possível encontrar diversos exemplos na arena internacional como a criação da Estação Espacial Internacional, de laboratórios internacionais compartilhados como a CERN (Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear)²¹ e o SESAME (Laboratório de Luz Síncrotron para aplicações científicas experimentais do Oriente Médio)²².

O Brasil também recorre a essa vertente da diplomacia científica de distensão das relações entre nações quando se associa a grandes infraestruturas de pesquisa internacionais a exemplo do SESAME e da CERN. É possível, ainda, notar o recurso a essa vertente não apenas em realidades mais distantes como europeia e do Oriente Médio, mas também no entorno regional. Vale singularizar, nesse contexto, o caso da criação do então Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia (CABBIO, na sigla em espanhol), pelo protocolo n° 9 da Declaração de Iguazu, assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín (ASSAD *et al.*, 2000). O documento de constituição da entidade transmitiu na época o desejo de ambos os países de intensificar a integração e abandonar rivalidades e utilizou-se da fluidez do diálogo de seus cientistas para emitir esse sinal para as sociedades nacionais. As sucessivas etapas de aproximação acabaram por levar a criação do projeto de constituição de mercado comum entre os dois países, o MERCOSUL. O CABBIO segue as suas atividades, agora com o envolvimento de outros países latino-americanos, mas continua apontado como caso de sucesso da cooperação bilateral entre Brasil e Argentina (Brasil, 2014a).

Quando a atividade diplomática age em prol do fortalecimento da cooperação internacional ao negociar financiamentos conjuntos para pesquisas, ao fomentar o uso compartilhado de infraestruturas, o treinamento de pesquisadores e outras iniciativas que aproximem as comunidades científicas, o movimento é da “diplomacia para ciência”, o que constituiria a terceira modalidade do conceito de diplomacia científica (Gual Soler, 2020).

²¹ A Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN) administra o maior laboratório de física de partículas do mundo, localizado na fronteira da Suíça com a França. Criada em 1945, com 22 Estados-membros, recebe cientistas e engenheiros provenientes de outras nacionalidades, por meio de acordos de cooperação, como o Brasil. Em 2024, o Brasil concluiu o processo de adesão à organização como membro associado.

²² O *Synchrotron-Light for Experimental Science and Applications in the Middle East* (SESAME), criado em 2002, é laboratório instalado na Jordânia com fonte de luz síncrotron de terceira geração. Habilita pesquisas científicas que abrangem biologia, arqueologia, ciências médicas por meio de propriedades básicas da ciência dos materiais, física, química e ciências da vida e constrói pontes científicas e culturais entre diversas sociedades. Conta com oito países-membros, incluindo Israel, e dezessete países observadores, incluindo o Brasil.

Nessa vertente, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil sobressai no plano internacional pelo pioneirismo de perceber como o próprio desenvolvimento econômico nacional estaria vinculado ao aumento das capacidades de produção científica e tecnológica. Na década de 1950, houve intermediação, por meio de cooperação técnica com países como Estados Unidos, França e Alemanha para a constituição das primeiras instituições e infraestruturas de pesquisa nacionais que formaram a base para o desenvolvimento da CTI no Brasil com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA).

Foi criada, em 1968, na estrutura organizacional do MRE unidade específica para subsidiar e coordenar a formulação e execução da posição brasileira em negociações internacionais sobre o tema de ciência, tecnologia e inovação, bem como fomentar a cooperação internacional na área, a Divisão de Ciência e Tecnologia (Castro, 2009, p. 529). Em 1978, essa estrutura foi complementada com rede específica de Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTEC) localizados em missões diplomáticas e consulares no exterior (Fortuna, 2005). Esses setores têm a missão de servir como agentes facilitadores na prospecção de oportunidades de cooperação tecnológica internacional e de projeção das potencialidades do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação (SNCTI)²³ para o desenvolvimento brasileiro, em articulação com as unidades do Departamento de Ciência, Tecnologia, Inovação e Propriedade Intelectual (DCT) do MRE. Em 2023, eram 58 postos do Brasil no exterior com SECTEC (BRASIL, 2023a), como pode ser visualizado no mapa abaixo.

²³ O Art. 219-B da Constituição Federal estabelece que: “O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação”.

2.3 Diplomacia da inovação

Os problemas decorrentes de atividades antrópicas no planeta, que ocasionam pressão sobre recursos naturais e clima, além de dar ensejo ao surgimento de novas doenças; requerem soluções que dificilmente um só país isoladamente teria capacidades científicas e tecnológicas de resolver. Além disso, há novas questões como Inteligência Artificial e segurança cibernética que exigem consensos entre as nações para que sejam eficazes. Não é à-toa que nos últimos anos houve proliferação de fóruns internacionais que tratam desses temas e aumento nas interações entre ciência e diplomacia (Copeland, 2016). Os agentes estatais compartilham esses tabuleiros internacionais com organizações não-governamentais, empresas transnacionais, comunidades interessadas e mesmo indivíduos que têm proeminência em suas áreas de especialidade. A simplificação de definições para diplomacia científica para a dicotomia de interação entre “pesquisadores e diplomatas” (Ruffini, 2017, p. 16) não parece traduzir toda a complexidade dessa cooperação internacional e não representar plenamente os objetivos da atuação diplomática que vai muitas vezes além de questões meramente científicas ou políticas.

Trata-se de palco desafiador para os serviços exteriores, os quais devem desenvolver novas habilidades, em vista da ampla diversidade de atores estatais e não-estatais, bem como de interesses envolvidos (Polejack; Machado, 2023). Com vistas a abarcar as implicações econômicas da atividade científica e tecnológica, ao aportar ferramentas da diplomacia econômica (Flink; Ruffin, 2019), surge a definição de diplomacia da inovação, na qual se enfatiza a finalidade das ações dos governos de fortalecer seus sistemas de inovação por meio de maior atuação internacional (Leijten, 2017), ou seja, criar inovações tecnológicas que fortaleçam a competitividade das economias nacionais com as externalidades positivas de maior geração de empregos qualificados, atração de investimentos, inserção em cadeias produtivas globais e aumento do prestígio do país na área de ciência, tecnologia e inovação (Brasil, 2019a).

Há alteração da ênfase das ações na agenda diplomática dos serviços exteriores de cooperação pela absorção ou cocriação de conhecimento científico para cocriação de soluções tecnológicas guiadas pela lógica do mercado, suprimindo deficiências dos ecossistemas de inovação nacionais, produzindo soluções de maior impacto para as sociedades, ou mesmo buscando novos

mercados para soluções tecnológicas nacionais de modo a que ganhem escala, o que é muitas vezes essencial no setor de tecnologia (Bound, 2016). Na medida em que transpor a barreira de levar o conhecimento tecnológico gerado pelas sociedades nacionais para mercados internacionais é um dos objetivos da diplomacia da inovação, aparece como figura chave nesse processo a empresa de base tecnológica, seja uma startup, seja já consolidada (Etzkowitz; Zhou, 2017).

Em geral, as empresas de tecnologia são resultantes de apoios de políticas públicas e dos esforços de diversas entidades que compõem os sistemas nacionais de inovação como parques, incubadoras, aceleradoras, institutos de pesquisa e universidades (Staub, 2001). A solução tecnológica inserida no mercado é o final de percurso de maturidade tecnológica que pode ter iniciado na pesquisa básica, mas que certamente não prescindiu de validação em laboratórios e da construção de protótipos antes que se transformasse em produto final inserido no mercado (Velho *et al.*, 2017). É quando os investimentos da sociedade iniciarão a dar retorno em termos de geração de emprego, ganhos de produtividade, melhor qualidade de vida para os cidadãos e impostos. Não há, nessas condições, como desvencilhar a inovação tecnológica da lógica de mercado (Rungius; Flink, 2020). Embuídos dessa lógica, nos últimos anos, governos passaram a oferecer maior atenção ao tema do empreendedorismo inovador em sua agenda diplomática (Machado, 2022).

Ao conjugar uma diplomacia da inovação mais ativa à maneira habitual de conduzir diplomacia científica (Anunciato; Santos, 2020), o MRE imprimiu novo dinamismo à agenda diplomática brasileira com o desenvolvimento de ações mais incisivas na divulgação das capacidades tecnológicas nacionais e na inserção de startups e de representantes de ecossistemas de inovação brasileiros em missões internacionais com o objetivo declarado de impulsionar a competitividade e desenvolvimento nacionais e melhorar a inserção em cadeias produtivas mundiais de valor, sobretudo com a criação do PDI, em 2017 (Brasil, 2021b). Nota-se, claramente, o uso de instrumentos de promoção comercial que não estavam presentes na diplomacia científica tradicional (Silva, 2018). As ações desenvolvidas no âmbito do programa contribuem para alcançar os objetivos de diplomacia da inovação brasileira ao promover a imagem de país inovador, frente à avaliação de que existiria déficit de imagem e percepções equivocadas a respeito do Brasil no exterior na área tecnológica (Barroso, 2007; Pestana, 2020; Machado, 2021). O PDI encoraja,

ainda, a criação de relacionamentos entre ecossistemas de inovação nacionais e estrangeiros, além de fomentar a própria internacionalização do segmento tecnológico brasileiro (Brasil, 2021b).

De modo a obter informações estratégicas para apoiar pesquisadores e empreendedores da área de tecnológica, bem como entender oportunidades e demandas do setor de tecnologia, novas habilidades e conhecimentos sobre os ecossistemas de inovação estrangeiros (Lundvall, 2007) são exigidas dos operadores diplomáticos. Na diplomacia da inovação, o diálogo intergovernamental já não é mais suficiente. São exigidas competências de interação com miríade de interlocutores em diferentes áreas, muitas vezes de alta intensidade e especificidade técnicas, guiados por diferentes lógicas e maneiras de pensar como o mundo acadêmico e o setor empresarial (Brasil, 2021a). Não se trata de desafio menor para os serviços exteriores essa atuação em rede de múltiplos atores (Roig, 2020) que será melhor analisada no capítulo 3.

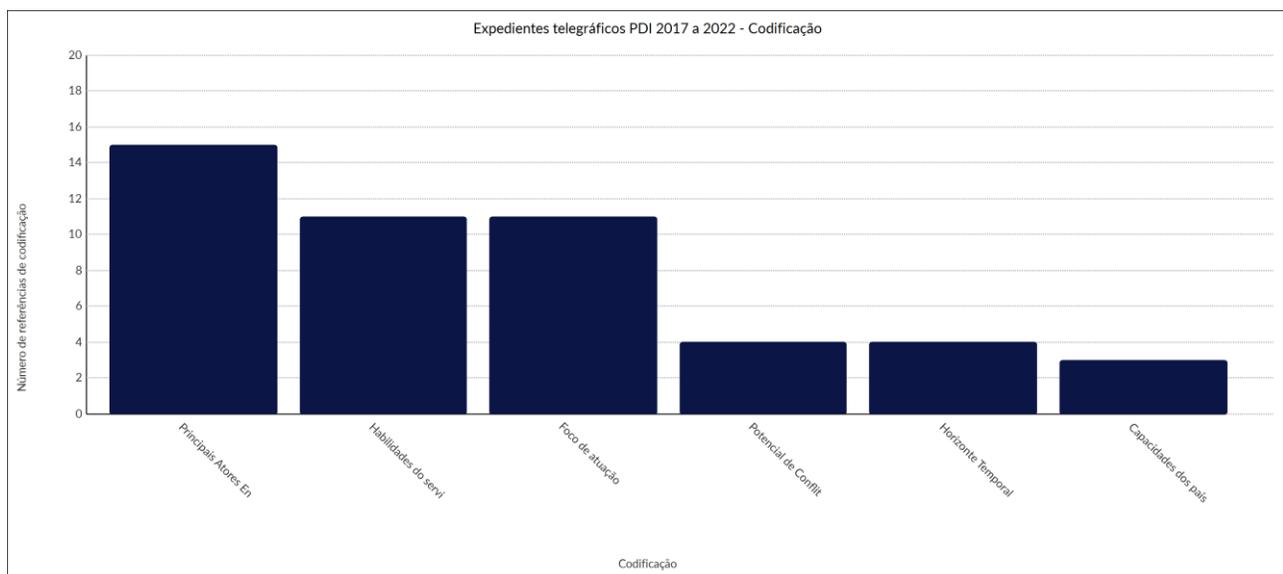
Trata-se de adaptação a modelo econômico baseado no conhecimento (Castells, 2016), em que a projeção internacional depende de consenso nacional para ser efetiva com participação da chamada hélice quádrupla (Carayannis; Campbell, 2009): governo, academia, setor privado e sociedade civil²⁴. Na diplomacia da inovação essa comunicação constante com a hélice quádrupla é reproduzida para o plano exterior. Muitas das atividades dessa prática diplomática desenvolvida pelo MRE foram reunidas no PDI, que será detalhado adiante.

Para entender se o Programa Diplomacia da Inovação englobaria todas as ações que integrariam a atuação da diplomacia da inovação, ao menos na concepção do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, e teria, portanto, correlação direta, procurou-se reproduzir o exercício de codificação de análise temática para se entender o conceito de diplomacia da inovação, ao se buscar referências para temas (códigos) e relacioná-los ao conceito de diplomacia científica com base em informações obtidas na revisão bibliográfica do marco teórico desta tese.

²⁴ Enquanto o modelo tradicional da hélice tríplice de Etzkowit e Leydesdorff (2000) foca nas relações universidade-indústria-governo, o modelo estendido para a hélice quádrupla adiciona os elementos de mídia e cultura, por meio da incorporação da sociedade civil na equação (Mineiro *et al.*, 2018). Na hélice quádrupla, conceito esposado por Carayannis e Campbell (2009), as políticas e estratégias de conhecimento e inovação devem reconhecer o importante papel da sociedade para a obtenção das metas e objetivos, bem como de instituições intermediárias como as redes, *clusters* e ambientes de inovação, que facilitam as interações entre as hélices. Nessa perspectiva, a sociedade civil é percebida como usuária, codesenvolvedora e cocriadora da inovação.

O produto do método da codificação, já explicado em seção anterior deste capítulo, está pormenorizado no gráfico 1. Foi possível identificar referências relacionadas a seis temas principais, que esmiuçariam a prática brasileira em termos de parâmetros da diplomacia da inovação, decorrente da investigação das fontes primárias coletadas nesta tese e a aplicação do método de análise temática, a saber: (i) foco de atuação, com 11 referências; (ii) principais atores envolvidos, com 15 referências; (iii) capacidades dos países envolvidos (recursos financeiros, humanos, de infraestrutura), com 3 referências; (iv) habilidades do serviço exterior, com 11 referências; (v) potencial de conflito ou de cooperação, com 4 referências; e (vi) horizonte temporal, com 4 referências.

Gráfico 1 - Número de referências da codificação dos expedientes telegráficos PDI 2017 a 2022 - conceito de diplomacia da inovação



Fonte: Elaboração própria com auxílio do Software NVIVO versão 14.

Na codificação, sobressai o volume de referências relacionadas ao foco de atuação e aos atores envolvidos que seriam duas características que diferenciariam claramente os conceitos de diplomacia científica e da inovação nos documentos analisados, cujos resultados estão sintetizados

no quadro 2. Ao se colocar lado a lado as características dos dois conceitos, é possível comparar os pontos que divergem e convergem.

Nesse diapasão, em relação ao domínio de atuação, não há como afastar o espectro político de ações desempenhadas por agentes de governo nas duas modalidades, mas na diplomacia científica o objetivo das ações visam ao aumento do conhecimento, inclusive por meio da cooperação técnica²⁵, enquanto que na diplomacia da inovação há claramente maior atenção concedida aos aspectos econômicos, pois o que se pretende atingir são resultados econômicos advindos da atividade científica-tecnológica traduzidos em inovações, ainda que haja riscos e incertezas sobre esses resultados. O conhecimento não pode ficar represado no setor acadêmico, mas deve transbordar para o mercado por meio das empresas mediante transferência ou licenciamento de tecnologias (Silva, 2020).

Esse foco de atuação acaba por influenciar as próprias áreas temáticas da cooperação. Enquanto na diplomacia científica, os assuntos, em geral, residem em grandes desafios de toda a humanidade em que é difícil resguardar o conhecimento e os investimentos públicos representam a maior parte das fontes de financiamento (Mazzucato; Penna, 2016), na diplomacia da inovação as questões do registro de patentes e compartilhamento dos lucros são preocupações iniciais das partes envolvidas no projeto conjunto. Na pesquisa desenvolvida pelo autor é possível singularizar fragmentos do material coletado sobre o PDI que embasam essas conclusões ao definir, por exemplo, diplomacia da inovação como “ferramenta essencial na formulação e execução de estratégias capazes de estimular a inovação tecnológica do Brasil e de contribuir ativamente para o crescimento econômico do Brasil” (Brasil, 2020c), ou ao enfatizar que as ações diplomáticas buscam “reduzir o hiato tecnológico em relação aos países desenvolvidos e a criar condições para a inserção do Brasil nas cadeias de produção mais avançadas em nível global” (Brasil, 2017).

²⁵ A Agência Brasileira de Cooperação (Brasil, 2021c) define cooperação técnica como: “Os programas de cooperação do Brasil para o exterior que permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais de outros países, com vistas a que o país parceiro alcance um salto qualitativo de caráter estruturante duradouro”.

Quadro 2 - Resumo da comparação das características dos conceitos de diplomacia científica e de diplomacia da inovação

Temas	Diplomacia da Inovação	Diplomacia Científica
Foco de atuação	Político e econômico: aumento da competitividade econômica por meio da inovação tecnológica (produtos, serviços processos), incluindo ações de transferência/licenciamento de tecnologia.	Político e científico: cooperação científica e tecnológica (aumento das capacidades em produzir conhecimento e tecnologias, desafios e bens globais), inclusive ações de cooperação técnica.
Principais atores envolvidos	Hélice quádrupla (governo, academia, setor privado e sociedade civil).	Governo e academia.
Capacidades dos países envolvidos (recursos financeiros, humanos, infraestrutura)	Precisam deter capacidades similares ou complementares.	Podem ter capacidades distintas.
Habilidades do serviço exterior (ênfases)	Promoção tecnológica (comercial), conhecimento de modelos de negócios, mercados, propriedade intelectual.	Negociação (formação de consensos), método científico, ciência aberta.
Potencial de conflito x cooperação	Mais alto devido ao retorno econômico mais imediato, apropriação privada dos resultados.	Mais baixo, pois o retorno econômico ainda é incerto, apropriação pública dos resultados.
Horizonte temporal (tendência)	Ações de curto e médio prazos (sobrevivência das empresas e da rápida escalabilidade das soluções), exceção imagem do país.	Ações de médio e longo prazos.

Fonte: Elaboração própria.

Os documentos averiguados do PDI reiteradamente apelam à necessidade de interagir com atores da hélice quádrupla da inovação (governo, academia, setor privado e sociedade civil), o que contrasta com a literatura da diplomacia científica que reduz as partes a cientistas e diplomatas (Ruffini, 2017) como no trecho que reconhece:

[...] A experiência decorrente desses três anos e meio do programa ensina que as atividades que tiveram mais impacto foram aquelas em parceria com parques tecnológicos brasileiros e incubadoras ou com associações relevantes do sistema brasileiro de ciência, tecnologia e inovação, como a ANPEI, ANPROTEC, SOFTEX, ABDI, EMBRAPII, ABES, BRASSCOM, ABO2O, ABSTARTUPS, ABFINTECHs entre outras, sem desconsiderar os tradicionais órgãos ligados à inovação tais como a APEX, ANATEL, FINEP, CNPQ, CONFAP. (Brasil, 2020c)

Condição que é pouco enfatizada na literatura é a de que dificilmente haverá interesse em cocriar inovação tecnológica se os parceiros não aportarem recursos para a consecução do resultado final da cooperação. Esses recursos não precisam ser necessariamente iguais em todas as esferas, mas ao final da cooperação deverá haver a percepção por parte do parceiro externo de que houve complementação suficiente seja de aportes de recursos financeiros, humanos ou em infraestruturas de pesquisa que justifiquem e superem os desafios de uma cooperação internacional. É avaliação que deve ser feita na diplomacia da inovação a equação desse compartilhamento de riscos e custos (Wagner, 2002). Por seu turno, as motivações da cooperação científica podem prescindir dessa avaliação estritamente econômica e focar em ações de cooperação técnica e de ciência aberta.

Cabe também realçar as características diferentes entre diplomacia da inovação e diplomacia científica no que tange às habilidades demandadas dos corpos diplomáticos que exigem mais do que as tradicionais aptidões de representar, informar e negociar (Amado, 2013). São requeridos treinamentos dos agentes dos serviços exteriores haja vista o aporte de elementos estranhos ao cotidiano do diplomata como conhecimento de modelos de negócios e particularidades do mercado de tecnologia, bem como exigências de proteção de propriedade intelectual decorrente das inovações. Não obstante, as tradicionais habilidades da diplomacia científica tampouco deixam de ser importantes na diplomacia da inovação, mas essas são mais inatas da formação do diplomata como técnicas de negociação para atingir consensos e conhecimento do *modus operandi* tanto da academia quanto do processo de formação do conhecimento científico (Gual Soler, 2020), além de compreensão sobre a publicização de resultados, sobretudo de trabalhos derivados de financiamento público (Mayer, 2020).

Vale ressaltar que na diplomacia da inovação o potencial de conflito, justamente pela necessidade de se prever a repartição dos benefícios auferidos da inovação tecnológica é maior (Silva *et al.*, 2015), o que requer maiores cuidados na negociação antes do início da cooperação. Na diplomacia científica, a intenção dos atores, em geral, seria a de publicação de artigos

científicos, cada vez mais em repositórios de acesso livre (Flink, 2020). Não há, assim, toda essa preocupação com a apropriação da propriedade intelectual decorrente da iniciativa conjunta e, poranto, o potencial de conflito seria menor.

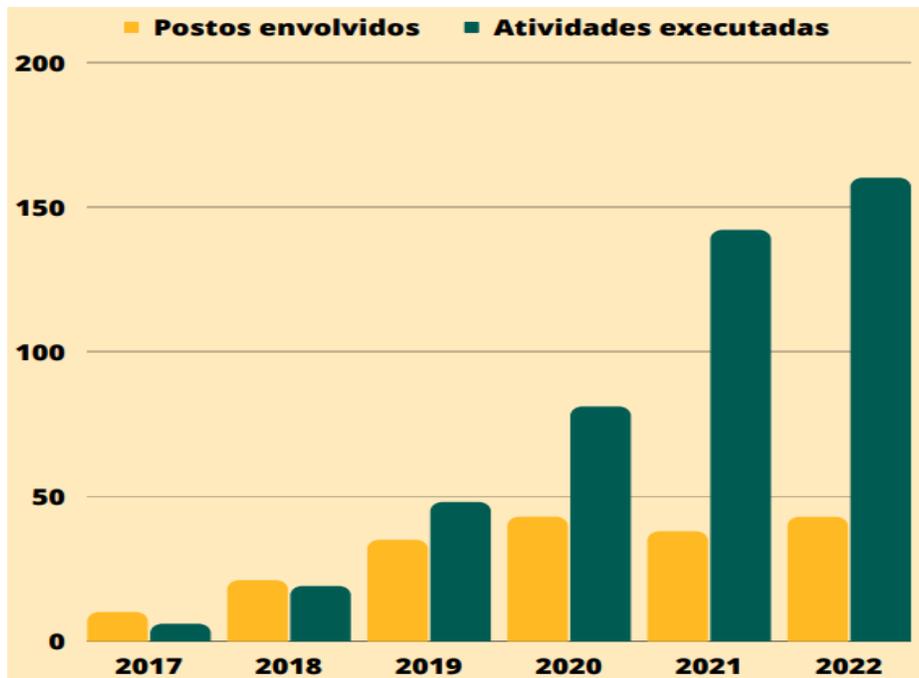
Há, ainda, diferenças entre os conceitos em termos da dinâmica temporal da atuação diplomática. No mundo das empresas, há custos de manutenção e exigência de retorno dos investidores que, em geral, não ultrapassam o período de décadas, o que, por sua vez, pode ser a realidade de várias colaborações conduzidas no trilho da diplomacia científica.

Uma vez delimitadas as principais características do conceito de atuação diplomática no âmbito da diplomacia da inovação, cabe verificar se o PDI engloba qualquer ação em diplomacia da inovação ou se teria escopo mais específico e delimitado.

2.4 Execução do PDI 2017-2022

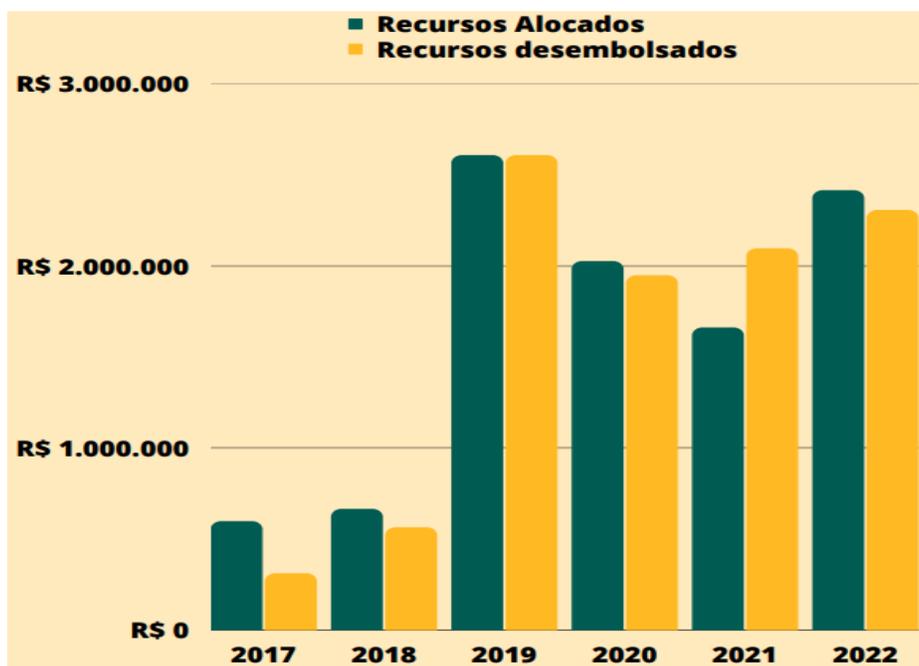
Desde a sua criação, em 2017, até o ano de 2022, segundo relatório do PDI elaborado pela divisão responsável por sua condução no MRE, a DCTEC (Brasil, 2023d), as iniciativas implementadas no âmbito do programa saltaram de 6 para 160 e, nesse período de seis anos, mais postos passaram a executar ações no âmbito do PDI, com a participação de uma média de 38 consulados e embaixadas, com execução orçamentária no ano de 2022 de R\$ 2.304.165,21, outro crescimento significativo em relação ao primeiro ano do programa que executou R\$ 311.585,73, como é possível visualizar nos gráficos 2 e 3.

Gráfico 2 - Número de postos e de atividades por ano – PDI (2017-2022)



Fonte: Relatório do Programa Diplomacia da Inovação 2022 (Brasil, 2023d).

Gráfico 3 - Recursos alocados e executados por ano – PDI (2017-2022)



Fonte: Relatório do Programa Diplomacia da Inovação 2022 (Brasil, 2023d).

2.5 Modo de operação do PDI

O manual elaborado pelo MRE para orientar o trabalho dos SECTEC (Brasil, 2023f) dispõe que uma vez que os postos do serviço exterior brasileiro detêm o melhor conhecimento das realidades locais, do potencial de cooperação bilateral, e das capacidades de execução de atividades de promoção tecnológica, a abordagem do PDI seria de concepção das iniciativas “de baixo para cima” (*bottom-up*) apresentadas no âmbito de plano de trabalho anual. Dessa forma, o MRE reuniu as atividades de promoção tecnológica, que já eram realizadas de forma esparsa pelos postos no exterior, no âmbito de um planejamento estratégico com o propósito de orientar as ações para resultados (Garces; Silveira, 2002).

No período analisado por esta pesquisa, 2017 a 2022, tiveram lugar convocatórias anuais de propostas de atividades de promoção tecnológica solicitadas por comunicações oficiais a postos com SECTEC, as circulares-telegráficas no jargão diplomático, que demandavam previsão de ações para o ano subsequente da chamada. As propostas recebidas eram submetidas a processo seletivo que levaria em consideração o orçamento disponível, a qualidade dos projetos apresentados, alinhamento com outras ações de cooperação tecnológica governamentais e de entidades privadas e com as diretrizes da Política Nacional de Inovação e políticas setoriais, bem como com a promoção da marca-país associada à inovação (Brasil, 2023e).

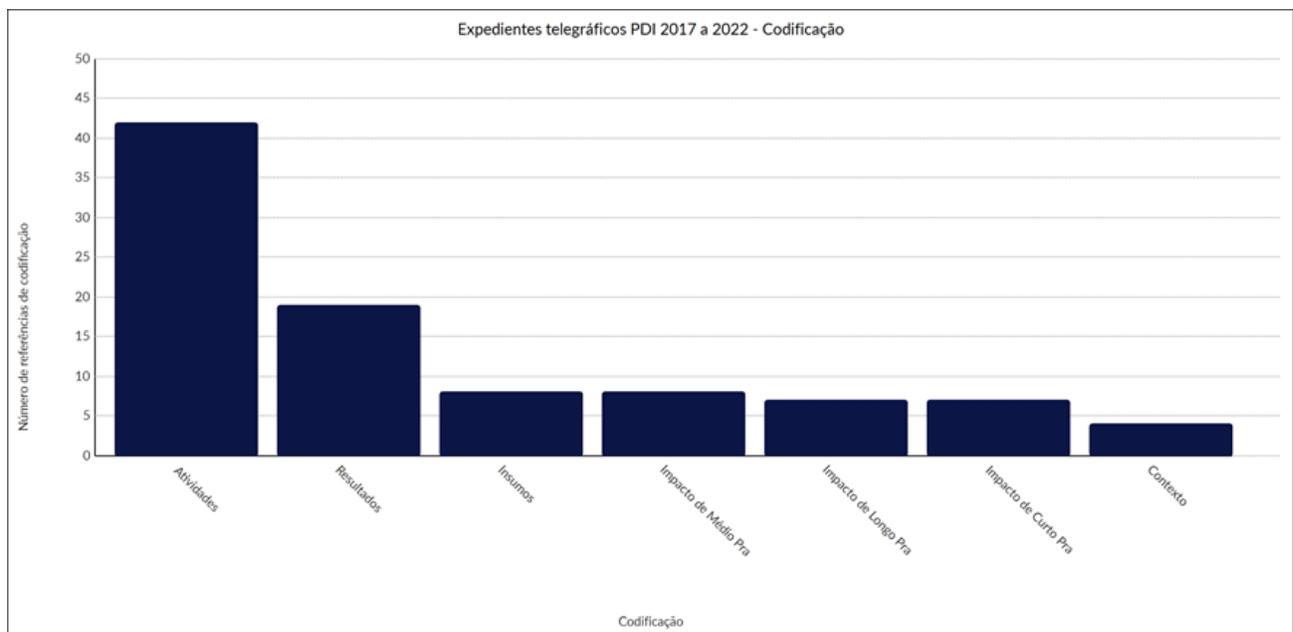
Nas circulares telegráficas de chamada de propostas do PDI, foram solicitados o nome da iniciativa, data prevista da execução, custo estimado, justificativa e, a partir de 2020, resultados esperados, indicadores de resultado, monitoramento de avaliação de resultado e de impacto, bem como estratégia de divulgação (publicação da informação em mídias eletrônicas e tradicionais, elaboração de arte específicas, bem como o registro fotográfico e audiovisual das atividades). A partir de 2022, houve, ainda, as solicitações de: indicar nas iniciativas parcerias no Brasil e no exterior; a existência de coordenação entre postos do serviço exterior brasileiro; e a adequação às missões institucionais do PDI, a saber: (i) promoção da imagem do Brasil como nação inovadora; (ii) engajamento de agentes dos ecossistemas brasileiros de inovação em processos de internacionalização; e (iii) fomento à conexão entre parceiros brasileiros e estrangeiros (Brasil 2023d).

Note-se, com efeito, que só a partir de 2020 começou a existir na gestão do programa maior preocupação em mapear os resultados e, a partir de 2022, de correlacionar resultados com objetivos.

2.6 Marco lógico do PDI

Com o intuito de compreender os objetivos do PDI e sua teoria do programa, no marco das suas missões institucionais estabelecidas (Brasil, 2023d), foi construído modelo de marco lógico do programa (figura 5), cujo funcionamento teórico foi pormenorizado no capítulo anterior, e cujos elementos constituíram os temas para a codificação e análise documental a fim de elaborar mapa conceitual específico para o PDI. Assim, nos sete códigos cuja definição foi objeto do item 2.1 desta tese, logrou-se obter 95 referências de codificação divididas da seguinte maneira, segundo o gráfico 4: (i) 42, para atividades; (ii) 19, para resultados; (iii) 8, para insumos; (iv) 8, para impactos de médio prazo; (v) 7, para impactos de longo prazo; (vi) 7, para impactos de curto prazo; e (vii) 4, para contexto.

Gráfico 4 - Número de referências de codificação - marco lógico do PDI 2017-2022



Elaboração própria com auxílio do Software NVIVO versão 14.

Pelo material analisado, verifica-se que grande ênfase foi concedida à descrição e exemplificação de atividades do programa, em comparação à menor importância conferida ao que seriam os seus impactos e mesmo como o programa estaria inserido no contexto maior de políticas públicas de estímulo à inovação. Esse aspecto corrobora a própria necessidade de se dedicar maiores esforços para mensuração do impacto real da política pública e articulação entre as políticas públicas desenvolvidas por órgãos governamentais e mesmo atuações internacionais de entidades privadas em CTI, a despeito das dificuldades existentes.

O que se concluiu com base na leitura dos documentos foi ênfase na contagem de ações, o que demonstraria realce conferido pelo MRE na prestação de contas contábil do programa, mas sem verificação concreta se esse empenho gerou os impactos almejados pelo PDI, tais como a alteração da percepção de agentes externos ou o aumento no número de conexões entre atores nacionais e estrangeiros dos ecossistemas de inovação. Com o passar dos anos de existência do programa, é possível notar, contudo, aumento na preocupação da mensuração desses impactos. Conforme descrito no capítulo 1, seria oportuno se essas avaliações não fossem apenas internas, ou seja conduzidas pelos próprios agentes públicos que executaram as ações, mas também que contassem com avaliações de agentes externos à organização.

Ao se depurar o marco lógico sintetizado na figura 6 com base nos dados obtidos na análise temática do material pesquisado, foi possível constatar pela agregação das referências codificadas que da estrutura do programa teríamos como insumos do PDI: (I1) recursos orçamentários do MRE; (I2) recursos de outros órgãos públicos e privados; (I3) trabalho conduzido pelos Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação dos postos do MRE no exterior sob coordenação da equipe do DCT; e (I4) contrapartida de parceiros locais, sejam governamentais ou não-governamentais. Nesse quesito, o PDI parece ser bastante aberto em termos de participação e fica evidente como apontado em diversos expedientes telegráficos analisados de que seriam necessários maiores recursos financeiros e humanos para aumentar o alcance das atividades.

Sobre as atividades, essas seriam constituídas por: (A1) ações de gestão da marca-país com vistas ao reconhecimento do Brasil produtor de ciência, tecnologia e inovação; (A2) ações que contribuem para o desenvolvimento de mentalidade globalizada entre indivíduos e entidades brasileiras do setor científico, tecnológico e inovador; e (A3) ações para facilitar o estabelecimento

de relações entre atores brasileiros com contrapartes estrangeiras, inclusive a mobilização da diáspora científica brasileira no exterior.

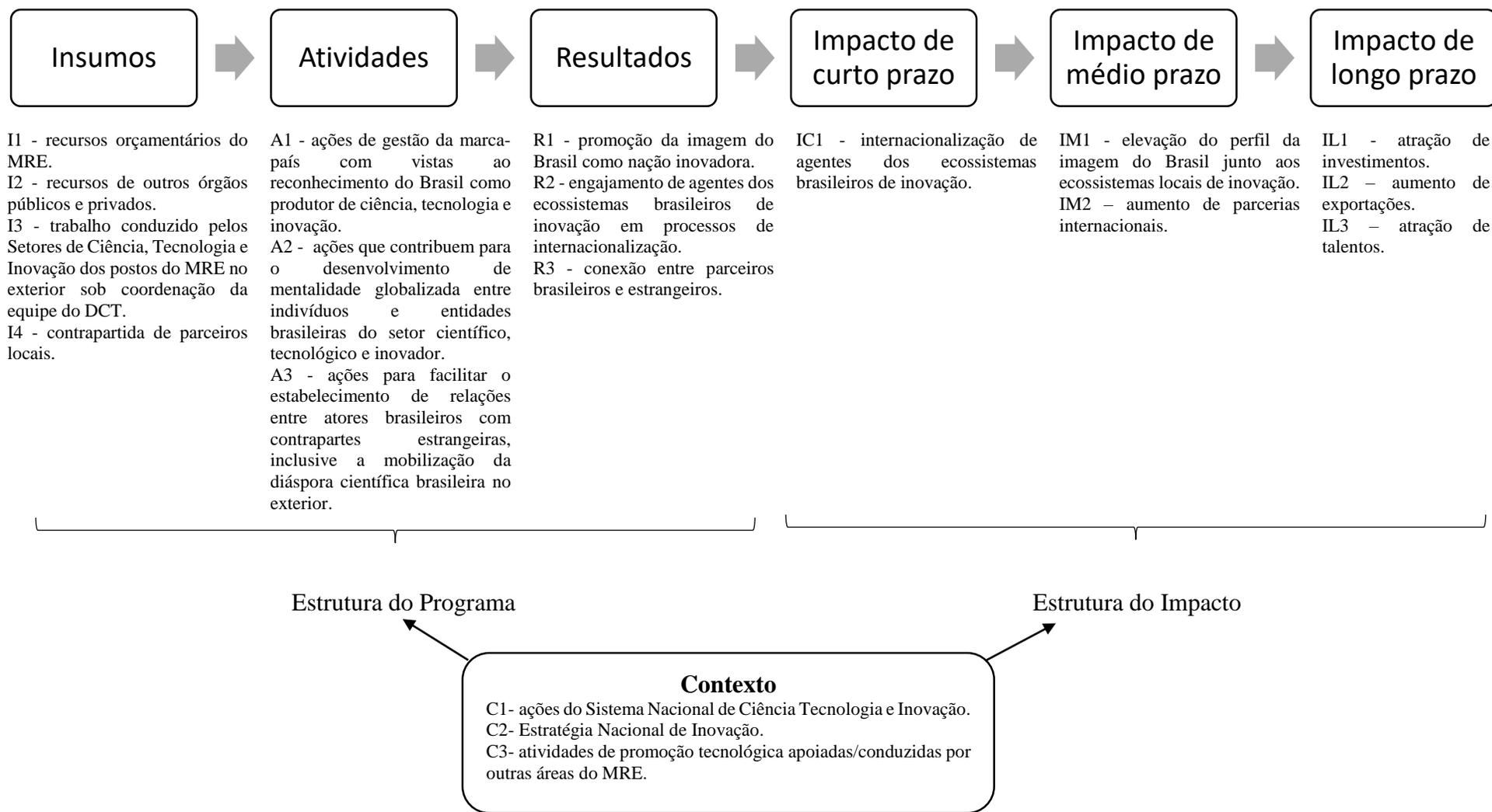
Uma vez orquestradas essas atividades, são esperados os seguintes resultados: (R1) promoção da imagem do Brasil como nação inovadora; (R2) engajamento de agentes dos ecossistemas brasileiros de inovação em processos de internacionalização; e (R3) conexão entre parceiros brasileiros e estrangeiros.

Da estrutura do impacto do programa foi possível observar como objetivo de curto prazo a internacionalização de agentes dos ecossistemas brasileiros de inovação (IC1); como impactos de médio prazo a elevação do perfil da imagem do Brasil junto aos ecossistemas locais de inovação (IM1) e o aumento de parcerias internacionais (IM2); e como impactos de longo prazo: atração de investimentos (IL1); aumento de exportações (IL2); e atração de talentos (IL3).

Todas essas iniciativas e propósitos foram desenvolvidos no contexto do pano de fundo de outras ações conduzidas: (C1) por entidades do Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação; (C2) pela própria Estratégia Nacional de Inovação; e (C3) por atividades de promoção tecnológica apoiadas/conduzidas por outras áreas do MRE.

Pela elaboração do marco lógico do PDI é possível depreender que o programa apresenta objetivos específicos e nem toda atuação na área de diplomacia da inovação, como a realização de reuniões de comissões mistas intergovernamentais ou a negociação de tratados internacionais na área científica, tecnológica e de inovação; poderia ser enquadrada como uma ação do programa. Compreender o conceito de diplomacia da inovação não é, portanto, condição suficiente para compreender o PDI. A fim de aprofundar o entendimento, com base no marco lógico serão tecidas considerações sobre o que seria a teoria do programa.

Figura 5 - Marco lógico do PDI



Fonte: Elaboração própria com base nos expedientes telegráficos pesquisados do PDI.

2.7 Teoria do PDI

Uma vez elaborado o marco lógico do programa, é possível gerar inferências sobre a teoria do programa cotejando o marco teórico com fontes bibliográficas e levando-se em consideração a moldura contextual em que as ações são desenvolvidas. Como já mencionado em outros trechos desta tese, a criação do Programa de Diplomacia da Inovação, em 2017, estabeleceu como propósito imprescindível atenuar a ausência de associação do Brasil no plano externo a país que elabora soluções tecnológicas inovadoras de relevo (Machado, 2022). A premissa é de que essa percepção internacional errada da realidade brasileira acarreta implicações nas exportações de tecnologia (Story, 2005), na formação de alianças de empresas e instituições de pesquisa e tecnologia brasileiras com suas congêneres estrangeiras, bem como prejudica a vinda de investimentos (Hauff; Nilsson, 2016) e de talentos internacionais para trabalhar no setor tecnológico brasileiro (Froese *et al.*, 2010).

A identificação da existência de reputação negativa ou mesmo desconhecimento da existência de potencialidades brasileiras no setor tecnológico foi o que motivou a elaboração de política pública específica por parte do MRE para combater esse problema (Brasil, 2021b). O que se assinala como indício dessa opinião externa equivocada sobre o setor de inovação tecnológica brasileiro seria o posicionamento do país em classificações internacionais (Kozłowski, 2015; Rafols *et al.*, Sutz, 2012), como o lugar no Índice Global de Inovação (IGI)²⁶, elaborado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual juntamente com a Universidade de Cornell e o INSEAD, em que o Brasil tem perdido posições. Em 2011, era o 47º país da lista e, em 2022, em sua 15ª edição, o 54º (WIPO, 2022). A edição de 2023 do IGI (WIPO, 2023) apresentou melhora na colocação brasileira para o 49º país mais inovador, sobretudo se for levado em conta a classificação do ano de 2017, quando o PDI foi criado, quando o Brasil era o 69º país mais inovador (WIPO, 2017).

²⁶ Em 2023 na sua 16ª edição, o IGI é padrão global que ajuda os formuladores de políticas públicas a entender como incentivar e mensurar as atividades inovadoras. O IGI 2023 classificou 132 economias com base em 80 indicadores, que vão desde medidas tradicionais, como investimento em pesquisa e desenvolvimento, pedidos de patentes e marcas internacionais, até indicadores mais recentes, como a criação de aplicativos para *smartphones* e exportação de alta tecnologia (WIPO, 2023).

Essa flutuação pode indicar a ausência de políticas públicas mais consistentes e contínuas no setor. Uma evidência desse descolamento das classificações internacionais da conjuntura brasileira seria a baixa classificação obtida pelo Brasil em indicadores de percepção (Ilzuka; Hollanders, 2017; Hollanders; Janz, 2013) que fazem parte da formulação desses *rankings* e das marcas-país, como o IGI²⁷ (WIPO, 2022) e o Índice Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial²⁸ (WEF, 2020).

A promoção da país no cenário internacional como nação inovadora foi alçada a um dos parâmetros que deveriam guiar as iniciativas da Estratégia Nacional de Inovação (Brasil, 2020b). Nesse contexto, os esforços do MRE no âmbito do PDI de tornar mais conhecidas as capacidades tecnológicas brasileiras para público qualificados, inclusive investidores do mundo empresarial, cumpririam as orientações do Governo Federal e da sociedade brasileira no intuito de fortalecimento da competitividade e da inovação nacionais (Boekholt *et al.*, 2009).

O Programa de Diplomacia da Inovação pretenderia, portanto, “quebrar os estereótipos negativos vinculados à imagem do Brasil no exterior e mostrar País que produz conhecimento, produtos e serviços em setores da fronteira científica e que tem capacidade de ser referência mundial em certas tecnologias” (Brasil, 2019a). A questão da melhora de imagem das capacidades brasileiras em ciência, tecnologia e inovação junto ao público externo²⁹ estaria, portanto, no centro da atenção do programa, o que apresenta relação direta com a marca-país do Brasil em sociedades estrangeiras. Por se tratar de interesse difuso, como outros aspectos da marca vinculada a determinado país,

²⁷ O pilar de instituições do IGI, no qual o Brasil é mal avaliado (WIPO, 2023), é alicerçado em índices de percepção a respeito da qualidade dos serviços públicos, ambiente legal, qualidade da formulação e implementação de políticas públicas e promoção governamental da interação entre o setor público e o setor privado.

²⁸ No relatório global de competitividade (WEF, 2020) cerca de 30% dos indicadores são constituídos por pesquisas de percepção com empresários.

²⁹ Os resultados obtidos na pesquisa de Costa Filho *et al.* (2016, p. 451) sobre a imagem do Brasil na percepção do consumidor estrangeiro indicaram que o capital humano do Brasil é avaliado negativamente e consideravelmente inferior à de países com maior nível de desenvolvimento, independente se os consumidores são europeus ou latino-americanos, que deveriam, em teoria conhecer melhor a realidade brasileira. Os autores identificaram que a percepção geral seria de que o trabalhador brasileiro é menos dedicado, tem menos competência técnica e é menos criativo. O Brasil recebeu avaliações desfavoráveis relacionadas ao grau de desenvolvimento tecnológico e ao grau de industrialização.

governos apoiam iniciativas em prol da difusão de uma melhora de imagem, e o setor tecnológico inovador não foge à regra (Anholt, 2005).

Nessa circunstância, o PDI enfoca em buscar sedimentar aproximação entre agentes brasileiros e estrangeiros ao longo de toda cadeia da inovação tecnológica de modo a criar confiança em projetos que requerem relacionamento, em geral, de médio e longo prazos (Grimes; McNulty, 2016), e que envolvem riscos e eventualmente investimentos tanto do sócio estrangeiro quanto do nacional (Erken; Gilsing, 2005). Essa construção de confiança que o programa busca propiciar, ligada à imagem, é necessária também para o comércio de bens e serviços tecnológicos. A compra de tecnologia, em geral, vincula o comprador a determinada rota tecnológica que deve confiar no provedor (Brasil, 2019c).

Para extrair outro elemento de averiguação das ponderações acerca da teoria do programa do PDI realizadas a partir da codificação do material coletado e elaboração do respectivo marco lógico, recorreu-se à técnica da “nuvem de palavras”, cujo funcionamento já foi explicado na introdução desta tese.

Ao se utilizar essa ferramenta disponível no *software* NVIVO sobre o material coletado, foi gerada a figura 6, a qual mostra que as palavras de maior destaque na documentação examinada remetem a “empresas” e “startups”, com a exceção de palavras que claramente estão vinculadas à própria natureza da política pública como “inovação”, “programa”, “Brasil” e “brasemb” (está última é a abreviatura de embaixada nas comunicações internas do MRE). Pode-se inferir, ao se utilizar esse recurso, que forte característica do PDI está alicerçada no apoio a empresas nascentes de base tecnológica, as startups. Não é de se estranhar, pois a inovação está muito associada à disponibilização de soluções tecnológicas ao mercado, cujo fenômeno foi descrito na seção anterior, e que corrobora as conclusões da teoria do programa elencadas nesta seção centradas precipuamente na promoção da imagem do Brasil como nação inovadora no exterior.

Figura 6 - Nuvem de palavras – expedientes telegráficos PDI 2017-2022



Fonte: Elaboração própria com auxílio do Software NVIVO versão 14.

Uma vez que diplomacia científica e diplomacia da inovação são consideradas vertentes da diplomacia pública (Karacan; Ruffini, 2023) e que a teoria do PDI revelou que o impacto de médio prazo do programa é justamente promover a imagem do Brasil como nação inovadora, de modo a elaborar modelo de mensuração do desempenho, cabe melhor depuração do conceito e revisão da literatura existente, que será realizado no próximo capítulo desta tese.

CAPÍTULO 3 – É possível falar de diplomacia pública na área tecnológica?

A evolução de relações internacionais não apenas centrada em interlocuções estatais requer que a diplomacia se torne mais inclusiva, participativa e pública (Sharp, 2009; Copeland, 2018). Para responder o questionamento se é possível associar ações de diplomacia pública ao setor tecnológico, este capítulo, de início, irá revisar a literatura sobre o assunto, de modo a conferir maior precisão conceitual ao próprio termo diplomacia pública (Kaartemo, 2018). Em seguida, irá analisar diferentes vertentes e modalidades de execução de ações de diplomacia pública, as quais cada vez mais privilegiam atuação em rede com variada gama de interlocutores, bem como sua crescente digitalização, que traz diversos desafios para os operadores diplomáticos. Serão tecidas considerações, ainda, sobre a atuação brasileira nesse segmento. O capítulo conclui que as iniciativas das pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores para influenciar os “corações e mentes” (Zaharna, 2010) para as causas de seus países também podem se estender para a área tecnológica. Trata-se de campo em que há acirramento da competição entre nações, em particular para mostrar suas vantagens competitivas no que tange à inovação (Ruffini, 2020).

Nesse sentido, esta tese pretende apresentar bases para evolução teórica e conceitual da área e reduzir a brecha entre teoria e prática diplomática (Steiner, 2004; Adler-Nissen, 2015) com vistas a contribuir para o exercício de uma diplomacia estratégica (Prantl; Goh, 2022) e transformadora (Henrikson, 2006) por parte dos Estados em mundo cada vez mais complexo.

Ao se consolidar o entendimento neste capítulo de que promoção tecnológica, ao menos quando conduzida pelos serviços exteriores de governos nacionais, é basicamente um exercício de diplomacia pública, é razoável supor que os métodos de aferição do desempenho em sua execução seriam similares aos das demais modalidades de diplomacia pública. Esses aspectos serão explorados no capítulo seguinte.

3.1 Diplomacia pública: origem e conceito

Ao pesquisar a origem do termo, Cull (2008) encontra a primeira referência à diplomacia pública no jornal *London Times*, em 1856, mas seu uso se aplicava ao que hoje seria considerado “diplomacia aberta” (*open diplomacy*), ou seja, o caráter ostensivo da atuação diplomática. Na década de 1950, diplomacia pública passou a ter conotações dos dias de hoje. Considera-se que Edmund Gullion, ex-diplomata norte-americano, consolidou o atual conceito de diplomacia pública ao criar o “Centro de Diplomacia Pública Edward R. Murrow” na Faculdade de Direito e Diplomacia Fletcher na Universidade de Tufts, em Massachusetts, nos Estados Unidos, em 1965 (Cull, 2008).

Diplomacia pública é comunicação direta de um governo com sociedades estrangeiras, com o objetivo de influenciá-las e, assim, influenciar o posicionamento de desses governos estrangeiros (Gilboa, 2001). Essa tentativa de alterar opiniões e percepções de outros povos em prol de determinado objetivo de política externa seria o principal propósito das ações de diplomacia pública (Szondi, 2008).

A diferença entre diplomacia pública e diplomacia tradicional intergovernamental seria que a primeira não lida apenas com a interação com governos ou entidades públicas, mas envolve grupos que abarcam todas as camadas das sociedades estrangeiras e mesmo organizações não-governamentais internacionais desvinculadas de qualquer nação (Leonard, 2002). Independente da modalidade, contudo, permanece as características da atuação diplomática de construção de confiança e relacionamentos, bem como empatia e compreensão de posicionamentos e de aspectos culturais, além da preocupação de comunicar precisamente desejos e opiniões com vistas à identificação de sinergias e visões comuns para avanço dos interesses nacionais (Leonard, 2002).

Castells (2008, p. 45), por sua vez, argumenta que a ideia por detrás da diplomacia pública não seria a obtenção de poder, mas o estabelecimento de diálogo com diferentes segmentos de outra sociedade para aperfeiçoar o entendimento mútuo. O que perpassa a literatura de diplomacia pública, não obstante, é o que George (2006) pontua ao expor que os cidadãos de outros países formam parte da equação de poder quando se avalia que podem ser úteis para auxiliar a agenda de política externa. A premissa de que parte a

diplomacia pública é a de que é preciso considerar o relacionamento com um país para além de seu governo, mas com seu povo (Hayden, 2013).

Ao aproximar a imagem que os estrangeiros têm de determinado país de sua realidade, ainda que motivada por razões de política externa (Wang, 2006; Moura, 2013; Sevin, 2017c), a diplomacia pública afasta-se da conotação negativa da palavra “propaganda”, empregada em inglês, cujas técnicas estão mais preocupadas com o resultado da persuasão do que com a correspondência com a verdade (Van Ham, 2001; Baines; O’Shaughnessy, 2014; Snow, 2015). Por imagem externa de um país, entende-se o conjunto de percepções de indivíduos e entidades estrangeiras a respeito das características e identidade de determinada nação (Moura, 2013). Trata-se da reputação frente à opinião internacional (Van Ham, 2001).

Há ferrenha competição na arena internacional para atração de investimentos, mão de obra qualificada e venda de produtos e serviços (Anholt, 2007). Nessa competição global é fundamental que haja constante comunicação para o público externo das vantagens comparativas (Dinnie, 2011), o que enseja ativa diplomacia pública também por entidades subnacionais, como regiões, províncias e cidades (Pamment, 2013), a exemplo da Escócia (Alexandre, 2014) e do País de Gales (Wyn Jones; Royles, 2012), no Reino Unido; das Comunidades Autônomas da Catalunha (Criekemans, 2010) e do País Basco (Garcia, 2012), na Espanha; e do Québec, no Canadá (Huijgh, 2010).

A simplificação das diversas dimensões culturais, políticas e econômicas da realidade por parte de indivíduos para compreensão do mundo, os quais, como já mencionado, detêm racionalidade limitada (Jones, 2003), ocasiona visões estereotipadas e “déficit de imagem” (Barroso, 2007). A incumbência de defesa desse interesse difuso da reputação de um país incide precipuamente sobre os governos nacionais, mas para ser efetiva não exclui e deveria englobar a participação de outro segmentos da sociedade. Nesse cenário de competição internacional, se os governos não buscam defender as qualidades positivas associadas as suas marcas-país, há o perigo de que suas reputações

sejam erigidas em torno de lugares-comuns e visões superficiais e muitas vezes equivocadas da realidade³⁰ (Anholt, 2007).

Melissen (2005b) sustenta que há diferentes razões para os países recorram à diplomacia pública: aumento do desempenho econômico, apoio a ações de políticas externa, incremento da visibilidade, projeção da identidade no plano internacional, prevenção e gerenciamento de crises e o combate a imagens adversas estereotipadas. O autor também identifica três horizontes temporais em que a diplomacia pública opera. O primeiro de curto prazo guiado pela mídia. O segundo orientado por campanhas de comunicação que podem durar meses ou mesmo anos. O terceiro envolveria engajamento de longo prazo, por décadas ou gerações, pela criação de relacionamentos institucionais e interpessoais no campo das ideias, cultura, compartilhamento de conhecimento, diálogo e debate.

Pelas definições elencadas, é possível inferir que o investimento em ações de diplomacia pública por governos está associado a possíveis benefícios que se possa auferir em seus relacionamentos externos. Constitui-se, portanto, instrumento de poder sob a perspectiva de diversas teorias das Relações Internacionais. Seria mesmo possível considerar o uso de diplomacia pública no substrato da teoria realista, que ignora o papel de outros atores que não sejam Estados, pois, ainda que a sociedade não seja ator independente, poderia, por meio da opinião pública, influenciar o comportamento dos Estados (Yun; Toth, 2009). Na corrente liberal de Relações Internacionais, como os relacionamentos interestatais não poderiam ser considerados independentes de outros atores, a diplomacia pública seria concebida como plataforma justamente para interação com entidades não-estatais (Sevin, 2015). Já na teoria construtivista das Relações Internacionais, a diplomacia pública serve para influenciar o debate internacional na

³⁰ Anholt (2005) começou a criticar a exploração do uso comercial de marca, na expressão marca-país, para denominar as atividades de gestão de imagem das nações e cunhou o termo “identidade competitiva”, pelo qual defende o posicionamento do país, por meio de ações de diplomacia pública, ao concentrar sua identidade nacional em seis pontos principais, um hexágono: i) turismo, ii) população, iii) cultura, iv) investimentos, v) políticas públicas e vi) marcas dos produtos de exportações. Este trabalho, contudo, considera que a promoção da marca-país é uma das atividades da diplomacia pública. Cabe, portanto, coordenação entre as pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores e eventuais outras entidades nos âmbitos nacionais responsáveis pela formulação e execução da marca-país no exterior.

construção dos significados sociais da realidade e de identidades compartilhadas construídos coletivamente (Gilboa, 2008; Rivas, 2010).

Diplomacia pública, como especula Byrne (2008 p. 176), por envolver diversas disciplinas transversalmente pode não ter recebido a devida atenção do campo de estudos da teoria de Relações Internacionais. Por isso, a autora defende que o estabelecimento de moldura teórica mais sólida incrementaria a relevância e credibilidade do campo e ofereceria oportunidades para novas correntes de pensamento. Embora a diplomacia pública obtenha seu substrato teórico de diversas disciplinas acadêmicas, o que pode ensejar imprecisões conceituais (Gregory, 2008), a construção de aparato teórico mais sólido, reduz ambiguidades. Pamment *et al.* (2023), a seu turno, defendem que a diplomacia pública pode situar-se na intersecção entre ciência política e comunicação social. Não obstante, é patente que o campo de Relações Internacionais não pode ignorar a importante ferramenta de comunicação e atividade de relações públicas que é a diplomacia pública na prática dos governos para alcançar objetivos de política externa (Sevin, 2015; Tam, 2020).

3.2 Diplomacia pública como instrumento de *soft power*

A diplomacia pública, como instrumento de poder brando (*soft power*), é considerada mecanismo essencial por muitos países para avançar seus interesses no plano externo (Hayden, 2013a; Sevin, 2017c). Os Estados Unidos criaram, já nos idos de 1948, Comissão Consultiva em Diplomacia Pública bipartidária no Congresso Nacional³¹ para formulação e recomendação de políticas e programas em diplomacia pública, bem como para apreciar a eficácia dessas políticas conduzidas por agências norte-americanas ao redor do globo (Egner, 2009), o que denota a importância desse instrumento no conjunto de ferramentas da política externa norte-americana. O Reino Unido, por sua vez, mantém, desde 1999, grupo de diplomacia pública em seu Ministério das Relações Exteriores, o qual submete relatórios

³¹ Conforme disposto no *Smith-Mundt Act* de 1948 (Estados Unidos, 2012), a comissão era composta por duas unidades: (i) Comissão Consultiva em Informação; e (ii) Comissão Consultiva em Intercâmbio Educacional. Com a promulgação do *Fulbright-Hays Act*, em 1961 (Estados Unidos, 1961), a comissão de intercâmbio educacional passou a se intitular “Comissão Consultiva em Assuntos Educacionais e Culturais”. Em 1977, as comissões juntaram-se sob a atual denominação.

regulares de desempenho ao Parlamento britânico (Reino Unido, 2014c). Estima-se que a China, embora sem procedimentos tão transparentes em seu sistema governamental como os outros países mencionados, invista cerca de USD 10 bilhões anuais em esforços de diplomacia pública para alcançar interesses nacionais (Hartig, 2016).

O recurso à diplomacia pública não é, contudo, unanimidade. Uma das críticas relacionadas à efetividade da própria diplomacia pública é justamente o período de tempo demandado para que se possa aferir a mudança de imagem ou de posicionamento das populações submetidas às suas iniciativas (Banks, 2011), e sejam mensuráveis em termos de retorno econômico e políticos para o país (Buhmann; Sommerfeldt, 2021). Essa dificuldade de obtenção de resultados imediatos leva a críticas por parte de governos que preferem utilizar outros meios e ferramentas para favorecer suas metas de política externa (Mellisen, 2005). É período temporal que transcende o mandato de governos (Morin, 2018) e que, por isso, muitas vezes, não interessa a políticos que não vão auferir os méritos dos frutos decorrentes dessas iniciativas.

Para Gilboa (2008, p. 83) diplomacia pública é a essência do poder brando. A intensidade do “brando” do poder para que não se transforme numa espécie de manipulação de ideias e desinformação - *sharp power* – (Walker, 2018) depende do grau de atração voluntária dos públicos alvo (Nye, 2019a). A propagação de notícias falsas e versões distorcidas dos fatos confere valor ainda maior à credibilidade das fontes, o que torna a reputação elemento importante na política internacional e para instrumentalização do poder brando. Mais importante do que focar na quantidade de informação, os países em sua atuação de diplomacia pública deveriam concentrar os esforços em garantir origem idônea dessa informação³² (Nye, 2008a), a fim de evitar que seja considerada “propaganda” e prejudicar a reputação estatal (Van Ham, 2001).

Nye (2008a, p. 100) observa que nas relações políticas tradicionais no plano internacional, a vitória de determinado país em situação específica decorreria do poder econômico ou militar, mas na era da informação, deve-se levar em conta qual foi a narrativa vencedora que irá beneficiar determinada nação. Trata-se, assim, de combate de narrativas. Para Nye (2008a), o poder brando advém de recursos diversos como cultura, valores políticos

³² No “paradoxo da abundância” o imenso volume disponível de informação acarreta escassez de atenção. Quando as pessoas são sobrecarregadas com uma enorme quantidade de dados, é difícil focar em algo específico. Atenção, em vez de informação, torna-se recurso escasso (Nye, 2008a).

e mesmo política externa, quando percebida como legítima e com autoridade moral, além de recursos econômicos. A esse respeito, o autor enfatiza que irrefutavelmente sucesso econômico é também importante fonte de atração e, portanto, de poder brando. Não é sem fundamento, portanto, que governos envidem esforços para elevar a competitividade de suas economias por meio da inovação tecnológica.

Milner (1997) advoga que os países exploram as divisões internas em outras nações com as quais se relacionam. Essa aliança com grupos estrangeiros de outras sociedades mais próximos das posições governamentais nacionais motiva a prática da diplomacia pública, de modo a melhorar o entendimento mútuo e avançar a compreensão de posições. A maneira como as pessoas pensam moldam as normas e os valores de suas sociedades e, por consequência, de seus governos (Castells, 2007). Por isso, há o objetivo de influenciar o pensamento por outras formas que não seja a repressão e a força em benefício de determinadas linhas de ação. As pesquisas que se debruçam sobre o assunto, contudo, não buscam traçar relacionamento causal direto entre a intervenção de diplomacia pública e a consecução do objetivo de política externa, pois dificilmente será a única razão explanatória do alcance de determinada meta (Sevin, 2017). Esse aspecto será melhor explorado no capítulo 4 desta tese.

Nessas concepções, ações de diplomacia pública podem ser utilizadas em diversas esferas para auxiliar moldar a reputação e a imagem de uma determinada nação. No exercício desse “poder brando”, a marca-país perseguida pelo governo de determinado país é aspecto importante.

3.3 Diplomacia pública e marca-país

É habitual que os indivíduos formem concepções para condensar os entendimentos sobre os atributos principais de determinado país e de seu povo, uma “marca-país” (Andreucci Cury, 2015). Se essa abreviação de toda a complexidade de uma sociedade aporta características positivas, beneficiará os produtos, serviços e profissionais procedentes do local, mas se esse resumo dos atributos forem desfavoráveis há grande probabilidade de influenciar negativamente tudo que seja procedente do lugar.

Esse fenômeno que relaciona local de proveniência com características pré-determinadas é denominado “efeito país-de-origem” (Kotler; Gerner, 2002; Gilmore,

2002; Szondi, 2007; Paraizo, 2007; Brijs, 2009; Same; Solarte-Vazques, 2014; Mariutti, 2015; Montanari; Giraldi, 2018). É natural que diante de variáveis cada vez mais complexas os indivíduos tentem simplificar a realidade para poder tomar decisões e muitas delas são baseadas em pré-julgamentos a respeito de países (Hakala; Lemmetyinen; Kantola, 2013).

A gestão internacional da reputação da nação tornou-se, assim, atividade central esperada dos governos, os quais passaram a elaborar planos e estratégias sobre o assunto (Günek, 2018). Muitas vezes a implementação, acompanhamento e avaliação dessas ações é relegada à entidades específicas dentro da estrutura governamental, que incluem a defesa da imagem e interesses no exterior entre suas missões institucionais. Considera-se que a administração da marca-país exige corpo de funcionários qualificados para gerenciar crises de comunicação e minimizar eventuais danos, o que implica empregar técnicas que enalteçam as características positivas da nação sem criar fatos distorcidos da realidade ou ignorar peculiaridades que precisam ser melhoradas (Frimpong; Austin, 2011).

Na gestão da marca-país, os governos devem implementar ações com o fito de aproximar a imagem que sociedades estrangeiras têm da realidade nacional. É essencial, portanto, que seja elaborado estudo dos traços que moldariam a identidade de determinado povo e seja estabelecido consenso sobre a visão e atributos que se quer propagar no plano internacional para que a comunicação seja efetiva (Dinnie, 2008).

Essa tarefa de manter a reputação da nação acarreta não só definir objetivos e estratégias, mas também executar atividades para buscar alterar percepções equivocadas em públicos estrangeiros que não sejam condizente com interesses nacionais e com a política externa, além de avaliar se essas ações obtiveram êxito (Olins, 2002). Os países que logram melhores resultados em diplomacia pública, são os que têm melhor planejamento (White; Kolesnicov, 2015).

Não se pode equiparar diplomacia pública à gestão da marca-país, porque diplomacia pública tem objetivos mais específicos vinculados à política externa (Anholt, 2006; Kaefer, 2020). No entanto, não é razoável traçar cenário em que as pastas governamentais responsáveis pela Relações Exteriores iriam ignorar as atividades

internacionais que promovem seus países no exterior (Wang, 2006, p. 93). Os serviços exteriores buscam, portanto, associar-se às ações de outras entidades de governo que realizam campanhas no exterior como na área turística, cultural e de nichos de mercado específicos (Dinnie, 2008).

Esse vínculo entre diplomacia pública e gestão de marca-país leva autores (Olins, 2002; Dinnie, 2008; Anholt, 2013) a advogar que não seria efetivo posicionamento da marca de um país no plano internacional sem o alinhamento com as pastas governamentais responsáveis pela Relações Exteriores. Esses entendimentos reforçam a concepção de que uma “diplomacia sem diplomatas” (Kennan, 1997) não alcançaria os mesmos resultados daquela capitaneada por corpo técnico de diplomatas de carreira. O que é certo é que na arena diplomática atual, os diplomatas necessitam adquirir novas habilidades em diplomacia pública e comunicação estratégica (Hudson, 2009, p. 52; Zaharna, 2010, p. 19). Para os que defendem a privatização da atividade de diplomacia pública, Kravec (2011) argumenta que quando as ações são desenvolvidas por agentes governamentais há elementos de credibilidade, de prevenção de conflito de interesses e mesmo de custos menores, os quais não justificariam repassar a atuação de diplomacia pública para o setor privado.

No que diz respeito à atuação externa das ferramentas de comunicação, há, ainda, discussão sobre as diferenças entre diplomacia pública e campanhas de *marketing* internacionais (Olins, 2002; Melissen, 2005a; Anholt, 2007), uma vez que há muitas semelhanças entre os conceitos já que o objetivo principal seria o de influenciar públicos estrangeiros (Signitzer; Coombs, 1992). Há, indiscutivelmente, pontos de conexão entre os profissionais das duas áreas como a utilização cada vez maior pelos corpos diplomáticos de mídias eletrônicas, que ganhou área de estudo específica, a da diplomacia digital³³, além de instrumentos para monitorar os meios de comunicações locais e o tradicional estabelecimento de relacionamentos com formadores de opinião. Sobre a prática da diplomacia digital, Manor e Crilley (2020) observam que atualmente está tão

³³ Gilboa (2016) explica que diplomacia digital é termo decorrente da necessidade de explicar e analisar os efeitos das tecnologias de informação e comunicação, em particular da Internet e de mídias sociais, na condução da política externa e diplomacia. Segundo o autor, é prática diplomática que utiliza tecnologias da informação e comunicação como instrumento para atingir as metas da política externa de atores estatais e não-estatais.

entranhada com a diplomacia pública que seria mais apropriado falar de digitalização da diplomacia pública do que a existência de diplomacia digital. Esse tema será melhor detalhado na seção 3.6.

Apesar das similaridades, há, contudo, diferenças que lançam luz na compreensão dos conceitos. Nas campanhas de *marketing* internacionais a ênfase, em geral, recai sobre inserção de determinado aspecto de um país, ao passo que a diplomacia pública estará sempre ligada às orientações de política externa, e não deve ignorar visão mais holística das diversas facetas da nação. Em geral, a diplomacia pública recorre, ainda, a operações mais precisas sobre público-alvo específicos para alterar percepções locais, sem necessariamente o recurso às grandes campanhas de mídia típica das relações públicas internacionais.

3.4 Diplomacia pública e relações públicas

Na definição clássica de Harlow (1976) relações públicas seriam:

uma função de gerência distinta, que ajuda a estabelecer e manter linhas mútuas de comunicação, compreensão, aceitação e cooperação entre uma organização e seus públicos; envolve o gerenciamento de problemas ou questões; ajuda os gestores a se informar sobre a opinião pública e repondê-la; define e enfatiza a responsabilidade do gestor de servir ao interesse público; ajuda o gestor a estar sempre atualizado e sugerir mudanças efetivas, serve como indicador que ajuda a antecipar tendências; e usa pesquisa e técnicas de comunicação éticas e claras como ferramentas principais.³⁴ (Harlow, 1976, p. 36)

A seu tempo, Peterson (2013, p. 308), de forma sintética, explica que relações públicas é a atividade que gera de forma estratégica o relacionamento da organização com seus principais interlocutores. Nesse sentido, não se pode excluir desse esforço de comunicação estratégica, o empenho dos ministérios encarregados de relações exteriores de explicar suas ações para seus próprios nacionais (L'Etang, 2009). Há autores (Tyler *et al.*, 2012) que ainda definiriam esse exercício dos ministérios encarregados das políticas

³⁴ No original: “*Public relations is a distinctive management function which helps establish and maintain mutual lines of communication, understanding, acceptance and cooperation between an organization and its publics; involves the management of problems or issues; helps management to keep informed on and responsive to public opinion; defines and emphasizes the responsibility of management to serve the public interest; helps management keep abreast of and effectively utilize change, serving as an early warning system to help anticipate trends; and uses research and sound and ethical communication techniques as its principal tools*”.

exteriores de explicar suas ações e engajar a sociedade nacional de “diplomacia pública interna”. A diferença recai, precipuamente, no público destinatário das ações, com ênfase das relações públicas no posicionamento do país e de sua política externa na arena internacional, bem como o papel desempenhado pelo seu serviço diplomático (Fitzpatrick *et al.*, 2013; Hawes, 2021).

É aspecto controverso, contudo, o limite entre o exercício de comunicação dos governos de relações públicas em explicar sua política externa e o de influenciar o público interno. Dentro dessa visão, Santomauro (2015) recorda que o Comitê de Informação Pública (*Committee on Public Information – CPI*), dos Estados Unidos, fundado em 1917 e dissolvido em 1919, que foi a primeira agência do governo daquele país, criada durante a Primeira Guerra Mundial, para influenciar a opinião pública com atribuições tanto para o público externo quanto para o interno sofreu grande contestação. Sob alegação de que entidade criada com o objetivo explícito de influenciar o público interno seria antidemocrática, o Congresso norte-americano extinguiu o órgão (Santomauro, 2015). Atualmente, a legislação norte-americana define que diplomacia pública está relacionada a ações para públicos estrangeiros no exterior (“*foreign audiences abroad*”) sobre os Estados Unidos, seu povo e políticas (Estados Unidos, 2012). Esta tese adota, com efeito, o sentido de que diplomacia pública são as ações empregadas pelas pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores direcionadas a influenciar públicos estrangeiros. Trata-se de exercício distinto daquele de relações públicas.

3.5 Vertentes da diplomacia pública

Em geral, questões que recebem mais espaço na mídia serão percebidas pela sociedade como importantes (Gilboa, 2008; Morin, 2018). Nessa disputa pela atenção dos públicos estrangeiros, a diplomacia pública recorre a diversos instrumentos e vertentes para tentar moldar narrativa favorável para os interesses nacionais. Nesse embate de visões, Sevin (2007) explica que o “terrorista”, de um lado da história, pode ser o “combatente pela liberdade”, de outro lado.

As vertentes mais visíveis da diplomacia pública traduzem-se na diplomacia cultural (Bourgeois, 2018; Brett; Schaefer, 2019; Zaharna, 2019; Goff, 2020), na diplomacia de

intercâmbio (Bettie, 2019; Goirizelaia, 2019; Opoku Donyina, 2020; Scott-Smith, 2020), na diplomacia esportiva (ABID *et al.*, 2019) e na difusão por rádio, televisão e Internet das informações sobre as realidades de um país diretamente para as populações de outros países (Arceneaux; Powers, 2020), as quais ganharam muito dinamismo com a diplomacia digital (Gilboa, 2016; Park; Chung, 2019), que utiliza as mídias eletrônicas para alcançar os mais diversos públicos.

Entre esses ramos de diplomacia pública, sobressai o da diplomacia cultural, tradicionalmente utilizado por diversas pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores ao redor do mundo para estimular a compreensão mútua e perseguir objetivos de política externa por criar “atmosfera de receptividade e de acolhimento às ideias, aos valores mesmo ao registro afetivo dos diferentes sistemas nacionais” (Madeira Filho, 2016, p. 23). Nessa lógica, o entendimento mútuo entre as sociedades levaria a minimização de conflitos e, por conseguinte, a mundo mais pacífico, objetivo de política externa perseguido pela maioria dos povos (Rodríguez, 2015). É cedimentado o entendimento de que a cultura de determinado país é o que o difere no cenário internacional (Dumont; Fléchet, 2014). Com efeito, a promoção da cultura no exterior corrobora para a consolidação da imagem de uma nação no mundo, a qual será reconhecida por outros povos. Assim, busca exercer influência e chamar a atenção também para outros segmentos nacionais como o comercial, turístico, infraestrutura e político (Bijos; Arruda, 2010). As ações de diplomacia cultural permitem reforçar junto ao público estrangeiro uma sensação de familiaridade (Ribeiro, 2011), o que reverbera, por sua vez, no interesse por produtos e serviços da nação, bem como contribui para gerar confiança, o que é elemento central para formação de negócios, atração de investimentos e cooperação em geral.

Ribeiro (2011, p. 31) cita que o universo da diplomacia cultural poderia abranger, entre outros: “intercâmbio de pessoas; promoção de arte e dos artistas; ensino de língua, como veículo de valores; distribuição integrada de material de divulgação; apoio a projetos de cooperação intelectual e a projetos de cooperação técnica; integração e mutualidade na programação”.

As estratégias para projetar a cultura no exterior em prol de objetivos de política externa movimentam muitos recursos a exemplo da criação e manutenção de leitorados em universidades no exterior (Diniz, 2012; Oliveria; Fernandes, 2021), bem como de instituições no exterior para difusão de língua e cultura como a Aliança Francesa, pela França, o Conselho

Britânico, pelo Reino Unido, o Instituto Goethe, pela Alemanha, o Instituto Dante Alighieri, pela Itália, o Instituto Cervantes, pela Espanha, o Instituto Guimarães Rosa (ex-Centros Culturais Brasileiros), pelo Brasil, e o Instituto Confúcio, pela China (Rodríguez, 2015). Não é à-toa que existem diversas propostas de mensuração da suas efetividades, dado o volume dispendido pelos governos nessas estruturas e atividades, que serão objeto do próximo capítulo.

Outra ferramenta tipicamente utilizada por governos nacionais é a da diplomacia de intercâmbio, calcada nas suposições de que o diálogo intercultural facilitaria a compreensão e a aproximação entre as sociedades envolvidas e de que teria a capacidade de influenciar e persuadir os participantes em estabelecer posicionamentos favoráveis ao Estado receptor do intercâmbio. Vale ressaltar que, em geral, esses participantes são escolhidos entre pessoas com potencial de se tornar influenciadores em suas sociedades e membros de suas elites (Bettie, 2019). Em que pesem as razões culturais e políticas que motivam e estimulam a utilização do intercâmbio cultural e acadêmico na cesta de ferramentas de diplomacia pública, tampouco devem ser menosprezadas as razões econômicas da diplomacia de intercâmbio, em vista das vastas transferências de recursos e do impacto financeiro para as instituições de ensino e economia regionais dos países receptores (Akerlund, 2016). Embora hajam diversas evidências do sucesso de programas como o norte-americano Fullbright (Snow; Taylor, 2009), tampouco há indícios conclusivos que assegurem que todo intercâmbio acadêmico obtenha os resultados planejados de diplomacia pública, pois muitas vezes os participantes estariam mais focados em alcançar excelência acadêmica e sucesso pessoal do que contribuir para entendimento mútuo, empatia e relativismo cultural (Scott-Smith, 2020).

Não obstante, a diplomacia cultural e de intercâmbio, por criar experiências que atizam diversos sentidos e emoções e tendem a ser mais duradoras nos “corações e mentes” das pessoas, são cada vez mais utilizadas pelas nações entre os recursos disponíveis na cesta de ferramentas da diplomacia pública, em contraposição ao mero repasse de informações os quais são, muitas vezes, pouco assimiladas pelo público alvo, embora se tenha a consciência de que surtam efeitos mais no médio e longo prazos (Villanova, 2017, p. 67).

Outra dimensão da diplomacia pública, a diplomacia esportiva, que vem ganhando relevância nos últimos anos (Wilton Park, 2007; Alegi, 2008), não deve ser apenas associada à organização de megaeventos como os Jogos Olímpicos, Copas do Mundo de Futebol, ou grandes torneios de tênis, competições náuticas, entre outros. Nessa modalidade, os próprios

esportistas podem tornar-se porta-vozes e “embaixadores” de seus países para melhorar a imagem e aproximar as sociedades em momentos específicos em prol de ações de política externa (Rofe, 2016). Pode, ainda, ser mobilizado os próprios produtores de materiais esportivos e marcas nacionais que tem apelo forte na comunidade internacional para atrair atenção e gerar confiança para ações diplomáticas (ABID *et al.*, 2019).

A difusão internacional de informações por rádio, televisão e Internet consiste no uso de mídia audiovisual ou eletrônica por determinado governo para moldar a opinião das pessoas e dos líderes de outro país (Monroe *et al.*, 2008, p. 153). Essa estratégia de diplomacia pública que procura aumentar a exposição de públicos estrangeiros a notícias, informações e cultura nacionais é adotada por ampla gama de países como (Rawnsley, 2015): a *Voice of America* (VOA), dos Estados Unidos, o serviço de notícias da BBC, do Reino Unido, a *Deutsche Welle*, da Alemanha, a Al Jazeera, do Qatar, a *Russia Today* (RT) e Sputnik, da Rússia, a NHK do Japão, a Kol Yisrael, de Israel, a *New Delhi Television* (NDTV), da Índia, o *Channel News Asia*, de Singapura, a Telesur, da Venezuela, e a *Global Television Network* (CGTN), da China. O desafio para que essa vertente atinja público maior e influencie sociedades estrangeiras é evoluir do modelo de disseminação de informação, derivado da Guerra Fria, para modelo que engaje os usuários e cativa audiências externas (Arceneaux; Powers, 2020).

Outra plataforma de diplomacia pública muito utilizada é a participação em exposições universais, pela projeção que a presença nesses megaeventos confere à imagem dos países ao atrair a atenção pública global, que vai muito além da contabilização dos visitantes, mas ainda talvez seja cedo para falar de vertente própria (Locestarles, 2010; Goldman, 2016). Não menos frequente é a adequação da intensidade e escopo dos instrumentos de diplomacia pública ao vetor da diplomacia presidencial, em que o mandatário projeta a imagem do país em suas viagens internacionais (Villanova, 2017).

A cooperação técnica entre os países transforma-se também em instrumento de diplomacia pública, em que o compartilhamento de políticas públicas, lições e tecnologias exerce grande impacto sobre as populações que recebem os projetos, além de seus governos (Pestana, 2020).

Se essas modalidades já estão consolidadas, ainda pouco se fala sobre uma diplomacia pública voltada a comunicar para os públicos externos as capacidades tecnológicas nacionais, ou seja, a promoção tecnológica (Fetscherin; Marmier, 2010; Copeland, 2021), dimensão

importante da diplomacia da inovação como enfatizado no capítulo anterior. Ao se utilizar da linguagem comum da ciência, é também possível, tal como em outras vertentes da diplomacia pública, persuadir e melhorar a compreensão, imagem e interações com as populações de outros países, ainda quando relações políticas estejam abaladas ou limitadas, em prol de objetivos de política externa (Krasnyak, 2020). Esse desconhecimento sobre as realidades nacionais prejudica a formação de parcerias e a inserção internacionais de produtos, serviços e processos tecnológicos (Story, 2005), particularmente no caso do Brasil que carrega muitos preconceitos sobre o potencial de seu segmento científico. Essa atuação será objeto de estudo da seção 3.7 deste capítulo.

3.6 Digitalização da diplomacia pública e a atuação em redes

A atuação na área da diplomacia pública, que passa por processo de intensa digitalização (Manor, 2019), em que predominam métodos de comunicação em “dois sentidos”, ou seja, dialógicos, baseados no estabelecimento de relacionamentos em vez da mera difusão de informações é desafiante (Hocking *et al.*, 2012). Não menos impactante no trabalho do operador diplomático de promover seu país para públicos estrangeiros foram as drásticas alterações nas tecnologias de comunicação (Van Ham, 2010), que praticamente impele os agentes dos serviços exteriores a utilizar ferramentas e mídias digitais (Nakata, 2013), incluindo *podcasts*, *blogs*, *Facebook* (Spry, 2018), *Twitter*³⁵ (Collins *et al.*, 2019; Danziger; Schreiber, 2021); *Weibo* (Jiang, 2017) e outras redes sociais, a chamada “diplomacia pública 2.0” (Dale, 2009; Harris, 2013; Sandre, 2013; Dodd; Collins, 2017), a qual permite o monitoramento de impactos em tempo real (Cull, 2009). A dinâmica da rotina da diplomacia pública sofreu alterações tão marcantes que alguns passaram a denominar esse processo de digitalização também como “nova diplomacia pública” (Potter, 2003; Melissen, 2005b; Riodan, 2009; Pamment, 2013).

Não obstante, compreender o alcance e uso de mídias sociais e eletrônicas está cada vez mais indissociável da própria prática diplomática (Pamment, 2014b; Manor; Aguirre; Cardoso, 2017; Adesina, 2017; Manor, 2019), inclusive as implicações

³⁵ Em 2023, o serviço de *microblog* “*Twitter*” foi renomeado para “*X*”.

decorrentes do uso de inteligência artificial, *bots*³⁶ e propaganda computacional (Powers; Kounalakis, 2017). Não é à toa que os ministérios dedicados a relações exteriores colocam ênfase crescente na construção de relacionamentos com sociedades estrangeiras por meio dessas ferramentas (Riordan, 2005). Ao mesmo tempo em que as plataformas digitais oferecem oportunidades e, de certo modo simplicidade para ações de diplomacia pública, Rawsley (2021) considera que há três desafios: (i) quantidade e velocidade da comunicação disponíveis; (ii) ausência de “moderadores” de conteúdo e da veracidade das informações, papel que era desempenhado pela mídia tradicional; (iii) junção de produtores e consumidores de conteúdo, decorrente do estímulo da facilidade de interação proporcionado pelas plataformas digitais pelo público que pode se manifestar livremente, ainda que não detenha conhecimento especializado.

Essa grande capacidade de disseminação de informações de forma instantânea empodera indivíduos e organizações, os independentiza de seus governos para levar adiante seus interesses, bem como imprimi nova dinâmica às relações de poder, o que, por sua vez, impacta a política tanto interna quanto internacional (Ramalho, 2023). Essa complexidade de sociedades fragmentadas e fluídas (Bauman, 2007) é novo desafio da diplomacia pública.

Nesse universo, o engajamento nos meios eletrônicos dos agentes diplomáticos serve para difundir narrativas oficiais e dar credibilidade a informações em tempos em que as “notícias falsas” proliferam em redes sociais e na Internet (Cull, 2010). É visível que as infraestruturas virtuais exercem influência no próprio redesenho das relações internacionais, do diálogo político, do intercâmbio cultural, das condições para a criação de ideias, e do modo de atuar no cenário internacional que são relevantes para a própria natureza da diplomacia (Melissen; Keulenaar, 2017).

Cabe destacar que quando se considera que públicos estrangeiros seriam recebedores passivos de informação, perde-se a motivação do engajamento em discussões mais genuínas em mídias sociais (Rawsley, 2021). Os ofícios de transmitir mensagens claras e significativas em poucos caracteres, contextualizar fatos e ficção, acomodar

³⁶ *Bots* são softwares automatizados usados em plataformas de mídias sociais para realizar ações que imitariam usuários reais. É estimado que mais de 10% do conteúdo de redes sociais e mais de 62% de todo o tráfego na Internet seja gerado por *bots* (Powers; Kounalakis, 2017).

múltiplas opiniões em mesmo espaço com diferentes categorias de público (especialistas, autoridades, sociedade civil), criar “comunidades” (Sorensen; Drennan, 2017), tornam-se aspectos sensíveis no cotidiano do profissional que lida com diplomacia pública (Hall, 2003; Gregory, 2011). Afinal, o que importa ao se difundir uma mensagem, segundo Jervis (2017), é como o receptor a entende, independente da percepção inicial de quem a transmite.

Nesse contexto, não é menos importante a identificação de todos os atores estratégicos que reagirão positivamente ou negativamente à ação de diplomacia pública, de modo a calibrar a mensagem a ser projetada (Fitzpatrick, 2012; Fitzpatrick *et al.*, 2013). Em área que cada vez mais irá lidar com dados e inteligência artificial para orientar sua atuação, Bean e Comor (2017) defendem maior aproximação dos diplomatas dos cientistas de dados, de modo a que os profissionais dos serviços exteriores consigam avaliar melhor o resultado dessas ações.

De fato, cada vez mais são utilizados modelos analíticos mais refinados que usam todo o potencial de ferramentas que processam grandes volumes de dados (“*big data*”) para avaliar a efetividade das ações de diplomacia pública (Davis; Ji, 2017; Park; Chung; Park, 2019), bem como ferramentas que extraem dados da Internet e de redes sociais para verificar o engajamento e as manifestações positivas ou negativas do público-alvo das ações de comunicação estratégica (Khan *et al.*, 2021) e que possibilitam análises semânticas e de sentimentos (Kim; Lee; Kim, 2020; Yoon; Chung, 2020; Gibson, 2020). A maior promessa do uso de “*big data*” na área de diplomacia pública reside justamente na capacidade de compreender padrões e tendências no discurso nas plataformas digitais para adaptar mensagens e ações, bem como medir a eficácia das campanhas de comunicação, o que não significa que especialistas são prescindíveis pois esses dados sem o devido contexto e sem o contrabalanceamento de análise qualitativa podem ser enganosos (Jacobson Höne; Kurbalija, 2018).

O robustecimento da infraestrutura digital não proporciona apenas a implementação de novas ferramentas tecnológicas para a realização das tradicionais práticas de diplomacia pública de informar e tentar influenciar públicos estrangeiros com óbvios ganhos de escala, mas também acarretam mudanças transformativas na própria

essência da maneira como se faz diplomacia, ao exigir diferentes comportamentos, diferentes maneiras de dialogar e estabelecer relacionamentos, bem como a construção de narrativas que antes não eram necessariamente preocupação dos agentes diplomáticos (Hayden, 2013b).

A despeito da importância de se implementar ações de diplomacia pública com o uso de plataformas digitais para propiciar escala, pesquisas com profissionais da área apontam que a tecnologia não é a solução para todos os desafios e que os contatos presenciais e pessoais ainda constituem um dos elementos essenciais da diplomacia pública e podem revelar-se como meios mais adequados, a depender da estratégia e objetivos que se buscam alcançar com as ações de diplomacia pública (Rugh, 2011, Heimann; Kampf, 2020).

Mais recentemente, consolidou-se a noção de que a diplomacia pública, para ser eficaz, deve ser desenhada e implementada em rede (Metz, 2001; Zaharna, 2007; Hayden, 2013a; Pelling, 2016), ou seja, recairá aos governos muitas vezes o papel de coordenação e de propiciar o engajamento em ações de diplomacia pública executada no exterior entre os diferentes interessados de determinado país (Byrne, 2008; Pamment, 2014b). Esses esforços abrangem, ainda, o papel de construção de confiança e relacionamento entre os principais atores para o envolvimento ativo dos públicos externos em suas ações (Zaharna, 2013). Nesse papel de formação de redes, os agentes diplomáticos detêm panorama privilegiado capaz de identificar contradições e discrepâncias nas atividades externas de diferentes órgãos de um mesmo governo e de suas entidades subnacionais, bem como trazer compreensão profunda dos ambientes internacionais, o que, somado à atuação técnica de especialistas, podem engendrar estratégias potentes de diplomacia pública (Heine, 2013).

Ao mesmo tempo, a diplomacia em rede requer dos profissionais dos serviços exteriores novas habilidades para criar comunidades, que vão além das tradicionais tarefas clássicas de informar, representar e negociar (Slaughter, 2009; Copeland, 2009). Os diplomatas deixariam de se comunicar apenas com outros diplomatas, o qual seria o modelo tradicional de relacionamento intergovernamental denominado por Heine (2013) de “diplomacia de clube” para empregar verdadeira “diplomacia de rede”, a qual

agregaria agentes governamentais e paraestatais. Nessa modalidade, ganham preponderância os componentes que fomentam interações, conexões e atmosfera apropriada para o fluxo de informações, a fim de estimular a cocriação das mensagens que serão comunicadas. Nessa linha, Hayden (2013a) advoga que a prática da diplomacia pública deve transpor a lógica de conversas nos “bastidores” para atuação em que os agentes diplomáticos desenvolvem ações próativas e transparentes de comunicação para formação de redes.

Cada vez mais os profissionais da arena diplomática terão de desenvolver a habilidade de “inteligência contextual” (Nye, 2008b; Khana, 2014) para adaptação das ações de diplomacia pública não apenas às realidades locais, mas também à compreensão do que motiva os potenciais parceiros nacionais e estrangeiros na consolidação de uma rede que, a seu turno, irá apoiar o sucesso ou fracasso da ação diplomática (Zaharna, 2007). Uma rede de atores é definida em parte pelas normas, valores e objetivos compartilhados (Castells, 2010). É preciso, portanto, entender ou cocriar esse amálgama entre os integrantes da rede para que todos compartilhem visão e narrativa comuns. Khana (2014) define o conceito de inteligência contextual como a: “habilidade de entender os limites do seu conhecimento e adaptá-lo a contexto diferente daquele em que foi desenvolvido”³⁷. Nye (2008b, p. 88), por sua vez, de forma similar, explica que é a capacidade de compreender um ambiente em evolução e de capitalizar as tendências: “Mais especificamente, a inteligência contextual é habilidade de diagnóstico que auxilia o líder a alinhar táticas com objetivos para criar estratégias inteligentes em situações variadas”³⁸.

O desenho das redes pode assumir diferentes formatos, não-hierárquicos, os quais podem nem sequer ser encabeçadas necessariamente por entidades estatais, uma vez que bastaria haver o compartilhamento de objetivos políticos e de recursos para atingir essas metas (Hocking, 2004). Idealmente, num trabalho em rede, os governos não imporiam unilateralmente sua vontade sobre os demais parceiros, o que demandaria convencimento

³⁷ No original: “*the ability to understand the limits of our knowledge and to adapt that knowledge to an environment different from the one in which it was developed*”.

³⁸ No original: “*More specifically, contextual intelligence is an intuitive diagnostic skill that helps a leader to align tactics with objectives to create intelligent strategies in varying situations*”.

e negociação (Klijn; Koppenjan, 2000), dentro de concepção de governança policêntrica (Scholte, 2008). Zaharna (2007, p. 174) aponta quatro características principais existentes em iniciativas em rede, a saber: (i) patrocinador da iniciativa; (ii) proposta comum; (iii) delimitação temporal; e (iv) definição de modos de comunicação.

Para lidar com as complexidades do cenário mundial e afrontar questões transnacionais, o estabelecimento de relações entre as múltiplas esferas de governo e da sociedade torna-se necessário, assim como vitais a criação de governanças mais refinadas, ou seja, em rede (Ross, 2017). Nesse sentido, a diplomacia pública deixa a perspectiva apenas promocional e assume forma de engajamento diplomático tanto na sua formulação quanto na sua implementação ao partir de colaboração maior com outros atores, além dos governamentais (Melissen, 2005b). Nessa circunstância, os agentes diplomáticos tornam-se menos intermediadores do relacionamento com governos estrangeiros (“*gate-keepers*”) e mais mediadores entre entidades estatais e não-estatais, com governos e sociedades estrangeiras, em decorrência da quebra de modelos hierárquicos e do crescimento da colaboração em rede e da maior barganha burocrática entre as instituições envolvidas (Hocking, 2004). Nesse contexto, os tradicionais instrumentos da diplomacia como persuasão, reputação, carisma e empatia seguem importantes tanto para a formação interna da rede quanto para a implementação externa das ações (Freeman Jr., 2023).

Como formador de redes e processador de informações estratégicas, são demandados do ofício de diplomata cada vez mais focos em adaptabilidade, agilidade, uso de recursos tecnológicos, conexão direta com comunidades e capacidade de influenciar elites e massas, o que Copeland (2009) define como “diplomacia de guerrilha”, o que seria variante mais próativa em termos de interação e criação de relacionamentos com populações estrangeiras do que a diplomacia pública tradicional, sobretudo aquela em que não se preocupava em estabelecer nem sequer relações dialógicas. Cada vez menos a diplomacia pública será centrada em “escutar” e “informar” e cada vez mais em “advogar”, “conectar” e “empoderar” (Cull, 2008).

No plano nacional do Brasil, na visão de Farias e Lessa (2023), apesar de o MRE ser considerado lento para atualizar os seus métodos de trabalho, a diplomacia pública

pareceria ser exceção, pois haveria movimentos para maior atuação em rede com entidades da sociedade civil.

3.7 Atuação brasileira em diplomacia pública

Na estrutura governamental brasileira, percebe-se, historicamente, divisão das competências em formular, executar, monitorar e avaliar as ações de diplomacia pública entre o Ministério das Relações Exteriores e órgãos ligados à Presidência da República, mais recentemente com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR), em que muitas vezes se pode inferir certa sobreposição de atribuições e deficiências na coordenação das ações externas.

A Lei nº 6.650/1979 criou a SECOM/PR, à qual se vinculava a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás) e a Empresa Brasileira de Notícias (EBN). Em 1990, houve a fusão da EBN e da Radiobrás na Empresa Brasileira de Comunicação S.A. (EBC), que se manteve subordinada à SECOM/PR e dispõe em mídias escritas da “Agência Brasil” de noticiário em inglês e espanhol para atingir públicos estrangeiros (Orth; Soares, 2020). No período de 2019 a 2022, a estrutura da SECOM/PR passou para o Ministério das Comunicações, mas retornou à Presidência da República, em 2023, pelo Decreto 11.362/2023 (Brasil, 2023g).

A SECOM/PR, por sua vez, é o órgão gestor do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, o SICOM, que coordena as ações de divulgação do governo federal (Nogueira, 2016). O SICOM remonta à década de 1960, quando, em 1967, o Decreto-Lei nº 200 estabeleceu regras sobre os sistemas de atividades auxiliares do Governo Federal. O então Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo (Decreto nº 67.611/1970) tinha o encargo de formular e aplicar a política capaz de, no campo interno, predispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira, sendo seu órgão central a Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (Brasil, 2023g). No entanto, a preocupação de influenciar públicos estrangeiros já poderia ser apurada no Departamento de Imprensa e Propaganda do governo Vargas, criado em 1939, que tinha como atribuição centralizar e coordenar a propaganda nacional, interna e externa, e colaborar com a imprensa estrangeira, além de promover o intercâmbio de jornalistas, escritores, artistas nacionais e estrangeiros (Camargo, 1995).

À SECOM/PR, por ser órgão gestor do SICOM, recai parte importante da coordenação e execução de ações de diplomacia pública, por ser responsável por “promover o Brasil no exterior” (Brasil, 1999). De acordo com o Decreto 11.362/2023 (Brasil, 2023j), caberia ao “Departamento de Mídia Internacional” da SECOM/PR a responsabilidade por “divulgar políticas, programas e ações do Poder Executivo federal, com foco na Presidência da República, aos integrantes da imprensa internacional” (art. 9º, I); “elaborar plano com as políticas e diretrizes de comunicação internacional do SICOM, de modo a divulgar as políticas, os programas, as ações e as temáticas do Poder Executivo federal junto ao público internacional” (art. 9º, II); e da Secretaria de Comunicação Social da SECOM/PR de “supervisionar as ações de comunicação do País no exterior” (art. 1º, XI). A Secretaria de Políticas Digitais da SECOM/PR seria responsável por “promover, no âmbito de sua competência, interação com organismos nacionais e internacionais, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores” (art. 23, VIII); e por “formular políticas para a promoção de conteúdo brasileiro no ambiente digital, em articulação com o Ministério da Cultura” (art. 23, V).

Não obstante as disposições do decreto presidencial, o papel do MRE é central em qualquer ação de divulgação ou interação com públicos estrangeiros, sobretudo por ser a rede de postos do Brasil no exterior, ou seja embaixadas, consulados e missões junto a organismos internacionais, os pontos difusores da imagem do país no exterior e de comunicação direta tanto com governos quanto com sociedades estrangeiras locais. O Decreto nº 11.357/2023 (Brasil, 2023i) deixa clara também competências do MRE sobre a promoção do Brasil no exterior ao atribuir ao “Departamento de Promoção Comercial, Investimentos e Agricultura” a competência de “promover e monitorar a imagem dos produtos e dos serviços brasileiros no exterior” (art. 40, II), ao Instituto Guimarães Rosa de “promover a língua portuguesa” (art. 42, II); “difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras” (art. 42, IV), e “divulgar o País no exterior” (art. 42, V). Cabe destacar que o próprio MRE é integrante do SICOM, coordenado pela SECOM/PR.

Como acontece em pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores de outros países, é difícil restringir a atuação do MRE a apenas contatos intergovernamentais. A atuação do MRE na área de diplomacia pública é crescente, com a utilização dessa ferramenta por diversas áreas temáticas da estrutura ministerial para divulgação da realidade brasileira e defesa de interesses nacionais, com alguns postos no exterior contando com

setores específicos de diplomacia pública como na embaixada do Brasil em Washington, Londres, Lisboa, Berlim e Pequim (Brasil, 2023i). Não menos importante é a atuação da Assessoria Especial de Comunicação Social do MRE na publicação de notas à imprensa, articulação de ações entre o MRE e os meios de comunicação de massa, no gerenciamento das mídias eletrônicas do ministério e no envio de informações para comunicação estratégica da rede de postos do serviço exterior (Nakata, 2013; Villanova, 2017).

Nesse conjunto, cabe destaque à diplomacia cultural (Gushiken; Brito; Ueta, 2017). Em 1946, foi estabelecida a Divisão Cultural do MRE e, em 1961, o Departamento Cultural e de Informações na estrutura do ministério, o que denota a intenção de exercer ações planejadas e concertadas nesse campo no exterior (Castro, 2009). Atualmente, as ações de diplomacia cultural e diplomacia de intercâmbio estão concentradas no Instituto Guimarães Rosa, que é a unidade responsável pelas relações culturais, educacionais e de promoção da língua portuguesa no exterior e conta com 24 unidades físicas em diferentes países e 6 núcleos de estudos brasileiros (Brasil, 2023k). O Instituto Guimarães Rosa também coordena as ações do “Programa de Diplomacia Cultural” da rede de representações diplomática e consulares do Brasil.

Como parte de suas atribuições voltadas à promoção da vertente brasileira da língua portuguesa no exterior, as unidades do IGR promovem atividades para comunidades brasileiras residentes em outros países, como cursos de português como língua de herança para expatriados. Também oferecem cursos de língua portuguesa para estrangeiros e aplicam o exame “Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros” (CELPE-Bras), destinado à comprovação da proficiência no idioma português do Brasil e do “Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos” (Enceja), em coordenação com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Além disso, as unidades do IGR oferecem cursos de dança, música, culinária e artes plásticas, entre outras atividades ligadas à promoção da cultura brasileira (Brasil, 2023k). O MRE coordena e administra, igualmente, em articulação com os órgãos governamentais competentes, a iniciativa de diplomacia de intercâmbio do “Programa de Estudantes-Convênio de Graduação” (PEC-G) e do “Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação” (PEC-PG) (Brasil, 2023i).

O “Programa Leitorado”, renomeado “Leitorado Guimarães Rosa”, criado em 1953, e que conta com 40 leitores ao redor do mundo, é iniciativa, conduzida pelo MRE em parceria

com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela qual são concedidas bolsas a profissionais da área de Letras selecionados para atuar como leitores em instituições de ensino superior estrangeiras, promovendo a língua portuguesa, a literatura e a cultura brasileira nessas instituições. Os leitores contribuem para proporcionar maior visibilidade internacional ao ensino superior brasileiro, ampliar o acesso de professores brasileiros a centros acadêmicos internacionais de excelência e fomentar a colaboração entre instituições e docentes nacionais e estrangeiros (Brasil 2023i).

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) é outra entidade na estrutura do MRE utilizada para realizar ações de diplomacia pública voltadas à divulgação da política externa brasileira e, nessa mesma linha, a própria academia diplomática brasileira, o Instituto Rio Branco, desde 1976 oferece programa de intercâmbio para diplomatas estrangeiros (Pestana, 2020).

Apesar de atuação em diplomacia pública com relevante número de ações no exterior, não foi possível apurar, contudo, no âmbito do MRE, documentos ostensivos que pudessem transmitir mais claramente os objetivos das iniciativas de diplomacia cultural, os países prioritários, bem como o monitoramento das atividades e a avaliação do desempenho das ações executadas pelos agentes do serviço exterior, além de prestação de contas quantitativa de ações realizadas.

Na área de promoção tecnológica, fica mais clara a atuação do MRE ao atribuir em seu regimento interno à Divisão de Ciência, Tecnologia e Inovação (DCTEC) a competência de promover externamente o Brasil “como país produtor de conhecimento em setores de fronteira científica” (Brasil, 2023i). Embora haja na página eletrônica do MRE informações sobre o orçamento dispendido e número de ações executadas (Brasil, 2023d), não há maior avaliação do conjunto de ações conforme exposto no capítulo anterior desta tese.

No âmbito da diplomacia pública brasileira, vale menção, ainda, ao trabalho desenvolvido pela Apex-Brasil na promoção da imagem dos produtos brasileiros no exterior e na imagem do país para atração de investimentos produtivos e, nos últimos anos à coordenação da participação do Brasil em exposições universais (Khauaja; Hemzo, 2007; Pestana 2020), bem como ao trabalho da agência EMBRATUR na promoção do Brasil como destino turístico, os quais contribuem para moldar a imagem do país no exterior junto a públicos estrangeiros (Gomes, 2011; Pestana, 2020).

Em que pesem críticas e debilidades, o Brasil logrou instituir instrumentos de diplomacia pública, de diferentes graus de intensidade, complexidade e amplitude, que se destacam no contexto latino-americano (Aguirre, 2020).

3.9 Motivações para a execução de ações de diplomacia pública na área tecnológica

Esta tese busca exatamente contribuir para a expansão da fronteira do conhecimento em segmento da diplomacia pública que aparentemente não goza de densidade de estudos científicos pelo levantamento bibliográfico realizado, qual seja, o da promoção tecnológica internacional. Nesse entendimento, Copeland (2018) defende que a diplomacia científica, que se mantém quase invisível no conjunto de ferramentas de diplomacia pública deveria obter prioridade na alocação de recursos, dado seu caráter estratégico para as economias nacionais e desafios globais.

A imagem dos países influencia, irrefutavelmente, a decisão de consumidores, investidores, migrantes qualificados e parceiros internacionais em todas as áreas, inclusive a tecnológica. Para tanto, a diplomacia pública, como parte fundamental dos esforços da gestão da marca-país, deveria dedicar cada vez mais espaço na promoção do segmento tecnológico em ações de internacionalização e de promoção de imagem, em vista das externalidades positivas que o setor gera para a economia nacional, a qual, a seu turno, será crescentemente digitalizada e baseada no conhecimento. Trata-se de setor estratégico para alavancar a competitividade de toda a economia brasileira. É, portanto, benéfico que os países invistam em esforços de diplomacia pública para melhorar sua imagem e reputação também nesse setor (Sharp, 2009).

Em mundo globalizado, a opinião pública exerce crescente peso para o alcance de objetivos específicos relacionados a políticas nos mais variados temas (Potter, 2021). Com esse pano de fundo, faz-se necessário acompanhar essas opiniões e suas mudanças, inclusive relacionadas ao potencial científico, tecnológico e em inovação de seus respectivos países. Uma das ferramentas é a construção de indicadores de percepção (Ilzuka; Hollanders, 2017; Hollanders; Janz, 2013), os quais são parte integrante de classificações internacionais,

como o Índice Global de Inovação (IGI)³⁹ e o Índice Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial⁴⁰, e são critérios levados em consideração para a verificação do êxito de atividades relacionadas à diplomacia pública.

Nesses indicadores, o Brasil não tem logrado obter boas posições. A falta de reconhecimento do Brasil no cenário internacional como nação inovadora gera externalidades negativas que prejudicam a inserção internacional de produtos, serviços ou processos tecnológicos inovadores nacionais, bem como a atração de investimentos e mão de obra qualificada estrangeiros.

A questão relacionada à falta de identificação da marca Brasil com tecnologia é considerada desafio a ser superado (CNI, 2018). A marca Brasil, apesar de forte apelo no imaginário internacional, teria baixo valor no tocante à inovação tecnológica e o diagnóstico é de que deveriam ser dedicados mais esforços por parte de todos os atores dos ecossistemas brasileiros de inovação para projetar as capacidades nacionais no exterior (CNI, 2020).

Nas reuniões preparatórias organizadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para formulação da Política Nacional de Inovação foram apuradas evidências semelhantes, ao se constatar que seria necessário para estimular a inovação tecnológica nacional: “difundir internacionalmente o estado da arte dos temas em que o país tem potencial de liderança” (CGEE, 2021, p. 29). A expectativa dessa maior promoção no exterior foi compartilhada não só por instituições governamentais que participaram do exercício, mas foram referendadas por diversas entidades que constituem o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Essa expectativa foi plasmada numa das diretrizes da Estratégia Nacional de Inovação (Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021).

As percepções equivocadas da comunidade internacional relacionadas às capacidades tecnológicas brasileiras causam problemas no lado real da economia, uma

³⁹ O pilar de “instituições” do IGI, no qual o Brasil é mal avaliado (WIPO, 2023), é alicerçado em índices de percepção a respeito da qualidade dos serviços públicos, ambiente legal, qualidade da formulação e implementação de políticas públicas e promoção governamental da interação entre o setor público e o setor privado.

⁴⁰ No relatório global de competitividade (WEF, 2020) cerca de 30% dos indicadores são constituídos por pesquisas de percepção com empresários.

vez que geram externalidades negativas, ao prejudicar a comercialização de produtos, serviços e processos inovadores (Story, 2005), bem como a atração de investimentos (Hauff; Nilsson, 2016) e de mão de obra qualificada estrangeiros (Froese *et al.*, 2010).

Com amparo nesses entendimentos, faria sentido a construção de programa específico pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro, a fim de articular a atuação diplomática em prol da difusão e gestão da imagem do Brasil como país inovador, conforme analisado no capítulo anterior, sobretudo por envolver especialistas das áreas de ciência, tecnologia e inovação em rede com os agentes do serviço exterior, o que confere credibilidade às iniciativas (Cull, 2010). No entanto, como examinado no capítulo 1, as políticas públicas devem apresentar mecanismos de monitoramento e avaliação. No tocante a políticas que envolvam ações de diplomacia pública há idiosincrasias, as quais serão objeto de consideração do próximo capítulo e serão, somadas às peculiaridades da área de tecnologia, levadas em conta na elaboração de modelo avaliativo desta tese.

CAPÍTULO 4 – A questão do monitoramento e avaliação na implementação de ações de diplomacia pública na área de tecnologia

A questão se as iniciativas de diplomacia pública são capazes de influenciar públicos estrangeiros ou contribuir para o alcance de objetivos de política externa é, ainda, objeto de debate na literatura, assim como tentativas de criação de métodos de avaliação eficazes para essa comprovação (Pahlavi, 2007; Memis, 2010; Banks 2011; Brown, 2011; Gonzales, 2015; Sevin, 2017a; Tam; Jeong-Nam, 2017; Ji, 2017; Hakraman, 2017; Buhmann; Sommerfeldt, 2021). Não foram identificadas na literatura revista referências aplicadas às especificidades da mensuração do desempenho na execução das ações de promoção tecnológica executadas por governos nacionais, ainda que, conforme explanado no capítulo 3, a natureza dos seus objetivos é semelhante aos de outras vertentes de diplomacia pública. Nessa circunstância, esta tese propõe-se à criação de modelo específico, que será desenvolvido no próximo capítulo, para o estabelecimento dessas métricas, o qual poderá ser utilizada em outros contextos por pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores de outros países, além do Brasil. Não obstante, cabe primeiramente refletir sobre o tema da própria análise das ações de diplomacia pública *latu sensu*, de modo a que o modelo a ser criado leve em consideração esses elementos. O pressuposto, a ser melhor desenvolvido a seguir, é de que o desempenho da diplomacia pública pode ser mensurado (Rachmawati, Kodong, Angretnowati, 2020).

Nesse bojo, o presente capítulo buscará discorrer sobre as especificidades da mensuração da efetividade de iniciativas de diplomacia pública. Num primeiro momento, serão tecidas considerações sobre desafios e modelos de avaliação de ações de diplomacia pública, cujos esforços incipientes se concentram, em geral, em atividades relacionadas às diplomacias cultural e de intercâmbio. Posteriormente, serão passadas em revista lições de estratégias de monitoramento e avaliação de ações de diplomacia pública de países selecionados, em particular provenientes do mundo anglo-saxão, em que foi identificada maior cultura avaliativa nesse setor. O objetivo dessa seleção de exemplos de outros países não é fazer análise exaustiva, mas simplesmente lançar luz em determinados aspectos que serão úteis à construção de modelo avaliativo realizada no próximo capítulo.

4.1 Desafios

Para ser relevante, a diplomacia pública deve ser baseada em evidências (Ramabadran, 2023). Nos anos mais recentes, objetivos, resultados, impacto e transparência no emprego dos recursos são cada vez mais cobrados dos agentes da diplomacia pública (Pamment, 2013), que muitas vezes recebem apoio e treino inadequado (Brown, 2017).

Gilboa (2008), ao ressaltar os poucos modelos existentes no que diz respeito à avaliação do desempenho da diplomacia pública, destaca que esses exercícios são necessários para desenvolver o conhecimento no setor, porque focam nas variáveis mais significativas e em seus relacionamentos, o que força, por sua vez, reflexão dos agentes do serviço exterior sobre sua própria atuação e os propósitos de seus programas e projetos.

Um dos desafios na aferição da eficácia das ações de diplomacia pública é o lapso temporal demandado para que haja alteração de percepções por parte de segmentos de público estrangeiros (Banks, 2011). De fato, o resultado das ações de diplomacia pública requer o transcurso de período temporal que transcende o mandato de governos e que, por isso, muitas vezes, não interessa a políticos que não vão auferir os méritos dos frutos decorrentes dessas iniciativas.

Outro desafio apurado na literatura é se as mudanças de atitude decorrentes de percepção mais apurada sobre as potencialidades de determinado país proporcionadas por ações de diplomacia pública geram, concretamente, resultados em termos econômicos, políticos, culturais, tecnológicos (Buhmann; Sommerfeldt, 2021). O estabelecimento dessa correlação direta talvez seja a tarefa mais difícil dos modelos que se propõem a aferir os benefícios reais decorrentes dos investimentos feitos pelos países em diplomacia pública (Hicks, 2021).

Não menos desprezível como desafio seria a falta de coordenação e sobreposição de entidades que lidam com ações de diplomacia pública nos contextos nacionais, pois dificultam a atribuição de ações específicas a determinados resultados (Estados Unidos, 2007b; Sommerfeldt; Buhmann, 2019).

Há, inquestionavelmente, desafios para mensuração da diplomacia pública. Vinter e Knox (2008) sintetizam três principais: i) ambição de longo prazo; ii) conceitos intangíveis,

como aumento de confiança ou melhora no relacionamento; iii) o problema de atribuição da correlação direta entre a ação de diplomacia pública e o efeito desejado. Banks (2011) adiciona dificuldades relacionadas ao alto custo da mensuração; o estabelecimento de linha de base para início da estimativa de comparação; a aversão ao risco de instituições governamentais; o receio com os próprios processos de avaliação que podem apontar debilidades nas instituições governamentais; a trocas de equipes; e o pouco interesse da academia em contribuir para o debate.

A esse respeito, Topp *et al.* (2018, p. 2), ao comentar a criação do programa KMP (*Knowledge Management for Policy*) do JRC (*Joint Research Centre*) da União Europeia cujo propósito é justamente estimular o uso de evidências na formulação de políticas públicas comunitárias, destacam as dificuldades de diálogo entre pesquisadores e gestores públicos: “a brecha relaciona-se primariamente a diferenças fundamentais nas práticas, expectativas, incentivos, linguagem e regras”⁴¹. Trata-se de problema apontado na teoria de duas comunidades de Caplan (1979), que precisa ser superado para a efetiva elaboração de políticas públicas informadas por evidências científicas e que se deve dar pela cocriação de conhecimento entre os diferentes interessados (Bandola-Gill *et al.*, 2022). Os serviços exteriores poderiam beneficiar-se muito mais do trabalho desenvolvido pela academia, se desconfianças e melhor compreensão mútua dos limites e desafios desses dois universos fossem alcançados (Adler-Nissen, 2015).

Um fator considerado crucial para o sucesso dos sistemas de avaliação de ações de diplomacia pública é que estejam ligados e apoiados diretamente pela alta estrutura administrativa das organizações em que estão inseridos e que, de fato, sejam disseminados em todos os níveis burocráticos e recebam sugestões e críticas por aqueles que a executam para a consolidação de cultura de avaliação pelos membros da organização, a fim de que os dados apurados sejam utilizados na tomada de decisões (Banks, 2020), a exemplo de órgãos de governo estadunidense que estabelecem escritórios centrais de avaliação (Estados Unidos, 2017).

Outro desafio que deve se ter em conta quando se busca avaliar o impacto de ações de diplomacia pública é sobre a definição do público-alvo, pois deverá haver leitura diferenciada dos dados quando há concentração de iniciativas em públicos mais qualificados

⁴¹ No original: “the gap relates primarily to key differences in the practices, expectations, incentives, language, and rules”.

como tomadores de decisão ou influenciadores, em comparação com a sociedade estrangeira em geral (Memis, 2010). Um modelo de avaliação de diplomacia pública não pode se furtar de considerar essas disparidades para ser efetivo.

Não menos importante é identificar os mecanismos causais e a cadeia de suposições que sustentam a ação de diplomacia pública, ou seja, o marco lógico dos programas, os quais esclarecem como a intervenção deve acontecer para produzir o impacto desejado e contribuir para os esforços empregados pelas partes interessadas. Em resumo, a “teoria da mudança” que o programa ou ação individual de diplomacia pública tenciona efetivar (Valters, 2014).

A uniformização de métricas estratégicas comuns sobre as atividades de diplomacia pública de uma mesma organização, e mesmo de diferentes organizações dentro de determinado país, é considerado essencial para que os dados possam ser comparáveis, a despeito das peculiaridades das instituições, seus programas e finalidades as quase podem, ainda, contar com métricas específicas suplementares (Farar *et al.* 2018). É justamente a dificuldade de se criar sistema de mensuração de resultados de diplomacia pública - que possa ser aplicado uniformemente por diferentes entidades em pluralidade diversa de iniciativas que abrangem, por exemplo, campanhas de mídia digital, conferência com especialistas, missões de empreendedores e outros formatos -, a qual incita os gestores a examinar os resultados individualmente de cada iniciativa ou projeto, muitas vezes recorrendo ao relato de declarações episódicas, o que prejudica a avaliação do trabalho governamental como um todo (Pahlavi, 2010, p. 259).

Em mundo em que os orçamentos nacionais estão cada vez mais restritos, a falta de recursos sejam financeiros sejam humanos para monitoramento e avaliação é problema real no campo da diplomacia pública, o que leva governos a priorizar a destinação do financiamento para a execução das atividades em detrimento da avaliação (Banks, 2011; Gonzales, 2015). No entanto, dentro dessa lógica da economicidade de recursos, é ao mesmo tempo vital que as entidades que implementam ações de diplomacia pública avaliem o desempenho dos seus esforços com o intuito de entender quais são aqueles mais eficazes e, assim, determinar o uso mais eficiente de recursos limitados (Estados Unidos, 2009). Nessa circunstância, o aprimoramento dos métodos de coleta de dados e de sua difusão devem ser tarefa constante na rotina dos executores dos programas de diplomacia pública para a respectiva melhora e para melhor comunicação do valor entregue dessas

atividades para a sociedade civil e parceiros nacionais (Farar *et al.*, 2018). É o esforço de comprovar que a teoria do programa de diplomacia pública (vide Capítulo 1) atuou de forma eficaz para a alteração da percepção e posicionamento do público estrangeiro. Não há norma que estabeleça o montante que determinado programa ou entidade deva dedicar de seu orçamento para os esforços de avaliação e mensuração, mas a literatura recomenda em torno de 3% a 5% do valor total do que foi empregado nas ações que serão analisadas (Farar *et al.*, 2016; Banks, 2011; Ramabadran, 2023).

Há, nesses termos, o desafio de combinar indicadores gerais de diplomacia pública passíveis de transmitir o esforço de determinado governo, em suas múltiplas facetas, com indicadores específicos, a depender da área de atuação, pois cada instituição e conjunto de parceiros perseguem objetivos distintos e talvez os indicadores gerais não sejam suficientes para a análise dos resultados perseguidos (Baskin *et al.*, 2010).

Diante da multiplicidade de desafios levantados, de modo a sistematizar os elementos importantes que deverão ser enfrentados na elaboração de modelo avaliativo por esta tese no próximo capítulo, foi elaborado o quadro 3, com a síntese dos argumentos desta seção em treze desafios principais. Em que pesem esses desafios, não se deve pactar com as conclusões de que quanto “menos visíveis os objetivos melhores as perspectivas da política cultural” (Ribeiro, 2011, p. 36) ou de que “programas de intercâmbio cultural alcançam melhor objetivos precisamente quando não têm objetivos definidos” (Frankel, 1966, p. 89), pois sem direcionamento estratégico e de visão compartilhada pelos executores das ações de diplomacia pública, dificilmente os objetivos definidos serão alcançados.

Quadro 3 – Desafios na mensuração da diplomacia pública

1. ambição de longo prazo (Vinter; Knox, 2008; Banks, 2011).
2. atribuição da correlação direta entre a ação de diplomacia pública e o efeito desejado (Vinter; Knox, 2008; Banks, 2011; Buhmann; Sommerfeldt, 2021; Hicks, 2021).
3. falta de coordenação e sobreposição de atividades de diferentes agentes implementadores (Sommerfeldt; Buhmann, 2019).
4. conceitos intangíveis para mensuração, como aumento de confiança ou melhora no relacionamento (Vinter; Knox, 2008).
5. custo da mensuração (Estados Unidos, 2009; Banks, 2011; Gonzales, 2015; Farar *et al.*, 2018).
6. estabelecimento de linha de base para início da estimativa de comparação (Banks, 2011).
7. aversão ao risco de instituições governamentais e receio com os próprios processos de avaliação que podem apontar debilidades nas próprias instituições governamentais (Banks, 2011).
8. trocas de equipes (Banks, 2011).
9. apoio da alta chefia da organização para disseminação de cultura de avaliação (Banks, 2020)
10. pouco interesse da academia em contribuir para o aprimoramento dos métodos (Topp *et al.*; 2018).
11. definição do público-alvo (Memis, 2010).
12. definição da “teoria da mudança” da intervenção de diplomacia pública (Valters, 2014).
13. uniformização de métricas nas organizações e entre organizações de um mesmo país (Pahlavi, 2010; Baskin *et al.*, 2010; Farar *et al.* 2018).

Fonte: Elaboração própria.

4.2 Modelos e métodos

Métodos de mensuração de diplomacia pública são influenciados por modelos extraídos da área de relações públicas, como os focados em geração, impacto, percepção e formação de redes de relacionamento. A escolha de uma dessas ferramentas ou combinação delas depende das metas definidas pela organização, sem necessariamente um método ser superior em relação a outro em termos qualitativos (Pamment, 2014a).

Há, ainda, modelos que retratam a imagem internacional dos países, mas que, em geral, não delimitam áreas específicas, pois abarcam diversas dimensões e elementos, sem focar em nicho determinado como o modelo “4D” (Buhmann, 2017), “*Soft Power 30*” (Mcclory, 2019), o “*Anholt-Ipsos Nation Brands Index*” (Ipsos, 2023) ou o “Índice

de Bom País” (Anholt, 2023). Tampouco esses modelos procuram estabelecer relações de causalidade entre ações de diplomacia pública e mudança de percepção estrangeira e correlacionar a “imagem” com objetivos de política externa (Buhmann; Ingenhoff, 2015).

Nos modelos de avaliação focados em geração, as técnicas utilizadas residem na medição quantitativa de resultados produzidos. Essa contabilização pode incluir a verificação da quantidade e tamanho de publicações em mídias impressas e eletrônicas, assim como o tempo de exposição em mídias digitais e televisivas, além de abarcar, igualmente, contagem de pessoas em eventos (conferências, seminários, missões, feiras), sejam presenciais sejam virtuais, contagem de visualizações em páginas eletrônicas e quantidade de material promocional distribuído, bem como registro da quantidade de parceiros envolvidos na organização da atividade (Watson, 2000; Lindenmann, 2003; Farar *et al.* 2018).

Nesses tipos de modelos, há tentativas de traduzir a quantidade de ações de diplomacia pública em valores financeiros. Para isso, pode-se recorrer, por exemplo, a métodos de equivalência de valor de propaganda, quando há o cálculo do custo da compra de espaço publicitário na exposição obtida em determinada mídia gratuitamente (Watson, 2013). Outra tentativa desses modelos é correlacionar os valores aportados nas ações de diplomacia pública com métodos de cálculo do retorno sobre o investimento, os quais sintetizam os valores atribuídos aos resultados da campanha expressos em indicadores como os recursos econômicos advindos para o país graças ao aumento nos gastos de turistas e de estudantes estrangeiros, bem como de investimentos produtivos e fluxos comerciais (Lee; Yoon, 2010; Watson, 2011). Não obstante, são modelos concentrados, sobretudo, em indicadores do esforço feito pela organização, sem preocupação em buscar a comprovação da correlação direta das ações realizadas com a influência sobre a opinião do público-alvo.

Já os modelos de avaliação de impacto se dedicam a examinar a mudança de percepção na opinião estrangeira e posicionamentos decorrente de iniciativas das campanhas de comunicação (Pamment, 2013). São baseados em modelos lógicos para que a organização tenha consciência das intenções e expectativas dos objetivos de determinada iniciativa de diplomacia pública com a finalidade da mensuração de seu

sucesso ou fracasso (Michaelson; Griffin, 2005). Nessa concepção estaria implícito o entendimento de que diplomacia pública é mais um método de conjunto de opções para atingir os objetivos almejados por uma organização (Pamment, 2014).

Por sua vez, a diferença entre modelos de avaliação de impacto e de percepção reside no fato de que, nesses últimos, o objetivo não seria avaliar a mudança social ou comportamento concretos ou, ainda, a capacidade de determinada organização para entregar resultados. Não haveria preocupação em estabelecer relações de causa e efeito presente, a seu turno, nos modelos de impacto. A principal preocupação dos modelos de percepção recairia na identificação dos valores e opinião de determinado público-alvo (Fitzpatrick *et. al.*, 2013). Esses modelos alicerçam-se, assim, basicamente em pesquisas de opinião que acabam, muitas vezes, por gerar classificações internacionais de países, como “*rankings* de poder brando” (Anholt, 2007).

Nos modelos de formação de redes de relacionamento, a principal característica é o cultivo de relacionamentos, tal como preconizado pela diplomacia tradicional. Abrange, portanto, táticas para incorporar ideias em redes políticas que beneficiem o país executor da diplomacia pública, bem como para influenciar indivíduos proeminentes em sociedades civis estrangeiras (Fitzpatrick, 2010; Duchêne; Lamouroux, 2011). Com efeito, as estratégias de comunicação concentram-se em identificar, manter e melhorar o relacionamento com “influenciadores-chave”, “multiplicadores” ou “agentes de mudança” os quais, geralmente, com base em posições de liderança em suas respectivas esferas sociais podem alterar percepções ou mesmo decisões em favor de determinadas políticas externas (Smudde; Courtright, 2011). Trata-se de modelo de difícil mensuração que não seja de forma qualitativa, pois, em geral, os representantes nas sociedades estrangeiras têm pesos diferentes em termos de sua influência nas decisões locais. Muitas vezes, é mais efetivo concentrar-se no estabelecimento de relacionamentos fortes e verdadeiros com pequeno conjunto desses representantes do que contabilizar grande número de ações para formação de relacionamentos com agentes que talvez não sejam tão significativos nas sociedades em que estão inseridos e sejam irrelevantes para auxiliar a atingir objetivos da política externa.

Novamente, para sistematização de dados que serão úteis para elaboração do modelo avaliativo a ser proposto no próximo capítulo, considera-se oportuna a elaboração do quadro 4, que sintetiza onze diferentes métodos utilizados revistos nesta seção, sem o encapsulamento dentro de arranjo de modelo conceitual específico.

Quadro 4 – Métodos utilizadas por modelos avaliativos de diplomacia pública

1. número de publicações em mídias impressas e eletrônicas (Watson, 2000; Lindenmann, 2003; Farar *et al.* 2018).
2. tempo de exposição em mídias digitais e televisivas (Watson, 2000; Lindenmann, 2003; Farar *et al.* 2018).
3. número de participantes em eventos presenciais e virtuais (Watson, 2000; Lindenmann, 2003; Farar *et al.* 2018).
4. número de visualizações em páginas eletrônicas (Watson, 2000; Lindenmann, 2003).
5. quantidade de material promocional distribuído (Watson, 2000; Lindenmann, 2003).
6. quantidade de parceiros envolvidos na organização da atividade (Watson, 2000; Lindenmann, 2003; Farar *et al.* 2018).
7. equivalência de valor de propaganda (Watson, 2013).
8. cálculo do retorno sobre o investimento – gasto de turistas/estudantes estrangeiros, investimentos produtivos e fluxos comerciais (Lee; Yoon, 2010; Watson, 2011).
9. modelos lógicos para correlacionar a mudança de percepção decorrente das iniciativas de campanhas de comunicação (Michaelson; Griffin, 2005; Pamment, 2013).
10. pesquisas de opinião (Anholt, 2007; Fitzpatrick *et. al.*, 2013).
11. mapeamento e número de estabelecimento de interações com influenciadores (Fitzpatrick, 2010; Duchêne; Lamouroux, 2011; Smudde; Courtright, 2011)

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Experiências internacionais

As boas práticas internacionais servem de inspiração para criação e para o aprimoramento de políticas públicas (Baltazar, 2015). Nessa circunstância, com fins comparativos, foram revisadas brevemente nesta seção a experiências de conjunto de países em diplomacia pública. Alguns deles desenvolveram mecanismos específicos de apoio à internacionalização de entidades ligadas ao setor tecnológico e de marca-país ligadas à tecnologia.

Farar *et al.* (2018) destacam que ações de diplomacia pública contribuem para ampla gama de objetivos de política externa. Nesse sentido, afirmam que a diplomacia pública abrange também as ações que promovem o segmento científico e tecnológico e, nesse âmbito, singularizam como bom exemplo a Dinamarca que associa suas atividades de diplomacia pública a resultados no campo de pesquisa e desenvolvimento e negócios na área de tecnologia.

Nessas condições, serão tecidas considerações sobre a execução de ações de diplomacia pública, bem como respectivas tentativas de avaliação, além de salientados, quando existentes, políticas específicas de promoção tecnológica dos seguintes países: Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Reino Unido e Suécia. Será estudado, ainda, o caso da Comunidade Autônoma da Catalunha da Espanha para exemplificar como mesmo entidades subnacionais recorrem a instrumentos de diplomacia pública para alcançar maior projeção internacional em prol de objetivos pré-determinados. O método escolhido para análise do material composto por documentos governamentais, artigos e trechos de livros, como mencionado na introdução desta tese, foi o “*crisp-set Qualitative Comparative Analysis*” (csQCA).

Os resultados da “tabela da verdade” do método csQCA estão sintetizados no item 4.3.9 (tabela 2). Esses dados foram provenientes das combinações das respostas identificadas em cada caso (país) analisado diante da seguinte pergunta: quais parâmetros são considerados na avaliação de políticas de diplomacia pública que poderiam ser empregados para mensurar ações de promoção tecnológica internacional? No entanto, para se chegar nessa fase é necessário definir o conjunto de aspectos que serão empregados na tabela, com base no material coletado, o “*set of membership values*” (Kahwati; Kane, 2020), que foram definidos a partir de ponderações apuradas no conjunto de informações dos casos (países) dos itens deste capítulo.

4.3.1 Austrália

A missão definida na “Estratégia de Diplomacia Pública 2014–2016” do país (Austrália, 2014) é de fortalecer a influência, a reputação e as relações da Austrália no plano internacional, ao promover visão clara, criativa e confiante para a agenda política

internacional que reflita os interesses nacionais e melhore a compreensão interna do papel da pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores. Para tanto, são utilizadas ferramentas de diplomacia de promoção comercial, diplomacia cultural, diplomacia científica, diplomacia esportiva, diplomacia digital, diplomacia de intercâmbio. A estratégia de diplomacia pública foi seguida da publicação de “livro branco” da política externa (Austrália, 2017), que considera as ações nesse campo como importante instrumento de poder brando e para o fortalecimento da marca-país.

O Departamento de Negócios Exteriores e Comércio da Austrália (DFAT, na sigla em inglês) considera como ferramentas de monitoramento de seus programas de diplomacia pública (Austrália, 2004): (i) relatórios anuais; (ii) entrevistas com participantes dos programas de visitas internacionais de jornalistas do setor cultural; (iii) resumos mensais de reportagens sobre a Austrália nas imprensas estrangeiras; e (iv) pesquisas de opinião junto a públicos estrangeiros para julgar o impacto mais amplo das atividades de diplomacia pública.

No entanto, a avaliação pelo parlamento australiano das ações de diplomacia pública (Austrália, 2004) criticou a mera contabilização das ações nesses documentos como publicação de artigos, campanhas de mídia, realização de seminários e conferências, programas de visitas, sem a indicação se os objetivos de alterar imagem ou estabelecimento de relacionamentos com parcelas das sociedades locais foram alcançados. O parecer do exame pelo parlamento foi de que há apenas o monitoramento da execução de atividades, em vez de resultados efetivos.

Outro ponto de relevo levantado pelos congressistas australianos é que não basta a avaliação pelo próprio DFAT das atividades, o qual deveria ser realizado também por uma entidade independente. Além disso, os resultados das ações deveriam ser previstos desde sua concepção (Austrália, 2004).

No que diz respeito a indicadores, além de pesquisas de opinião e percepção, foram apresentados número de acessos a páginas eletrônicas, aumento de fluxos de investimentos e de correntes comerciais, crescimento em número de turistas e estudantes. Uma conclusão da avaliação pelo parlamento australiano (Austrália, 2004) foi a de que

dificilmente com apenas um indicador seria possível medir a alteração na atitude de públicos estrangeiros em relação a determinado país.

4.3.2 Canadá

Desde revisão conduzida em 1995, a diplomacia pública tornou-se o terceiro pilar da política externa canadense, igualmente importante para os dois primeiros – quais sejam, promover o crescimento econômico e a paz e segurança internacionais (Potter, 2003, p. 8). Embora os gastos do governo federal do Canadá em iniciativas de diplomacia pública possam ser considerados bastante baixos (Potter, 2003, p. 11), o país conseguiu realizar algumas iniciativas relevantes em setores específicos (Henrikson, 2005).

Em 1998, a pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores do Canadá concebeu o *Public Diplomacy Program* (PDP), como projeto de curta duração para ajudar a construir a identidade canadense, projetar a imagem do país no exterior e alcançar os canadenses em todo o mundo, ao agregar o financiamento de programas existentes de arte, cultura, relações acadêmicas, comunicações (Villanova, 2017, p. 214). Houve avaliação positiva do programa (Canadá, 2005) para a melhora do entendimento sobre a política externa do Canadá e a diversidade linguística, cultural e regional do país. Foi ressaltado que os postos canadenses no exterior foram particularmente beneficiados com a existência de orçamentos específicos para desenvolver e implementar projetos para atingir os públicos estrangeiros com consistência e continuidade, a despeito de dificuldades no desenho dos programas e falta de sinergia e coordenação. O relatório do PDP trouxe também, entre outras, as seguintes recomendações: (i) a pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores canadense deveria incrementar o orçamento de diplomacia pública associado à indicação de resultados e à prestação de contas claras; (ii) os programas de diplomacia pública deveriam operar em rede de parcerias, tanto interna quanto externamente; e (iii) novas abordagens para potencializar o engajamento dos canadenses para contribuir com a formulação e desenvolvimento das ações externas deveriam ser criadas.

No âmbito da estrutura da pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores canadense, há comitê para mensuração e avaliação do desempenho que coordena a avaliação de programas e ações do *Global Affairs Canada*. Não foi possível, contudo, ter acesso aos documentos produzidos por esse órgão.

4.3.3 Dinamarca

A Dinamarca é país que sobressai em ações de promoção tecnológica e projeção da imagem de país inovador, por meio da atuação de “Centros de Inovação” no exterior para o apoio a empresas dinamarquesas com interesse na área de inovação e apoio à pesquisa e à educação (Dinamarca, 2019). Trata-se de agência governamental com sete centros ao redor do mundo (Vale do Silício, Boston, Munique, Tel Aviv, Nova Délhi/Bangalore, Xangai e Seul). É vinculada ao Ministério da Educação Superior e Ciência e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca com a existência de dois eixos de atuação principais: i) apoio a empresas dinamarquesas com interesse na área de inovação; e, ii) apoio à pesquisa e à educação (Dinamarca, 2019).

A nação nórdica é considerada precursora, por ser o primeiro país a criar, em 2017, o cargo de “embaixador digital” no Vale do Silício (Satariano, 2019), o qual tem como missão o relacionamento com grandes corporações na área de tecnologias da informação (Apple, Google, Facebook, etc). O pioneirismo do cargo e de suas funções ensejaram muitas discussões no âmbito diplomático e, certamente, contribuíram para associar a imagem da Dinamarca a país de vanguarda no setor de inovação. Também foi nação vanguardista ao publicar estratégia específica para diplomacia tecnológica para o período 2021-2023, na qual estabelece prioridades estratégicas, identifica áreas impactadas, resultados, bem como define indicadores de desempenho (Dinamarca, 2021).

Não obstante, os aspectos do documento que lidam com diplomacia pública, em que, por exemplo, foi estabelecida a meta de o país ser reconhecido como responsável no plano internacional em tecnologia; os indicadores de desempenho parecem muito mais ligados a esforços realizados do que necessariamente a conexão dessas atividades com os resultados esperados. Assim, há a menção a publicação de catálogos, relatórios, número de artigos publicados na imprensa, estabelecimento de diálogos formais com a sociedade

civil no exterior, quantidade de realização de visitas de autoridades e reuniões (Dinamarca, 2021). Parece, portanto, faltar instrumentos avaliativos de como essas ações contribuiriam para os resultados de imagem. Outros indicadores do documento mencionam em “contribuir” para esforços, mas não explicam como isso seria feito. Nessas condições, apesar do louvável esforço da pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores dinamarquesa em entabular estratégia específica para a área tecnológica em diplomacia pública, aparenta que faltam elementos para correta mensuração do trabalho que será executado.

4.3.4 Estados Unidos

Mesmo antes da criação da “Comissão Consultiva em Diplomacia Pública” no Congresso dos Estados Unidos, o governo estadunidense já se preocupava em influenciar “corações e mentes” (Zaharna, 2010) no exterior para as causas do país. Santomauro (2015) argumenta que o Comitê de Informação Pública (*Committee on Public Information – CPI*), fundado em 1917 e dissolvido em 1919, foi a primeira agência do governo dos EUA criada para influenciar a opinião pública, cujo trabalho se concentrou nos aspectos relacionados à Primeira Guerra Mundial. A entidade, contudo, como já mencionado anteriormente, tinha foco tanto para o público externo quanto para o interno. A meta de buscar influenciar o público interno norte-americano, por ser considerado antidemocrático, foi a razão principal de o Congresso norte-americano ter extinta a CPI (Santomauro, 2015).

Santomauro (2015) chama a atenção para o uso do termo “informação” para denominar o órgão, propositalmente para se afastar da conotação negativa de “propaganda”, ligada à distorção da verdade (Van Ham, 2001; Baines; O’Shaughnessy, 2014; Snow, 2015). O termo “informação” foi adotado pelas agências subsequentes que trataram de diplomacia pública, ainda que muito centradas em “propaganda” de guerra e no combate a “ideias comunistas” (Rabelo, 2009). Nessa ocasião, foram também criados

postos locais de informação no exterior (*United States Information Services – USIS*)⁴² que foram elementos centrais para a difusão de informações sobre os EUA no exterior (Tobia, 2009).

Nas décadas de 1920 e 1930 as ações de promoção cultural, artística e educacional dos EUA no exterior foram conduzidas por instituições privadas como a fundação Rockefeller, fundação “Simon Guggenheim”, fundação “*Carnegie Endowment*”, “*Lions Club*”, “*Rotary Club*”, “*American Library Association*” (ALA) e mesmo pela indústria de entretenimento - TV, rádio e cinema (Silva; Lima, 2008).

Após a Segunda Guerra Mundial, na administração Truman, as funções de divulgação cultural, de intercâmbio e de informação são incorporadas por diversas entidades, em particular o Departamento de Estado, responsável pelas Relações Exteriores do país. Em 1952, é criada a Administração Internacional de Informação (*International Information Administration - IIA*), agência semiautônoma ainda ligada ao Departamento de Estado, que se tornou, em 1953, em Agência de Informação dos Estados Unidos (*United States Information Agency – USIA*), órgão criado pelo presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower (Moura, 2012).

A USIA foi a maior agência daquele país no exterior durante os anos 50 e 60 em número de funcionários e orçamento, mas a partir da década de 1970 perdeu relevância junto à Casa Branca que redirecionou suas ações para lideranças políticas, do mundo cultural, da mídia e das universidades (Santomauro, 2015). A agência encerrou atividades em 1999, quando as suas funções foram incorporadas por outros dois órgãos (Cull, 2012). Aquelas relacionadas à rádio, TV, pesquisa de opinião e mídia foram transferidas ao *Broadcasting Board of Governors* (posteriormente, em 2018, renomeada para *U.S. Agency for Global Media – USAGM*). As de intercâmbio cultural, por sua vez, foram atribuídas à Subsecretaria de Estado para Diplomacia Pública e Relações Públicas do Departamento de Estado dos Estados Unidos (Dovilla, 2023).

Em 2020, os Estados Unidos destinaram USD 2.237 bilhões para ações de diplomacia pública, o que significou 3.99% do total do orçamento da pasta governamental

⁴² Os USIS no exterior, em geral baseados nas embaixadas e consulados dos EUA no âmbito do Departamento de Estado, com estrutura que misturava relações públicas, cultura, bibliotecas e informação, passaram posteriormente para a coordenação do USIA.

responsável pelas Relações Exteriores norte-americana e 0.14% do orçamento federal daquele país (Estados Unidos, 2021).

Em sua comunicação dos resultados dessas ações, é enfatizado o impacto palpável de dados quantitativos, como o aporte para a economia estadunidense de USD 38.7 bilhões e a geração de 415.996 empregos, apenas decorrente da vinda de mais de um milhão de estudantes estrangeiros. São destacados, igualmente, as atividades desenvolvidas com as embaixadas e consulados, incluindo a criação de espaços expositivos, os “espaços dos Estados Unidos”, com mais de 14.5 milhões de visitantes, a realização de mais de 90 programas de intercâmbio, com cerca de 55 mil participantes estadunidenses e estrangeiros, a contabilização do acesso das páginas eletrônicas das missões diplomáticas e consulares, com mais de 80 milhões de visualizações, montante similar aos seguidores dessas páginas em redes sociais, além da audiência do serviço de rádio e mídias eletrônicas do USGAM (*U.S. Agency for Global Media*) de 354 milhões de pessoas. Vários dos programas relatados de diplomacia pública, além da produção de material de divulgação sobre o setor de CTI estadunidense, apresentam relação com a área de promoção tecnológica como: *TechWomen leader* em STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) para intercâmbio nos EUA, *TechGirls*, *National Youth Science Camp*, programação para jovens, e o *TechCamp*, que conecta especialistas em CTI com formadores de opinião locais.

Dentro da estrutura da pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores norte-americana, no âmbito da subsecretaria de Diplomacia Pública e Relações Públicas da Secretária de Estado, há unidade específica encarregada de elaborar métricas da eficácia da diplomacia pública e, assim, aconselhar a alocação de recursos e o planejamento estratégico da subsecretaria, o “Escritório de Política, Planejamento e Recursos para Diplomacia Pública e Assuntos Públicos” que coordena uma unidade de pesquisa e avaliação (Estados Unidos, 2023a). A política de desenho, monitoramento e avaliação de programas e projetos da Secretaria de Estado dos Estados Unidos orienta a que todas as agências e escritórios devam desenvolver plano de monitoramento para seus programas ou projetos e realizar avaliações para examinar seu desempenho e resultados (Estados Unidos, 2017). Essa falta de padronização dos procedimentos, contudo, pode

ocasionar dados inconsistentes, como alerta estudo de Sommerfedt e Buhmann (2019). Trata-se, portanto, de elemento importante que deve ser considerado na criação de modelos de avaliação. Não há dúvida, contudo, da consolidação da “cultura de avaliação” na pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores estadunidense com a inclusão de princípios e práticas do setor em seu “Manual do Serviço Exterior” e outros documentos (Estados Unidos, 2018; Estados Unidos, 2023b).

Há preocupação crescente para que os objetivos e metas sejam mensuráveis, apesar das peculiaridades das ações de diplomacia pública para que não sejam estipulados métricas genéricas, como as apontadas pelo escritório de controle estadunidense em relatório que mencionava a impossibilidade de medir o êxito do trabalho do USGAM pela imprecisão da formulação dos objetivos de “criar diálogo”, “fortalecer a compreensão mútua” e “contar a história da América para o mundo” (Estados Unidos, 2003).

Em 2005, o Escritório de Política, Planejamento e Recursos (R/PPR, na sigla em inglês) foi criado para apoiar o Subsecretário de Diplomacia Pública e Relações Públicas do Departamento de Estado dos Estados Unidos nas diversas dimensões administrativas, o que reforçou a vertente do monitoramento e avaliação em toda a subsecretaria (Farar *et al.*, 2016).

Em 2006, o Departamento de Estado criou banco de dados eletrônico chamado *Mission Activity Tracker* (MAT) para acompanhar o custo, eficácia e resultados de longo prazo das campanhas de diplomacia pública, com dados padronizados da maioria das outras áreas de atividade governamental estadunidense sendo usado no desenho da campanha e de sua execução, com registro de datas de início e término, temas, público alcançado, canais de comunicação utilizados, frequência de eventos de acompanhamento e vínculos com programas ou metas mais amplas governamentais (Matwiczak, 2010).

Banks (2020) destaca que o governo norte-americano empregou esforços para ter uma avaliação holística de todas as ações de diplomacia pública no projeto intitulado “*Advancing Public Diplomacy Impact - APDI*”, em 2007, 2009 e 2011, no qual foram comparadas as atitudes em relação aos Estados Unidos de indivíduos em diversos países submetidos a ações de diplomacia pública com grupos de controle de países os quais não receberam essas intervenções. Apesar dos resultados positivos demonstrados, a

“Comissão Consultiva em Diplomacia Pública” bipartidária no Congresso Nacional trouxe diversos questionamentos à metodologia aplicada ao estudo (Farar *et al.*, 2014).

Em 2007, foi publicada a “Estratégia dos Estados Unidos em Diplomacia Pública e Comunicação Estratégica” em que foi reforçada a necessidade de coordenação entre as diversas agências governamentais, bem como criado repositório de dados e análise da opinião pública internacional de acesso livre a essas entidades, de modo a que todos tivessem as mesmas informações para elaborar estratégias de ação em diplomacia pública (Estados Unidos, 2007a). Sobre avaliação, a estratégia determina que todas as agências governamentais devem incorporar avaliação e mensuração da comunicação estratégica no desenho de programas de diplomacia pública, mesmo ao admitir que não é possível estabelecer a correlação direta da prova entre a iniciativa de diplomacia pública e o resultado, mas que seria possível, por exemplo, acompanhar número de entrevistas concedidas, tempo de exposição das mensagens transmitidos, entre outros indicadores (Estados Unidos, 2007a). A estratégia almejava, ainda, estabelecer cultura de avaliação nos entes governamentais; padronizar indicadores de desempenho; estabelecer mecanismos comuns de coleta de dados das ações de diplomacia pública; e conduzir revisões periódicas específicas para avaliar programas conduzidos pelas agências governamentais (Estados Unidos, 2007a).

Apesar de avaliação poder ser considerada quase sempre parte da diplomacia pública dos Estados Unidos, Hybil *et al.* (2014) alertam, contudo, que a avaliação é utilizada muito mais como método de justificação do que já estava sendo implementado do que como maneira de tomar decisões mais qualificadas para priorizar programas eficazes e interromper os que não geram os resultados esperados. A demanda do lado dos poderes Executivo ou Legislativo para mais “avaliação” estaria quase sempre vinculada a tentativas de cortes no orçamento dos programas, em vez da concessão de maiores volumes de recursos para aqueles programas considerados mais eficazes.

4.3.5 Países Baixos

Em avaliação implementada pelo Departamento de Avaliação de Políticas e Operações dos Países Baixos nas ações de diplomacia pública realizadas pelo governo no

período 2009-2014 (Países Baixos, 2016), foram elencadas as seguintes ações de diplomacia pública executadas: exposições, intercâmbios, promoção de marca, concessão de bolsas e patrocínios, organização de anos de amizade, festivais, feiras, missões comerciais, visitas de Estado, encontros temáticos, programas de visitantes, financiamento de projetos de pesquisa, recepções, publicações, manutenção de mídias sociais e comunicação corporativa. Essas ações teriam como resultados: fortalecimento da cooperação em áreas prioritárias, acesso a novas redes de relacionamento, apoio a objetivos políticos, formação de coalizões com governos e instituições privadas, fortalecimento da interação com público qualificado, influência na tomada de decisões sobre temas de política, além do crescimento da compreensão das posições governamentais neerlandesas no exterior.

Ao final, esses resultados teriam o impacto de influenciar a política para o benefício dos Países Baixos, criar reputação favorável e aumentar o entendimento mútuo e confiança, que levariam às metas de o país ocupar posicionamento mais forte no plano internacional e atingir os objetivos de política externa. O documento, apesar de reiterar a importância do monitoramento e avaliação, não estabelece critérios gerais para mensuração das ações de diplomacia pública neerlandesa.

Os Países Baixos implementam, ainda, ações específicas na área de diplomacia pública voltadas ao setor de CTI, executadas por meio da *Netherlands Innovation Network* (NIN), que está presente em 16 países no exterior (Países Baixos, 2020). Ainda que seus objetivos atestem que a rede busca não apenas identificar tendências em inovação e P&D; orientar e organizar missões e delegações de inovação; formar parcerias e defender interesses do setor, mas também promover a imagem do país associada à tecnologia e à inovação (Países Baixos, 2019), não foi possível identificar modelos para mensuração do êxito dessas iniciativas específicas.

4.3.6 Reino Unido

Desde 2002, o Reino Unido possui na estrutura de seu parlamento unidade responsável por propor estratégia em diplomacia pública e que submete relatórios para análise de seus membros (Reino Unido, 2006). Os dois principais órgãos financiados pelo

governo britânico, em paralelo ao trabalho desenvolvido pela pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores, são a rede de serviços jornalísticos *BBC World Service*, fundada em 1932, e a rede de escolas e centros culturais do *British Council*, fundada em 1934, que sofrem escrutínios regulares sobre a eficácia de suas ações (Reino Unido, 2014b). Em 1996, foi criada divisão de diplomacia pública dentro da estrutura da pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores britânica (Fisher, 2020).

Além das métricas de desempenho quantitativas como público atingido e eventos realizados, mais recentemente as organizações passaram a também avaliar o valor que aportam para as partes interessadas, usuários, gestores, financiadores, entre outros. (Gillespie *et al.*, 2014). Como cada parte apresenta interesses distintos nos resultados da organização, são aferidos diversos critérios: reputação, parcerias formadas, engajamento, alcance de público, etc. Nas avaliações conduzidas, em particular pelo *British Council* (Memis, 2010), que requer a elaboração de modelo de marco lógico para cada projeto aprovado, são destacados os dados qualitativos, que muitas vezes servem para esclarecer os dados quantitativos obtidos em formulários.

No que diz respeito à imagem do país, o Reino Unido criou a campanha *GREAT* (<https://www.greatbritaincampaign.com/>), em que com um jogo de palavras com o nome em inglês de Reino Unido (*Great Britain*) enaltece as características do país que seriam “incríveis”. A campanha abrange diversos segmentos, o “*Innovation is Great*” permeia diversas mensagens, ao enfatizar as capacidades tecnológicas, de pesquisa e educacionais do país, e ao buscar associá-lo à modernidade, à criatividade e às indústrias dinâmicas de alta tecnologia. Não há, contudo, a escolha de segmento tecnológico específico para a concentração dos esforços de divulgação. A campanha é executada pelo Departamento de Comércio do Reino Unido, mas se articula com os mais diversos órgãos de governo e com o setor privado por meio de comitê interinstitucional, do qual a pasta governamental responsável pelas Relações Exteriores britânica faz parte, para construir narrativa integrada no exterior.

Em relatório de avaliação dos primeiros três anos da campanha (2012-2015), o escritório nacional de controle britânico considerou os dados positivos, sobretudo pela ênfase em métricas de retorno do investimento realizado, além de métricas tradicionais

de quantidade de publicações em mídias sociais e eletrônicas, participação em eventos e alteração de percepção (Reino Unido, 2015a). A esse respeito, os 113 milhões de libras dispendidos teriam gerado 1.2 bilhão de libras, baseado em indicadores específicos de desempenho como: (i) anúncio de investimentos produtivos; (ii) geração de faturamento adicional em empresas nacionais impactadas pela campanha; (iii) aumento de exportações; (iii) aumento de número de estudantes estrangeiros e seus gastos; (iv) aumento no número de turistas e seus gastos.

As ações internacionais de promoção tecnológica do governo britânico são também executadas pela *UK Science and Innovation Network* (SIN). A SIN é financiada conjuntamente pelo *Department for Business, Energy & Industrial Strategy* (BEIS) e pelo *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) e administrada por este último. A rede conta com 120 colaboradores em mais de quarenta países, coordenados por gerentes regionais sediados em repartições do Reino Unido no exterior (Reino Unido, 2015b).

As propostas, elaboradas pelos responsáveis por cada país, contêm objetivos estratégicos a serem atingidos em cinco anos, objetivos anuais e atividades previstas. Em grupo menor de países, entre os quais o Brasil, os representantes da SIN ainda contam com os recursos do *Fundo Newton* (Grimes; McNulty, 2016; Santos, 2021)⁴³ para articular projetos conjuntos de cooperação internacional (Reino Unido, 2014b). Os escritórios são avaliados a partir de parâmetros que incluem alcance da influência local, resultados comerciais (“vitórias comerciais”, investimentos) e apoio a visitas de alto nível (Brasil, 2019h). As ações oscilam desde o apoio a missões de startups ao exterior, missões de *matchmaking* para parcerias seja de empresas e pesquisadores britânicos ao exterior como de estrangeiros para o Reino Unido, a organização de missões com formuladores de políticas públicas e formadores de opinião para conhecer o sistema britânico de ciência e inovação, entre outras. A estratégia do governo britânico “*Our Plan for Growth: Science*

⁴³ Trata-se de iniciativa do governo britânico que visa promover o desenvolvimento social e econômico dos países parceiros, por meio de pesquisa, ciência e da tecnologia (Santos, 2021). Lançado em 2014, o Fundo investirá £735 milhões em diversos programas que contemplam mobilidade, pesquisa e capacitação em 15 países (Grimes; McNulty, 2016). É realizado por intermédio de quatro consórcios, compostos pelas seguintes organizações: *British Council* e *HE International*; as academias *Academy of Medical Sciences*, *British Academy*, *Royal Academy of Engineering* (RAEng) e *Royal Society*; *Innovate UK*; *Met Office*; e *Research Councils UK*.

and Innovation” de se tornar o “melhor lugar do mundo para ciência e negócios” (Reino Unido, 2014a) deixa também evidente a preocupação com o componente da percepção dos agentes externos sobre a imagem da marca do Reino Unido ligada ao setor tecnológico.

Na estrutura do Reino Unido, a disseminação de múltiplas mensagens por diferentes organizações apresenta desafios os quais requerem grande coordenação entre os envolvidos (Fisher, 2020).

4.3.7 Suécia

A Suécia (2017) criou órgão específico, em 2013, para tratar e coordenar as ações de imagem do país no exterior de longo prazo, bem como traçar a estratégia de promoção da marca-país. Trata-se do “Conselho para a Promoção da Suécia”, composto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Empresa e Inovação, Ministério da Cultura, Instituto Sueco, *Business Sweden* e *Visit Sweden*. O conselho definiu que a estratégia deveria girar em torno de quatro áreas: inovação, criatividade, sociedade e sustentabilidade, caracterizada por quatro valores fundamentais, a saber: inovador, aberto, solidário e autêntico. Nessas condições, as ações de promoção no exterior executadas por missões diplomáticas e consulares devem se pautar por essas diretrizes. As orientações são seguidas não só pelo governo, mas também por organizações privadas e empresas suecas que, ao agir em conjunto, fortalecem a marca que beneficiará a todos esses segmentos. O portal eletrônico “*Sharing Sweden*” (<https://sharingsweden.se/>), coordenado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, reúne o material audiovisual e o conteúdo para guiar a divulgação da estratégia de promoção, que tem em inovação um dos seus eixos.

No guia para monitoramento e avaliação de atividades de promoção (Suécia, 2015), o governo sueco, ao admitir que alterar a imagem de determinado país com apenas uma atividade promocional é tarefa impossível, oferece orientações para seus órgãos e destaca a relevância da definição prévia de objetivos, da coleta dados tanto quantitativos quanto qualitativos para a avaliação das ações de diplomacia pública, bem como da definição precisa de grupos alvo para as iniciativas. Como impacto de curto prazo dessas

ações de diplomacia pública, o guia ressalta o ganho de aprendizados, mudanças de atitudes das pessoas em relação à Suécia, maior envolvimento com o país e contato com companhias suecas e potenciais parceiros de negócio no estrangeiro. Como impacto de médio prazo, assevera a mudança da tomada de decisões políticas por agentes externos e do comportamento das sociedades estrangeiras, bem como de decisões de compra de produtos e serviços suecos e alocação de investimentos. Como impacto de longo prazo, sublinha mudanças nas condições do ambiente social, econômico e do meio ambiente em países estrangeiros em relação à Suécia, aumento das exportações suecas, novos investimentos estrangeiros na Suécia, bem como maior contingente de turistas para a Suécia. Os métodos de coleta de dados recomendados incluem a contabilização de espaços de mídia, inclusive a equivalência do valor propaganda, contabilização de participação em eventos, de acesso a mídias eletrônicas, e pesquisas de opinião.

Em estudo do instituto sueco que procurou quantificar o valor decorrente das ações de diplomacia pública a fim de averiguar se haveria impactos positivos e mensuráveis no crescimento econômico nacional (Thelles; Bergman, 2012), as conclusões demonstraram a correlação entre iniciativas de diplomacia pública e o aumento de confiança e melhora do relacionamento econômico em termos de exportações, investimentos, turistas e atração de talentos para a Suécia nos países em que foram desenvolvidas.

A Suécia criou, ainda, “Escritórios de Ciência e Inovação” em seis embaixadas (Brasília, Nova Délhi, Pequim, Seul, Tóquio e Washington) com o objetivo principal de fortalecer as conexões globais do país em ecossistemas estratégicos de ciência e inovação (Suécia, 2021a). As funções dos escritórios suecos são as de servir como intermediários na formação de parcerias internacionais, oferecer aconselhamento estratégico para as empresas e ambientes de inovação suecos, além de facilitar a interlocução com entidades e governos locais. As prioridades são as de estimular parcerias em cinco áreas tecnológicas: i) cidades inteligentes; ii) economia circular e bioeconomia; iii) ciências da vida; iv) novos materiais e indústrias conexas; e v) nova geração de transportes e viagens. A estrutura dos escritórios de ciência e inovação é financiada e governada conjuntamente pelo Ministério da Indústria e Inovação, Ministério da Infraestrutura, Ministério da

Educação e Pesquisa e Ministério do Meio-Ambiente, em colaboração estrita com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (Suécia, 2021b).

Ao enfatizar as potencialidades tecnológicas dos ambientes de inovação e empresas suecas, os escritórios de ciência e tecnologia das embaixadas da Suécia, em estrita coordenação com a agência de inovação sueca, a VINNOVA, buscam associar a imagem da Suécia no exterior com tecnologia.

A VINNOVA não somente é responsável por financiar os projetos de inovação nacionais na Suécia e projetos de cooperação internacional, mas também atividades de *networking* e *matchmaking* para que sejam estabelecidas parcerias internacionais (Vinnova, 2008). Esse entendimento é baseado no diagnóstico de que muitas vezes o maior obstáculo para a realização de bons projetos de cooperação internacional reside na arregimentação de parceiros adequados e não, necessariamente, no financiamento. Em 2018, a VINNOVA destinou cerca de USD 21 milhões para projetos de colaboração internacional, incluindo o de promoção de soluções tecnológicas suecas (o orçamento anual da agência é de aproximadamente USD 300 milhões, no total). A diplomacia da inovação na Suécia vincula-se, portanto, à capacidade sueca de identificação e construção de relacionamentos estratégicos e de longo prazo com países e regiões considerados prioritários, ao somar esforços de diferentes agências e instituições suecas para construção de imagem de país inovador (Brasil, 2019e).

4.3.8 Comunidade Autônoma da Catalunha da Espanha

Como salientado anteriormente, não apenas países, mas também entidades subnacionais se destacam em investir em ações de diplomacia pública para impulsionar agendas no exterior. Uma região que sobressai na intensidade das iniciativas e na estrutura estabelecida para tanto é a da Comunidade Autônoma da Catalunha, na Espanha. Em 2012, foi criado consórcio público-privado para gerir essas ações, inclusive iniciativas de diplomacia cultural (Vela; Xifra, 2015), a DIPLOCAT (Ginesta; Canals; Eugenio, 2017). A entidade teve suas operações encerradas pelo governo central espanhol, em 27 de outubro de 2017, sob a alegação de incitação ao controverso referendo de independência

realizado naquela região espanhola em 1º de outubro daquele ano, mas a entidade teve autorização para reiniciar as operações em dezembro de 2018 (Alexander; Royo, 2019).

O consórcio DIPLOCAT é aliança de membros que vão desde o governo catalão, quatro conselhos provinciais catalães, as câmaras municipais de quatro províncias (Barcelona, Girona, Tarragona e Lleida), as principais organizações dos municípios catalães, todas as câmaras de comércio da comunidade autônoma, as principais associações empresariais, universidades catalãs e principais escolas de pós-graduação em negócios de Barcelona. O objetivo principal da entidade é projetar no estrangeiro os principais ativos econômicos e valores culturais da Catalunha, ao mesmo tempo em que busca estabelecer laços de confiança com cidadãos e instituições de outros países com estratégias de diplomacia pública como programas de visitantes internacionais para jornalistas, políticos e escritores com vistas a informá-los sobre as instituições da região, povo e cultura (Torras-Viola; Fernández-Cavia, 2017).

Em seu plano estratégico para o período 2023-2026 (Diplocat, 2022) são delimitados os indicadores que mostrarão se a entidade dedica seus esforços para atingir seus objetivos estratégicos dentro de três eixos principais: conectar (escutar e ser escutado), projetar (posicionar a Catalunha no mundo) e capacitar (estimular a formação e o conhecimento). No primeiro eixo, “conectar”, foram estabelecidos os seguintes indicadores: (i) número de pesquisas de percepção sobre a Catalunha realizadas; (ii) número de relatórios de monitoramento de mídias estrangeiras sobre a Catalunha; (iii) número de visitas de estudo no exterior; (iv) número de encontros de boas práticas realizados; e (v) número de debates globais realizados na Catalunha. No segundo eixo, “projetar”, os indicadores seriam: (i) número de missões no âmbito do programa de visitas internacionais realizadas; (ii) número de artigos na imprensa internacional publicados; (iii) número de colaborações com associações de jornalistas e meios de comunicação; (iv) número de encontros com correspondentes internacionais; e (v) número de conversas e debates com a sociedade civil. No terceiro eixo, “capacitar”, os indicadores seriam: (i) número de formações de especialistas em questões internacionais; (ii) número de cursos de formação *ad hoc*; e (iii) número de atividades para dinamizar as redes de ex-alunos dos cursos de formação.

O plano estratégico da DIPLOCAT (Diplocat, 2022) sublinha que além da tradicional publicação de relatórios anuais de desempenho, a organização incorporou esses indicadores como método não só para avaliar o grau de cumprimento dos objetivos, mas também como parte do dever de prestar contas aos cidadãos de seus fundos públicos, além de auxiliar na tomada de decisões e desenvolvimento de estratégias futuras. A entidade reconhece que a percepção exterior da Catalunha depende de múltiplas variáveis e não é produto apenas das ações da DIPLOCAT, mas que seu trabalho de monitoramento, como as pesquisas de opinião no exterior, contribui para elaborar estratégias e políticas de internacionalização e comunicação mais adequadas.

4.3.9 Considerações baseadas no método csQCA

As ações de diplomacia pública executadas pelas nações examinadas, em geral, conjugam a atuação da rede diplomática e consular com a atuação de agências especializadas. Trata-se de formato que começa a ser emulado no Brasil, sobretudo na área de tecnologia, na medida em que são empreendidos esforços conjuntos pela rede de SECTEC com a Apex-Brasil, fundações estaduais de fomento à pesquisa, institutos de pesquisa e inovação e outras agências e associações do SNCTI em atividades no âmbito do PDI (Brasil, 2021b). Outro denominador comum em todas as experiências internacionais analisadas foi a necessidade da construção das iniciativas em conjunto com parceiros nacionais e locais, a fim de que sejam alcançados os impactos vislumbrados.

Das experiências revistas, foi possível extrair parâmetros do que seria importante conter em modelo avaliativo do desempenho das ações executadas em diplomacia pública em geral, os quais são aplicáveis também à promoção tecnológica. Esses elementos seriam os seguintes: (i) definição prévia dos resultados almejados; (ii) estabelecimento de nexos causal, ainda que indireto, e não apenas a busca da contabilização de atividades realizadas, embora seja métrica relevante do esforço da organização; (iii) impossibilidade de que um único indicador mensure a alteração na percepção de públicos estrangeiros em relação a determinado país, (iv) estabelecimento de uma “cultura de avaliação” no âmbito das organizações; (v) padronização das métricas dentro das organizações e dos governos; (vi) utilização de métricas específicas, em vez de genéricas; (vii) estabelecimento do

relacionamento das ações empreendidas com a quantificação em termos de investimentos recebidos e recursos provenientes de aumento de exportações ou da vinda e gasto de turistas e estudantes estrangeiros; (viii) condução de avaliações dos programas de diplomacia pública também por entidades externas; (ix) envolvimento dos cidadãos nas ações de diplomacia pública para que sirvam de multiplicadores; (x) compartilhamento dos resultados de monitoramento e avaliação com todas agências governamentais envolvidas em ações de diplomacia pública para melhor planejamento de programas e iniciativas; e (xi) formulação e implementação das iniciativas de diplomacia pública em rede tanto internamente quanto externamente.

As informações de cada país/região foram sintetizados na tabela 1, em que o número “1” indica que houve menção do parâmetro de avaliação das ações de diplomacia pública nos documentos analisados e “zero” quando não foi possível encontrar referências.

Quando se aplica o método “csQCA” ao material coletado da experiência internacional, a “tabela da verdade” (tabela 2) mostra que a metade dos casos analisados apresenta forte consistência em relação aos parâmetros definidos acima, número maior do que “0,80”, ou seja, quase todos os parâmetros (“condições”) pesquisados foram encontrados no material estudado. Vale ressaltar que Estados Unidos e Reino Unido empregam todos os parâmetros, consistência igual a “1”, enquanto Austrália e Suécia, quase todos os parâmetros, consistência de “0,90”, e no restante dos quatro outros países: Canadá, Dinamarca, Países Baixos e a região espanhola da Catalunha a consistência é de “0,72”, o que é considerado presença suficiente dos parâmetros pesquisados em seus métodos de avaliação de diplomacia pública (Kahwati; Kane, 2020).

Com base no “csQCA”, é possível inferir que a elaboração de modelo de avaliação de iniciativas de diplomacia pública, no caso específico perseguido por esta tese, de políticas de promoção tecnológica internacional, deveria levar em conta a maioria desses parâmetros que são utilizados por países que se destacam no plano internacional por seus esforços de avaliação de desempenho de diplomacia pública.

Tabela 1: Parâmetros de avaliação de ações de diplomacia pública

Casos	Definição prévia dos resultados almejados	Estabelecimento de nexos causal	Impossibilidade de mensuração por único indicador	Criação de cultura de avaliação	Padronização das métricas	Utilização de métricas específicas	Quantificação: investimentos, exportações, gastos de turistas e estudantes estrangeiros	Avaliação por entidades externas	Envolvimento dos cidadãos	Compartilhamento dos resultados	Formulação e implementação em rede
Austrália	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Canadá	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Dinamarca	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Países Baixos	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Reino Unido	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Suécia	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Catalunha	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2: Tabela da verdade (csQCA) de parâmetros de avaliação de ações de diplomacia pública

#	Casos	Consistência	Definição prévia dos resultados almejados	Estabelecimento de nexos causal	Impossibilidade de mensuração por único indicador	Criação de cultura de avaliação	Padronização das métricas	Utilização de métricas específicas	Quantificação: investimentos, exportações, gastos de turistas e estudantes estrangeiros	Avaliação por entidades externas	Envolvimento dos cidadãos	Compartilhamento dos resultados	Formulação e implementação em rede
1	Austrália	0,90	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
1	Canadá	0,72	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1
2	Estados Unidos, Reino Unido	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3	Dinamarca, Países Baixos, Catalunha	0,72	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1
1	Suécia	0,90	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar nos exemplos examinados que, apesar do empenho para quantificar os resultados, é mencionado que a avaliação qualitativa não deve ser menosprezada em modelos de avaliação de desempenho, sob pena de não oferecer respostas consistentes para os fenômenos analisados.

Em que pesem as dificuldades, com base em exemplos de aferição de ações de diplomacia pública revistas, ainda que em sua maioria aplicadas ao campo cultural, é razoável supor que possam ser elaborados parâmetros para avaliação da diplomacia pública no campo tecnológico, como alguns dos países analisados já o faz, e que esses critérios possam ser aplicados às iniciativas do MRE. A elaboração desse modelo será objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 5 – Proposta de modelo de avaliação para ações de diplomacia pública voltadas a atividades de promoção tecnológica

Na portaria que estabelece metas para a avaliação do desempenho institucional do MRE (Brasil, 2023) não constam indicadores relacionados à diplomacia pública, como se não se tratasse de uma das principais atividades do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Na portaria, há quatro indicadores, a saber: (i) atendimentos realizados pelo núcleo de assistência a brasileiros; (ii) número de contratos de compra e bens de serviços fiscalizados; (iii) número de servidores que passaram por capacitação; e (iv) número de documentos (expedientes telegráficos) trocados entre a Secretaria de Estado e os postos no exterior.

Como já mencionado, numa administração voltada para resultados (Liner *et al.*, 2001; Garces; Silveira, 2002; White, 2019), as metas institucionais deveriam guiar os esforços do corpo de funcionários. Deveriam, ademais, estar relacionadas a entregas efetivas de produtos e serviços para o cidadão ou para o próprio governo em vez de voltadas à mensuração de atividades meio, como número de contratos fiscalizados ou capacitação de servidores. Tampouco seria desejável estabelecer como objetivo a mera troca de expedientes telegráficos, ou seja de comunicações entre missões diplomáticas e consulares com a Secretaria de Estado das Relações Exteriores em Brasília, sem definição de que trata o conteúdo, pois o intercâmbio de mensagens administrativas difere da criação de inteligência na área de política externa. Esta última poderia ser mais apropriada de se considerar como um produto em benefício da sociedade que pudesse ser utilizado por agentes governamentais ou privados e dentro do escopo do planejamento estratégico institucional do órgão.

Em sua atuação externa, o Brasil destaca-se na implementação de ações de diplomacia cultural (Madeira Filho, 2016), assim como em outras iniciativas de diplomacia pública (Pestana, 2020). São, portanto, trabalhos cujo desempenho deveria ser mensurado e constantemente avaliado se os recursos dispendidos, de fato, colaboram para o alcance de determinados fins. Como se discorreu no capítulo 4, é desafio que outras pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores ao redor do mundo enfrentam.

Em capítulos anteriores, verificou-se que é possível a aferição da atividade diplomática relacionada à interação com públicos estrangeiros. Trata-se de operação estratégica, cujos resultados precisam ser comunicados para as sociedades nacionais. Sem

ferramentas efetivas de avaliação, a diplomacia pública permanecerá fadada à papel secundário no sistema de política externa dos países (Pahlavi, 2007). Seria relevante, portanto, que pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores, inclusive a brasileira, começassem a medir seu desempenho em diplomacia pública, já que é instrumento útil, sobretudo para países que não dispõem de recursos de “pode duro” em profusão.

Este capítulo ambiciona, com base na teoria do Programa de Diplomacia da Inovação averiguada no capítulo 2 e nas considerações realizadas nos capítulos 1, 3 e 4, elaborar modelo avaliativo para ações de diplomacia pública voltadas a atividades de promoção tecnológica. De início, será aplicado o modelo de hierarquia de perguntas de avaliação de Rossi *et al.* (2004) às idiossincrasias do Programa de Diplomacia da Inovação para ponderar sobre a viabilidade do próprio exercício avaliativo, bem como extrair critérios que seriam importantes na mensuração de resultados e impacto pelo exame de um caso real. Em seguida, será formulado modelo de avaliação aplicado à área tecnológica.

5.1 Modelo de hierarquia de perguntas de avaliação aplicada ao PDI

Um dos grandes desafios das atividades de apoio à promoção tecnológica e à inovação em geral; não apenas, portanto, do PDI, é o estabelecimento de critérios e indicadores para avaliação do impacto e dos resultados (Brasil, 2019). Não obstante, é responsabilidade do gestor na implementação das políticas públicas o exercício de previsão de riscos e administração de eventuais situações de crise (Fitzpatrick *et al.*, 2011). A política externa não escapa dessas circunstâncias (Nascimento, 2021). É, igualmente, cada vez mais consensual o entendimento de que é necessário formular políticas públicas e tomar decisões governamentais apoiadas em conhecimentos dados técnicos e científicos (Mello *et al.*, 2020)⁴⁴. Trata-se de exigência cada vez maior dos órgãos de controle, respaldada em dispositivo constitucional.

⁴⁴ Mello *et al.* (2020) observam que o movimento da PPBE (Políticas Públicas Baseadas em Evidência), iniciado no final dos anos 1990, no Reino Unido, sustenta que: “governos devem embasar suas decisões nas melhores evidências existentes – genericamente entendidas como aqueles recursos informacionais

Constitui deficiência relevante identificada no Programa de Diplomacia da Inovação do MRE a ausência, sobretudo nos primeiros anos de operação do PDI, de procedimentos de verificação que não sejam apenas amparados na contabilização de ações realizadas, de postos do serviço exterior participantes e de recursos dispendidos (Machado, 2022).

Esta tese propõe-se a aplicar o modelo de hierarquia de perguntas de avaliação ao PDI, cujo funcionamento foi objeto do capítulo 1, no qual, para se chegar ao final da escala na hierarquia, é necessário que as informações em cada uma das etapas anteriores sejam obtidas e examinadas. Com efeito, deve-se iniciar com indagações, numa primeira etapa, a respeito da própria necessidade do programa, seguido da teoria e desenho do programa. Num terceiro momento, as perguntas devem girar em torno do processo e implementação do programa, consecutivas aos seus resultados e impacto. Por fim, deve ser avaliado seu custo e eficiência.

Percorrer-se-á esse trajeto de formação cognitiva com a aplicação às peculiaridades do PDI, de modo a que seja construído posteriormente, na próxima seção, modelo avaliativo geral para ações de promoção tecnológica no exterior. Nessas condições, serão avaliados os seguintes aspectos do PDI: (i) necessidade; (ii) teoria e desenho; (iii) processo e implementação; (iv) resultados e impacto; e (v) avaliação do custo e eficiência.

5.1.1 Avaliação da necessidade do programa

A baixa percepção da imagem do Brasil no cenário internacional associada ao setor de tecnologia inovadora é o problema identificado que a política pública constituída pelo PDI visa mitigar, conforme conclusões do capítulo 2.

Dentro desse entendimento, antes de determinado país empreender ações no campo da diplomacia pública ligada à tecnologia, deverá ter indícios de que sua imagem nesse setor não corresponde à realidade em outros países e de que há déficit na compreensão dos públicos externos das capacidades tecnológicas nacionais. É imperioso,

submetidos ao escrutínio científico rigoroso – para subsidiar ou aperfeiçoar sua atuação frente aos problemas públicos”.

com efeito, que haja o estabelecimento de linha de base por país (Matwiczak, 2010), até mesmo para dosar a necessidade e intensidade dessas ações de diplomacia pública. É processo que denota custos, mas que é imprescindível para se empreender ações calibradas e evitar o desperdício de recursos.

No caso específico do PDI, apesar de se fazer referência nos documentos pesquisados dessa carência de reconhecimento, não foram encontradas averiguações comprobatórias com dados fáticos dessa situação. De todo modo, a persecução mental para elaboração de modelo de avaliação geral desta tese parte do pressuposto de que há necessidade de que sejam levadas a cabo ações de diplomacia pública na área tecnológica.

5.1.2 Avaliação da teoria e desenho do programa

Na análise do PDI, foi identificado o propósito precípuo de melhorar a percepção de agentes externos em relação as potencialidades tecnológicas nacionais, a marca Brasil, ao promover o País no cenário internacional como nação inovadora (Brasil, 2021h). Assim, percepção dos públicos estrangeiros deverá ser a principal métrica a ser dimensionada em modelo de avaliação. No entanto, já foi ressaltado nesta tese as dificuldades relacionadas a essa tarefa, o que é argumento que não exime a obrigação do gestor do programa de diplomacia pública de apresentar evidências (KOGA *et al.*, 2022) dessa melhora de percepção seja de forma direta, por meio de pesquisas de opinião, seja de forma indireta por outros indicadores, como aumento de investimentos, número e gasto de turistas e estudantes, entre outros.

Decorrentes da melhora da percepção de agentes externos sobre o potencial tecnológico brasileiro, foram destacados na pesquisa documental realizada no capítulo 2 os seguintes desdobramentos que seriam decorrentes do PDI⁴⁵: (i) realização de parcerias internacionais; (ii) atração de investimentos para o setor tecnológico, inclusive com a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação de empresas estrangeiras; (iii) aumento das exportações de produtos, serviços e processos tecnológicos; (iv) fomento da colaboração entre parques e incubadoras tecnológicas e outros ambientes de

⁴⁵ Os resultados da codificação dos documentos estão gravados em arquivo de acesso livre em: https://drive.google.com/file/d/1m_oNFg6DAp06KgOZuCDgmM6LzqpHE0IG/view?usp=sharing.

inovação brasileiros e estrangeiros; (v) mobilização da diáspora científica e tecnológica no exterior para incrementar a articulação com rede de pesquisadores nacionais; (vi) contribuição para processos de internacionalização de startups e empresas consolidadas de base tecnológica; (vii) atração de talentos; e (viii) melhora de posição do país em classificações internacionais de inovação, como o IGI.

A fim de averiguar se a teoria do programa promoveu a mudança desejada, esses indicadores deveriam ser identificados. Apesar de ser difícil estabelecer correlação direta entre as iniciativas do programa e as resultantes acima, trata-se de indícios que apontam alteração na decisão de agentes externos, sejam investidores, pesquisadores, políticos e, portanto, podem ser contabilizados, como é a praxe de diversos países analisada no capítulo anterior.

5.1.3 Avaliação do processo e implementação do programa

Desde 2017, o Itamaraty reuniu as atividades de promoção tecnológica, que já eram realizadas de forma esparsa pelos postos do serviço exterior, no âmbito de um planejamento anual do PDI com o propósito de orientar as ações para resultados (Garces; Silveira, 2002). Além disso, esse planejamento do PDI buscou aperfeiçoar o alinhamento com as demandas do SNCTI e com o propósito de promoção da marca-país associada à inovação, bem como com a melhora na comunicação da atuação do MRE nessa área para o público externo. O PDI, a partir de 2019, também abarcou de forma mais clara ações de cunho estritamente de promoção comercial na área tecnológica (Silva, 2018; Machado, 2022).

Com efeito, é possível perceber no transcurso da pesquisa que os primeiros anos do programa foram pautados por preocupação com o aperfeiçoamento das metas, correções e aprimoramentos da implementação da política e execução de suas ações. No exame do que foi realizado no âmbito do PDI no capítulo 2, foi possível constatar incremento e execução do orçamento disponibilizado, aumento na quantidade de postos do Brasil no exterior abrangidos pelo programa, bem como das ações executadas. Trata-se de indicadores que podem mensurar o esforço da organização, mas devem ser lidos

com certas ressalvas, pois não são suficientes se o objetivo da mensuração for concentrado em resultados e impacto.

Por exemplo, o aumento de número de postos só faz sentido se houver países considerados estratégicos e se as ações perpetradas forem eficientes com resultados concretos. O incremento por si só não diz muito se não for entrelaçado com um objetivo de expansão de ações em determinada área geográfica que não foi identificado na pesquisa realizada. Tampouco o aumento dos recursos do programa, embora a destinação de recursos, sempre limitados na Administração Pública, possa indicar prestígio e demonstrar priorização desse segmento pela instituição, não significa que tenha havido análise de custo-benefício, em que ações seriam consideradas mais produtivas para gerar o efeito desejado do que outras e, portanto, mereceriam maior destinação de recursos por parte da cúpula do ministério. Número de ações, por si só, tampouco é dado que possa transmitir o êxito do programa, sem que haja correlação com seus objetivos e indícios do impacto dessas ações. É fundamental estabelecer a correlação entre a ação realizada com os objetivos previamente almejados.

Nos documentos analisados, verificou-se, ainda, questões relacionadas à própria capacidade de execução das atividades pelas embaixadas e consulados, por falta de habilidades entre o corpo de funcionários do serviço exterior brasileiro em atividades de promoção, sobretudo às relacionadas com as peculiaridades do setor tecnológico. Para sanar essa lacuna, o MRE buscou oferecer atividades de mentoria e treinamentos para diminuir os cancelamentos das atividades por falta de planejamento ou aderência das propostas às demandas do SNCTI. A clareza por parte dos gestores da missão da instituição na área de promoção tecnológica parece ser imprescindível para que se atinjam os resultados esperados.

5.1.4 Avaliação dos resultados e impacto do programa

Embora seja louvável a publicação de relatórios de avaliação de resultados do PDI (Brasil, 2023d), os documentos pesquisados atêm-se a dados orçamentários e da execução quantitativa das iniciativas, com a identificação de alguns problemas enfrentados. Não há apresentação de exame dos resultados tampouco do impacto das atividades executadas,

de modo a permitir avaliação qualitativa do programa como um todo. A partir do planejamento anual de 2020, começou a ser cobrado a contabilização do público impactado pelas ações realizadas no âmbito do PDI, geral e especializado. Os relatórios futuros devem contemplar análise mais detalhada dessas informações, uma vez que seria essencial correlacionar o público impactado com a alteração da percepção sobre as capacidades tecnológicas brasileiras para a avaliação do alcance dos objetivos das iniciativas individuais, além do programa como um todo. Resta, portanto, pendente a questão de criação de indicadores alinhados com o objetivo de promoção da marca Brasil como país inovador, a fim de que seja mensurado se o PDI está cumprindo o propósito para o qual foi criado.

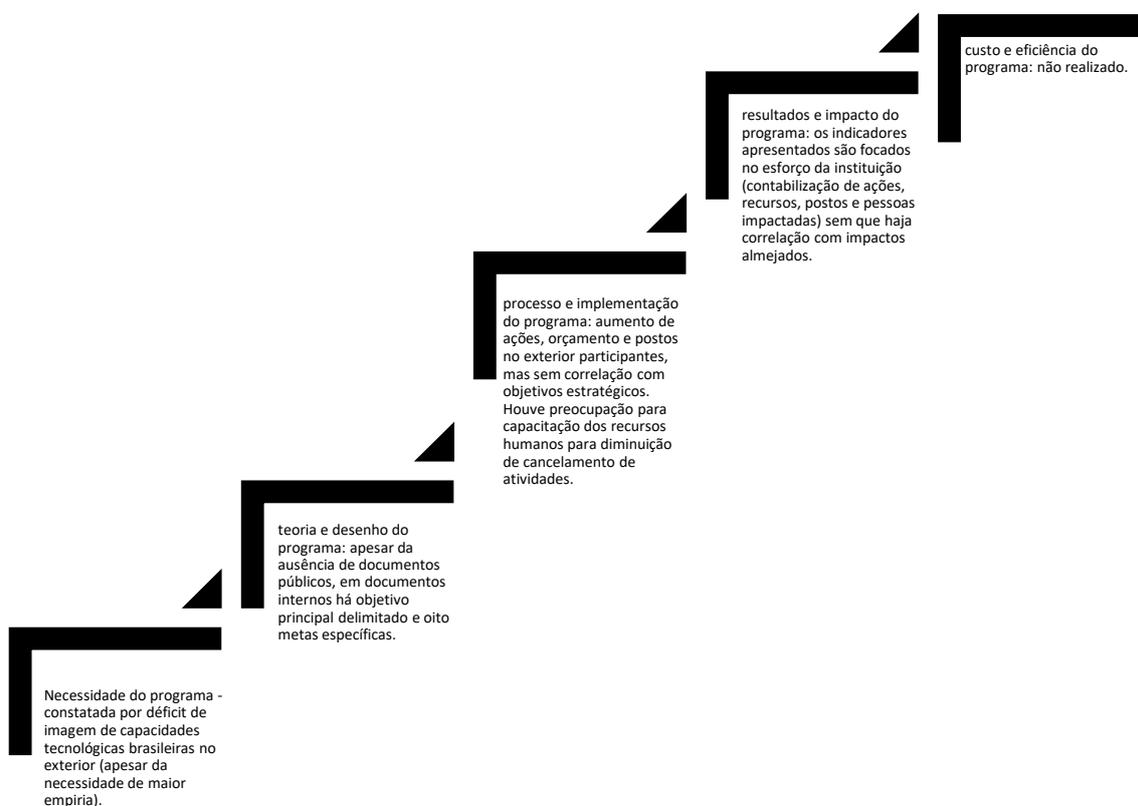
5.1.5 Avaliação do custo e eficiência do programa

Conforme explanado no capítulo 1, a política pública que produzir maior impacto com menores insumos será considerada mais eficiente. Ocorre que monetizar a atividade de diplomacia pública não é tarefa trivial, o que afasta qualquer análise simples de custo-benefício. Não obstante, países como o Reino Unido, como discorrido no capítulo anterior, começam a utilizar métricas de retorno do investimento realizado. É aplicação mais fácil quando há programa específico com data de término, mas que pode também ser empregada para campanhas de comunicação mais abrangentes e de caráter temático mais geral de diplomacia pública, ainda que a correlação seja indireta, como aumento de investimentos estrangeiros, exportações e número de talentos estrangeiros atraídos.

O PDI não apresenta dados em que possam ser dimensionados o retorno frente aos custos, mas a métrica da correlação indireta é indício que pode ser utilizada em modelos de avaliação. Obviamente, será muito difícil atribuir a determinado evento, encontro ou publicação a alteração na percepção que levou a tomada de decisão do agente estrangeiro, mas, é razoável supor que sem qualquer comunicação, em mundo em que há forte competição pelos “corações e mentes” (Zaharna, 2010), conforme demonstrado no capítulo 3, a ausência da manutenção de ações de comunicação causem prejuízos no mundo real.

Os achados da utilização do modelo de hierarquia de perguntas de avaliação de Rossi *et al.* (2004) baseado nas informações que foram levantadas no exame documental do Programa de Diplomacia da Inovação estão sintetizadas na figura 7. Trata-se de exercício relevante para observação da execução do programa na prática e a possibilidade do monitoramento e avaliação de suas ações que, por sua vez, impacta na elaboração de modelo avaliativo que possui intenção de ser factível.

Figura 7 - Modelo de hierarquia de perguntas de avaliação aplicado ao PDI



Fonte: Elaboração própria com base no modelo de Rossi *et al.* (2004).

5.2 Modelo de avaliação para ações de diplomacia pública voltadas a atividades de promoção tecnológica

A pergunta que motivou esta pesquisa foi como poderia ser avaliada a atuação diplomática do Ministério das Relações Exteriores brasileiro na área de promoção tecnológica internacional, para respondê-la, constatou-se a necessidade de que fosse elaborado modelo avaliativo próprio, uma vez que inexistia na literatura revista. Modelos são representações simplificadas da realidade de um conjunto de dados (Wickham *et al.*, 2017), mas que devem manter certo grau de capacidade explicativa para não se afastar do que pretendem reproduzir e se tornarem obsoletos (Waltz, 1979). Será utilizado nesta tese o significado de modelo na concepção de Ostrom (2007) que diferencia as contribuições intelectuais analíticas em três formas: (i) matrizes (*frameworks*) que estabelecem as principais variáveis, pressupostos e relacionamentos lógicos que devem ser considerados pelos analistas ao enfrentar determinado problema; (ii) teorias cujo foco é explicar e prever resultados; e, (iii) modelos que operacionalizam precisamente essas suposições sobre certos parâmetros e variáveis.

As variáveis dentro de certo modelo servem como indicadores que, por sua vez, por definição, demonstram quanto as ações realizadas se aproximam dos objetivos estabelecidos para cada uma das principais etapas da iniciativa (Rapetti *et al.*, 2022). É salutar, portanto, a criação e posterior teste do modelo, a fim de verificar se as premissas estabelecidas são válidas quando confrontadas com situações reais (McGinnis; Ostrom, 2014; Mcconnel, 2016). Esse teste não é objeto da presente tese.

Para criar modelo de avaliação de ações de diplomacia pública na área tecnológica, com o conhecimento alicerçado em capítulos anteriores, julgou-se que seria importante contemplar na aferição: pesquisas de percepção junto a públicos estrangeiros gerais e especializados das capacidades tecnológicas brasileiras, bem como, conjuntamente, a contabilização de conjunto de evidências comprobatórias indiretas dessa percepção que teria reflexos: (i) na formação/intensificação de redes de relacionamento e parcerias internacionais no setor de CTI; (ii) no aumento das

exportações brasileiras de produtos, serviços e processos com alto conteúdo tecnológico; (iii) na atração de investimentos para o setor de tecnologia; e (iv) na atração de mão de obra qualificada em CTI.

Os elementos averiguados na literatura revista, em especial os constantes do capítulo 4, consolidados no quadro 3 de desafios, no quadro 4 de métodos, e na empiria de outros países (tabela 2), bem como, sobretudo, no entendimento do funcionamento e dos objetivos do PDI, a qual este trabalho se propôs estudar de modo que pudessem ser extraídos quais os aspectos que deveriam ser avaliados na construção de modelo avaliativo, foram fundamentais para se chegar a propositura da estrutura detalhada nesta seção.

De início, cabe ressaltar, conforme apurado em outros trechos desta tese, a necessidade de se definir linha de base temporal (Matwiczak, 2010), ou seja, ponto de partida cronológico para o início da avaliação, o qual serviria de parâmetro para que se possa mensurar se houve mudança positiva ou negativa na percepção dos públicos estrangeiros. Como explicado no capítulo 3 e definido como um “desafio” no capítulo 4, o horizonte temporal para que as ações de diplomacia pública surtam efeitos é longo. Em contrapartida, há pressão para que governos entreguem resultados que justifiquem o emprego de recursos públicos. Não foi apurado na literatura ou na empiria homogeneidade nesses períodos de apuração de resultados. É razoável supor, contudo, que um período de cinco anos que, em geral, transpassa mandatos eleitorais, apresente interstício suficiente para avaliar parcialmente ações e corrigir rumos, caso necessário, com a intensificação ou diminuição de atividades. Com essa periodicidade, os recursos podem ser realocados para ações em outras regiões do mundo, caso seja considerado que a percepção da opinião pública estrangeira em determinado país já esteja mais alinhada com as realidades nacionais.

Para que o modelo de avaliação seja útil para governos nacionais, é preciso que seja ainda definido um conjunto de países selecionados para aferição das ações de promoção tecnológica. Os critérios dessa seleção são exógenos ao modelo que se ora propõe, que podem ser baseados em meras decisões políticas ou calcadas em critérios mais técnicos ou comerciais.

No estudo do PDI, apesar de preocupação em registrar variáveis que possam ser passíveis de monitoramento e avaliação das atividades executadas, os indicadores atualmente existentes medem apenas os esforços da instituição, ou seja, residem no volume de recursos alocados e executados por ano, no número de postos envolvidos nas atividades, no próprio número de atividades e, a partir de 2021, o número de pessoas, pesquisadores e empresas impactadas. Não há, assim, a aferição do que seria o principal objetivo do programa, qual seja, a mudança na percepção dos públicos estrangeiros em relação ao potencial tecnológico brasileiro. Não se quer dizer que não seja importante mensurar o esforço da organização em empreender ações de promoção tecnológica, até porque esse dado é essencial para a análise de custo-benefício. Não obstante, sem aferição da percepção, o método de avaliação não poderia ser considerado eficiente.

O que se pode observar da implementação e conjunto de objetivos do PDI, além da prática internacional de outros países, é que um só indicador não conseguirá reproduzir o sucesso ou fracasso de atividades de promoção tecnológica. É necessário conjunto de indicadores, inclusive indiretos, de modo a que se criem evidências que poderão conduzir a conclusões a respeito do desempenho das ações de promoção tecnológica.

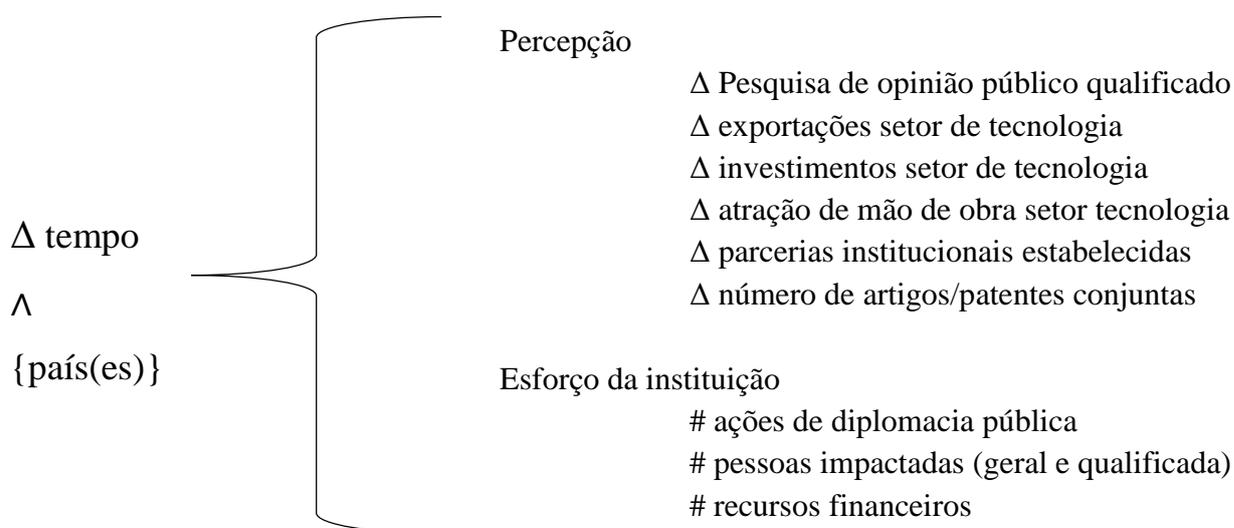
Dentro dessa ótica, tampouco nenhum indicador indireto individual poderá por si só conduzir a conclusões. Por exemplo, o aumento de exportações ou investimentos podem ter outros fatores, assim como a atração de pesquisadores e mão de obra para o setor inovador. Tampouco se pode fiar apenas em classificações internacionais, como o Índice Global de Inovação da OMPI, que utilizam uma cesta de variáveis, além da mensuração da melhora ou piora na percepção de público estrangeiros. Não obstante, esses indicadores, somados a pesquisas de opinião junto a públicos qualificados podem servir de fundamento para se concluir se os efeitos desejados pelas ações de diplomacia pública na área tecnológica estão surtindo efeitos.

Para que o desempenho da organização seja mensurado, propõe-se que sejam relacionados indicadores de esforço da organização (Morra Imas; Rist, 2009) com os de mudança de percepção no público estrangeiro. Dessa maneira, é possível correlacionar o desempenho do esforço feito com resultados almejados. Não se quer dizer que o nexo causal precisa ser firmemente estabelecido, pois o indício seria suficiente para calibrar a

intensidade das ações de diplomacia pública, se seriam necessários o emprego de mais recursos ou mesmo se as ações poderiam ser descontinuadas. O foco recai, com efeito, no objetivo alcançado, qual seja, da mudança da percepção do público estrangeiro. Vale ressaltar as dificuldades e custos de se estabelecer grupos de controle que estariam sujeitos às mesmas condições exatas dentro de um mesmo país que os grupos de tratamento em que ações de diplomacia pública foram executadas (Hinkelmann; Kempthorne, 2008). O pressuposto, contudo, é de que as ações de diplomacia pública contribuem para essa meta. A quantificação exata dessa contribuição seria tarefa que não justificaria o esforço dispendido. O importante seria que os resultados para a política externa e melhora da imagem das capacidades do país no segmento tecnológico fossem alcançados. Dessa maneira, espera-se que o desafio do estabelecimento da correlação entre a ação e o resultado, ressaltado no capítulo 4, seja superado.

O modelo de avaliação proposto, como descrito na figura 8, foi construído com base no marco lógico do PDI, elaborado no capítulo 2, em que houve definições do que seriam os resultados e impactos de curto, médio e longo prazos de um programa de diplomacia pública no segmento de promoção tecnológica. O modelo é ferramenta para auxiliar o gestor público a selecionar os dados que ainda devem ser submetidos à avaliação qualitativa, pois a leitura individual das informações pode levar a conclusões equivocadas. Não obstante, a visualização das variáveis que devem ser consideradas no relatório de balanço do que foi feito auxilia na tomada de decisão a respeito do andamento futuro das ações de diplomacia pública. Não se optou estabelecer um peso para cada variável, pois dependeria da estratégia em relação a determinado país. Nesse contexto, muitas vezes o objetivo de formação de parcerias internacionais pode ser mais importante do que a busca de investimentos ou o aumento de exportações. Esses pesos podem vir a ser atribuídos pelos aplicadores do modelo em linha com seus objetivos estratégicos.

Figura 8 – Modelo de avaliação de ações de promoção tecnológica



Fonte: Elaboração própria com base no material pesquisado.

Na figura 8, todos os dados que serão coletados levam em consideração o horizonte de uma variação temporal, “Δ tempo”, recomendada de no mínimo cinco anos, em certo conjunto de países ou país individual, “Λ {país(es)}”. Nesse modelo, a percepção do público estrangeiro seria aferida pelo conjunto da variação, “Δ”, da pesquisa de opinião em público qualificado, das exportações do setor de tecnologia, das parcerias institucionais estabelecidas, inclusive firmadas no âmbito governamental, da atração de mão de obra (talentos) para o setor de tecnologia e do número de artigos e patentes conjuntas com interlocutores do(s) país(es) analisado(s).

Cabe ressaltar que no conjunto de indicadores que medem a percepção, há aqueles que apresentarão variação de mais longo prazo como atração de talentos, aumento de exportações e de investimentos, os quais foram identificados dessa maneira no marco lógico do PDI, no capítulo 2. Outros indicadores terão variação no médio prazo como o estabelecimento de número de artigos e patentes conjuntos por pesquisadores brasileiros e estrangeiros e o estabelecimento de parcerias entre institutos de pesquisa e tecnológica e entre ambientes de inovação.

No que deve ser um dos principais balizadores da análise qualitativa das informações apuradas pelo modelo, qual seja, a pesquisa de percepção, que teria

idealmente horizonte temporal menor em relação aos outros indicadores, optou-se por restringí-la a público qualificado, uma vez que os custos da realização de abrangentes pesquisas de opinião podem ser proibitivos para a maioria das instituições. Não se quis, contudo, atribuir peso diferencial para a análise qualitativa, pois a pesquisa de opinião, ainda que importante, não deve guiar cegamente as conclusões do usuário do modelo. É possível que haja discrepância entre os dados, que podem sobreestimar ou subestimar os resultados e impacto, os quais, portanto, devem ser analisados em conjunto com outros fatores (Wei, 2016). Tampouco as pesquisas de opinião são isentas de erros metodológicos ou de erros na própria seleção da amostragem os quais podem acarretar resultados tendenciosos (Jablonski, 2012).

O “esforço da instituição” seria composto do número (“#”) de ações de diplomacia pública, de pessoas impactadas e de recursos financeiros empregados. Muitas vezes poucas ações podem ter grandes impactos. No entanto, é razoável supor que se houver pequeno número de ações, com poucos recursos dispendidos, a tendência é de que o impacto seja menor e isso deve ser avaliado pelo usuário do modelo em sua análise. Novamente, seria difícil atribuir pesos específicos ou mesmo recomendar a mera somatória dessas diferentes variáveis. No entanto, é importante visualizá-las para, por meio de análise qualitativa, avaliar a efetividade das ações.

Por número de ações de diplomacia pública, seriam considerados diversos métodos mostrados no capítulo 4 que poderiam ser contabilizados de forma individual, como número de publicações em mídias impressas e eletrônicas, tempo de exposição em mídias digitais e televisivas. O número de pessoas impactadas deve abranger a quantidade de participantes em eventos presenciais e virtuais, bem como de visualizações em páginas eletrônicas e de material promocional distribuído, seja impresso ou digital. É recomendável que haja diferenciação do público impactado geral e qualificado, o qual no caso de promoção tecnológica envolveria pesquisadores, empresas de base tecnológica, incubadoras, parques e aceleradoras tecnológicas, influenciadores digitais, autoridades públicas. No quesito de recursos financeiros, podem ser contabilizados não apenas o efetivamente dispendido pelas instituições organizadoras, mas também a correspondência

do “equivalente de valor progaganda” (Watson, 2013) e pelas entidades parceiras sejam nacionais ou estrangeiras.

Com os dados do modelo levantados, o gestor responsável pelo monitoramento e avaliação das ações de diplomacia pública na área de promoção tecnológica teria elementos necessários para realizar de forma mais objetiva a análise qualitativa dos dados e tecer considerações sobre as iniciativas executadas. De certa forma, seria como criar um encadeamento lógico para correlacionar se houve mudança de percepção decorrente das iniciativas de diplomacia pública. Vale reiterar que esta pesquisa demonstrou que conclusões alicerçadas em apenas um só indicador ou em modelos de avaliação inflexíveis em relação ao peso das variáveis não conseguiriam refletir toda a complexidade que envolve o desempenho da execução de ações diplomacia pública. Seria relegado, assim, ao usuário do modelo a atribuição de pesos às variáveis de acordo com o contexto em que as iniciativas foram desenvolvidas e seus objetivos estratégicos.

Considera-se que o modelo proposto por esta tese seria de implementação factível, pois os dados que seriam coletados, em geral, estão disponíveis em fontes estatísticas oficiais de grande parte dos países. Não obstante, a mera comparação quantitativa dos dados não é suficiente, conforme descrito previamente, quando se trata de avaliação de desempenho de ações de diplomacia pública. A análise qualitativa é essencial para se ter um juízo de valor, o que não significa que o esforço pela padronização e uniformização dos dados para análise deva deixar de ser perseguido pelos gestores públicos da política externa. Conforme relatado no capítulo 4, métodos quantitativos devem ser combinados com qualitativos para o modelo com pretensão de que suas explicações se aproximem da realidade.

CONCLUSÕES

Avaliação é a comparação dos resultados obtidos com aqueles desejados (UNDG, 2011). O capítulo 1 desta tese discorreu que o campo da implementação das políticas públicas busca, justamente, entender a intenção das políticas formuladas, uma vez que os objetivos e metas foram definidos, com os respectivos resultados. Esse entendimento esclarece se houve problemas na fase de entregas ou se há falhas na própria teoria do programa e, portanto, a própria política pública deve ser repensada para sanar o problema que busca resolver.

Quando transpomos a implementação da política pública para a seara internacional, não é menos importante observar o comportamento dos agentes executores, pois essa conduta é que acaba por formar as relações internacionais, conforme examinado no capítulo 1. Não é à-toa que estudos no campo de Análise de Política Externa apontam que essa fase do “poder da agência” é menosprezada por várias correntes de Relações Internacionais (Morin; Paquin, 2018), mas sua importância parece vital para o sucesso ou fracasso de determinada política externa ainda quando o paradigma interestatal é preponderante.

Os responsáveis pela execução da política externa não deveriam, portanto, ser alijados das fases do processo decisório, sob pena de criar políticas que não são exequíveis ou de difícil execução. As ponderações e dados trazidos por quem está “no terreno”, os “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 1980) são, igualmente, essenciais para retroalimentar a política pública, inclusive a política externa, para constante aprimoramento ou mesmo retomada de rumos. Afinal, as próprias normas, rotinas e métodos organizacionais que moldam a prática diplomática requerem constante reavaliação dado contextos geopolíticos cada vez mais complexos e variáveis (Hayden, 2013b).

Esta tese, no capítulo 1, buscou sedimentar a importância do processo de monitoramento e avaliação da política externa. Ressalvou-se que não é possível isentar o processo avaliativo de questões valorativas ou de influências, em linha com a corrente argumentativa. Tampouco é possível isolar a avaliação e a própria implementação da política externa dos processos políticos e de suas turbulências. Seria, ainda, pretensão

inócua buscar generalizações e criação de teorias gerais, pois sempre haverá necessidades de adaptação de modelos avaliativos ao seu contexto que apresenta características únicas. Não obstante, a despeito de suas limitações e críticas, a literatura aponta que é importante a avaliação de políticas públicas.

Política externa, em sua essencial política pública, deve contemplar, portanto, desde a sua fase inicial de criação o monitoramento de sua implementação. Esta tese trouxe evidências de que a prática brasileira na formulação de política externa tende a não conferir a importância devida à avaliação do desempenho de sua execução pelos agentes do serviço exterior.

Em vista dessas considerações, a pergunta que motivou esta tese de como a atuação diplomática do Ministério das Relações Exteriores brasileiro na área de promoção tecnológica internacional poderia ser avaliada ensejou, em resposta, a constatação da necessidade de elaboração de modelo próprio frente à ausência de referências na literatura revista. Trata-se, portanto, de contribuição original desta tese, sobretudo, para o campo de implementação e avaliação de Análise de Política Externa em Relações Internacionais a criação de modelo específico, desenvolvido no capítulo 5 com base na construção do pensamento dos capítulos anteriores, para preenchimento dessa lacuna.

Nesse contexto, o Programa de Diplomacia da Inovação do MRE foi utilizado como estudo de caso instrumental para identificação dos elementos que seriam importantes em modelo avaliativo que pudesse ser utilizado não só pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro, mas também por outros países, desde que adaptado às realidades nacionais. Vale ressaltar que o PDI tem ganho destaque na esfera internacional como exemplo de política pública em diplomacia da inovação (Griset, 2020; Roig, 2020).

Os esforços empíricos da pesquisa para compreensão do PDI, reunidos no capítulo 2, foram concentrados na aplicação de códigos de análise a conjunto de documentos do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Para tratamento e interpretação dos dados codificados do objeto de investigação foi utilizado o auxílio do *software* NVIVO versão 14. O arquivamento dos resultados da codificação está disponível em documento de acesso livre. Nesse contexto, foram definidos dois conjuntos de códigos de análise.

O primeiro conjunto teve o propósito de identificar o conceito de diplomacia da inovação na concepção do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, pois o Brasil é um dos países que utiliza o termo diplomacia da inovação em seu discurso diplomático, ao reportar-se para sua atuação na implementação de ações de política externa ligadas à cooperação e à promoção tecnológica (Brasil, 2021h) diferentemente de nações, como grande parte das europeias, as quais privilegiam o termo diplomacia científica. Foi utilizado o método de análise temática para a definição dos códigos que sintetizaram as principais diferenças frente ao conceito de diplomacia científica apurado na literatura revista, a saber: (i) foco de atuação: político e econômico, já que busca o aumento da competitividade econômica por meio da inovação tecnológica; (ii) principais atores envolvidos: hélice quádrupla (governo, academia, setor privado e sociedade civil); (iii) capacidades dos países envolvidos: similaridade ou complementaridade em algum dos aspectos relacionados a recursos financeiros, humanos e de infraestrutura; (iv) habilidades do serviço exterior: conhecimento de promoção comercial, modelos de negócios, mercados e propriedade intelectual; (v) potencial de conflito: mais alto devido ao retorno econômico mais imediato e a apropriação privada dos resultados; e (vi) horizonte temporal: ações de curto prazo (sobrevivência das empresas e da rápida escalabilidade das soluções), com a exceção de ações relacionados à imagem do país que demandam maior tempo para aferição dos resultados.

O conceito de diplomacia da inovação apurado nos documentos do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, no capítulo 2 desta tese, parece enfrentar desde o início questões que são desconsideradas, ao menos em primeiro momento, pela diplomacia científica, ou seja, de que os avanços tecnológicos irão produzir riqueza, razão pela qual os países investem em ciência, bem como de que modo serão compartilhadas as riquezas advindas dessas soluções tecnológicas fruto da cooperação entre os países. Ao ter visão clara do conceito de sua diplomacia da inovação, os integrantes do SNCTI apresentam maiores probabilidades de alcançar os objetivos almejados em suas atividades externas e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico nacional.

O desenvolvimento econômico perpassa as motivações da diplomacia da inovação do MRE, o que não deixa de estar alinhado a diretrizes tradicionais da política externa

brasileira (Spektor, 2021). Afasta-se, nessa concepção, idealização de que as razões que motivam a cooperação internacional em ciência e tecnologia seriam despidas de interesses relacionados ao aumento da competitividade das economias e apenas visariam ao bem comum e à resolução de desafios da humanidade, estas últimas motivações muito alardeadas na literatura relacionada à diplomacia científica (Flink, 2020).

Compreender o conceito de diplomacia da inovação, contudo, não é condição suficiente para compreender o PDI, pois o programa apresenta objetivos específicos e nem toda atuação em diplomacia da inovação seria considerada uma iniciativa dentro do programa, como a realização de reuniões intergovernamentais ou assinatura de tratados internacionais. Assim, foi necessário compreender o funcionamento e objetivos do PDI e, para tanto, optou-se pela construção de seu marco lógico.

O segundo conjunto de códigos da pesquisa teve esse propósito e foi composto pelas etapas do modelo de marco lógico sintetizados na figura 6: i) contexto; ii) insumos; iii) iniciativas; iv) resultados; v) impactos de curto prazo; vi) impactos de médio prazo; vii) impactos de longo prazo.

Vale ressaltar que o diagnóstico para criação do PDI, explicitado no capítulo 2, é de que as capacidades tecnológicas brasileiras não apresentam a ressonância devida no cenário internacional, o que prejudica a inserção do Brasil como parceiro de negócios e de pesquisas em mercados estrangeiros em questões ligadas à ciência, tecnologia e inovação (Brasil, 2021h). A teoria do programa, decorrente do marco lógico, reforçou esse entendimento.

Com a identificação sobretudo dos resultados e impactos esperados no marco lógico do PDI foi possível refletir o que deveria integrar um modelo avaliativo para o setor. Concluiu-se, ainda, que as ações de promoção tecnológica internacional são uma vertente da diplomacia pública. Essas ações que adquirem conotação relevante como ferramenta de política externa de “poder brando” (Nye, 2004) para alcance dos objetivos do interesse nacional de forma pacífica, como explanado no capítulo 3, não é atualmente avaliada segundo preceitos sistemáticos e transparentes pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro.

Em mundo complexo, cada vez mais governos recorrem à cesta de opções proporcionada pelas diversas vertentes de diplomacia pública, como a cultural, esportiva e de intercâmbio, com grande uso de instrumentos digitais para aumentar a escala do alcance de campanhas em prol dos interesses de suas respectivas políticas externas. Cada vez mais as pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores e seus diplomatas terão de ir além da diplomacia bilateral e multilateral intergovernamental e, com efeito, construir e conduzir relacionamentos com outros representantes das sociedades nacionais e os próprios cidadãos estrangeiros (Krasnek, 2011). Nesse cenário, embora não se possa vislumbrar ações de diplomacia pública de impacto que prescindam de meios tecnológicos, a chamada de diplomacia 2.0 ou nova diplomacia pública, as plataformas digitais e outras inovações tecnológicas são apenas mais uma ferramenta à disposição dos agentes diplomáticos. Os contatos pessoais e presenciais ainda são elementos importantes para o sucesso das estratégias de diplomacia pública e, muitas vezes, essenciais para a alcance dos objetivos estabelecidos.

Com esse pano de fundo, verificou-se que a moderna prática da diplomacia pública requer muito mais do que habilidades para comunicar em meios digitais, mas, sobretudo, requer dos operadores da política externa a atuação em rede. Esse modo de operar implica não apenas a manutenção dos tradicionais relacionamentos intergovernamentais, mas em particular a criação de relacionamento com agentes governamentais e da sociedade civil, o que Heine (2013) denomina de “diplomacia de rede”.

Uma das vertentes que tem ganho espaço nesse conjunto de ferramentas da diplomacia pública, em particular quando potenciada pela execução em rede, é a diplomacia da inovação, em que pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores ao redor do mundo passam a atuar mais ativamente na execução de ações para projetar as potencialidades de seus sistemas de ciência, tecnologia e inovação no exterior para ganhar os “corações e mentes” (Zaharna, 2010) dos cidadãos estrangeiros, conforme se buscou explanar no capítulo 3.

Governos, como dos Estados Unidos e da China (D’Hooghe, 2005; Wei, 2016), que investem vultosas somas em iniciativas de diplomacia pública, tentam criar

mecanismos para verificar se os investimentos realizados rendem os retornos esperados, muito deles extraídos do campo das relações públicas e aplicados em sua maioria em iniciativas de diplomacia cultural. O Brasil deveria, portanto, preocupar-se em que seus recursos, muito mais escassos, de diplomacia pública sejam empregados da maneira mais eficiente possível. Ainda que o governo brasileiro tenha certa experiência em recorrer à diplomacia pública para alcance de metas de política externa, sobretudo na vertente da diplomacia cultural, conforme relatado no capítulo 3, não há mecanismos transparentes de monitoramento e avaliação do desempenho dessas ações em operação.

Se a diplomacia pública é considerada instrumento incontornável para lograr atingir o objetivo de política externa do desenvolvimento nacional, sua avaliação serve não só para avaliar sua eficácia, mas também se os recursos empregados são suficientes para cumprir seus propósitos. Em área com caráter estratégico, como a científico-tecnológica, esse constante monitoramento e avaliação deveria ser priorizado. A efetividade, ou qualidade nas palavras de Morgenthau (1949), da atuação diplomática é também recurso de poder dos Estados nas Relações Internacionais e deve ser constantemente monitorada.

Com essa visão, o capítulo 4 desta tese debruçou-se, portanto, na investigação dos desafios de modelos de avaliação do desempenho de ações de diplomacia pública, cujos treze principais foram sintetizados no quadro 3, assim como em onze métodos mais utilizados, elencados no quadro 4, que deveriam balizar a formulação do modelo de avaliação proposto por esta tese. Foram ainda relatadas experiências internacionais da Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Comunidade Autônoma da Catalunha da Espanha, com vistas a identificação de onze parâmetros que poderiam balizar avaliações de iniciativas de diplomacia pública. Para identificação e sistematização desses dados foi empregado o método *crisp-set Qualitative Comparative Analysis* (“csQCA”), o qual indicou forte consistência na metade dos casos em relação aos parâmetros apurados, bem como consistência suficiente na outra metade, segundo a tabela 2. Depreendeu-se, portanto, que o modelo para avaliação proposto por esta tese deveria levar em consideração esses parâmetros em sua concepção.

Embora haja desafios para a mensuração, foi apurada a sua viabilidade e, portanto, nada obstacularizaria a elaboração de proposta de modelo específico para ações de promoção tecnológica internacional, que esta tese se dispôs a construir no capítulo 5.

Nessas condições, em preparação à formulação do modelo, empregou-se o modelo de hierarquia de perguntas de avaliação de Rossi *et al.* (2004) para verificar a própria viabilidade da avaliação do caso específico do PDI, cujas conclusões foram plasmadas na figura 7. Uma vez verificada a possibilidade de avaliação de ações de promoção tecnológica, procedeu-se a elaboração do modelo.

O modelo proposto por esta tese foi sintetizado na figura 8. Em suas orientações, os dados serão coletados levando-se em consideração o horizonte de uma variação temporal, “ Δ tempo”, recomendada de no mínimo cinco anos, em certo conjunto de países ou país individual, “ \wedge {país(es)}”. No modelo, a percepção do público estrangeiro seria aferida pelo conjunto da variação, “ Δ ”, da pesquisa de opinião em público qualificado, das exportações do setor de tecnologia, das parcerias institucionais estabelecidas, da atração de mão de obra para o setor de tecnologia, e do número de artigos e patentes conjuntas com interlocutores do(s) país(es) analisado(s).

O modelo é ferramenta para auxiliar o gestor público a selecionar os dados que ainda devem ser submetidos à avaliação qualitativa, pois a leitura individual das informações e métricas quantitativas pode levar a conclusões equivocadas (Muller, 2018). Fica a cargo de cada gestor, diante do contexto em que desenvolve as ações de promoção tecnológica e os objetivos de política externa de seu país em estabelecer pesos diferenciados às variáveis do modelo. Vale levar em consideração a lição de Cull (2010) de que toda ação de diplomacia pública começa em escutar. Esse escutar não deve ser de forma passiva, mas deve inclusive abranger se as mensagens que estão sendo transmitidas surtem os efeitos desejados. Em que pese o esforço para uniformização dos dados, dada a complexidade da avaliação da diplomacia pública, e por conseguinte da promoção tecnológica internacional, é necessário realizar o encadeamento lógico para correlacionar se houve mudança de percepção no público estrangeiro sobre a capacidade tecnológica de determinado país em função das ações de diplomacia pública perpetradas.

Embora os dados desta tese indiquem que a avaliação do PDI começa a se alinhar às boas práticas internacionais, ainda seria necessário a implementação de diversas medidas para melhor aferição do desempenho de suas ações para averiguar se cumpre o objetivo de divulgação da imagem do Brasil no exterior de uma nação tecnológica e inovadora. Ademais, cabe ressaltar que o programa, por si só, não é capaz de equacionar o problema de reconhecimento internacional do Brasil no campo de tecnologia inovadora, mas, para prestar contribuição para atenuar o problema, é necessário saber se suas iniciativas de promoção tecnológica acarretam os resultados desejados.

O modelo desenvolvido por esta tese não tem a pretensão de oferecer respostas definitivas, mas de colaborar com a meta de indicar se as ações de promoção tecnológica internacional estão sendo eficazes e, assim, avançar na contribuição para o desenvolvimento teórico de iniciativas de avaliação em diplomacia pública, em particular na sua vertente de diplomacia da inovação. É modelo que, certamente, deve ser testado em diversos contextos para verificar a sua resiliência, eficácia, bem como para aprimorá-lo frente a desafios crescentes para os serviços exteriores.

A ausência de mecanismos de comprovação e prestação de contas calcados em modelos de análise sistemáticos do desempenho das pastas governamentais responsáveis pelas Relações Exteriores, em suas múltiplas agendas de atuação diplomática, não pode perdurar, pois não é aceitável que esses órgãos se descolem de outros esforços governamentais de aprimoramento de desempenho e de comunicação de suas ações, sejam exitosas ou não, para suas respectivas sociedades. O desenvolvimento de métodos de aferição da prática diplomática não só de programas que envolvem recursos orçamentários, mas também de outras políticas na arena internacional, como a atuação em organismos internacionais, deve ser estimulado pelos próprios serviços exteriores para gerar resultados de política externa mais eficientes e de maior qualidade.

BIBLIOGRAFIA

ABID, Kambiz; TALEBPOUR, Mahdi; FULLERTON, Jami; RANJKESH, Mohammad; NOOGHABI, Hadi. Identifying Sports Diplomacy Resources as Soft Power Tools. **Place Branding and Public Diplomacy**. v. 15, n. 3, p. 147-155, 2019.

ADESINA, Olutukola. Foreign Policy in an era of digital diplomacy. **Cogent Social Sciences**, n. 3, p. 1-13, 2017.

ADLER-NISSEN, Rebecca. Relationalism or Why Diplomats Find International Relations Theory Strange. In: SENDING, Ole Jacob; POULIOT, Vincent; NEUMANN, Iver. eds. **Diplomacy and the Making of World Politics**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 284-308.

AGUIRRE, David. Public Diplomacy in Latin America. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020, p. 368-378.

AKERLUND, Andreas. **Public diplomacy and academic mobility in Sweden: The Swedish Institute and scholarship programs for foreign academics, 1938–2010**. Lund : Nordic Academic Press, 2016.

ALDEN, Chris. Critiques of the rational actor model and foreign policy decision making. In: THOMPSON, William R.; CAPELOS, Tereza, (eds.) **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford University Press : Oxford, 2017, p. 1-17.

ALEGI, Peter. ‘A nation to be reckoned with’: the politics of World Cup stadium construction in Cape Town and Durban, South Africa. **African Studies**, v. 67, n. 3, p. 397–422, 2008.

ALEXANDER, Colin. Sub-state Public Diplomacy in Africa: The Case of the Scottish Government’s Engagement with Malawi. **Journal of Public Diplomacy and Place Branding**, v. 10, n. 1, p. 70–86, 2014.

ALEXANDER, Colin; MARINE, Albert. Prohibited sub-state public diplomacy: the attempt to dissolve Catalonia’s DIPLOCAT. **Journal of Place Branding and Public Diplomacy**. v. 16, p. 238-250, 2019.

ALLEN, Nathaniel. Process Peace: a new evaluation framework for track II diplomacy. **International Negotiation**. V 22, p. 92-122, 2017.

ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton. Bureaucratic Politics: a paradigm and some policy implication. **World Politics**, v. 24, n° S1, p. 40-79, 1972.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A política internacional do PT e a diplomacia do governo Lula. In: ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO, Sérgio (orgs.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**, volume I: Crescimento, Modernização e Política Externa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 537– 559.

AMADO, André. **Por dentro do Itamaraty: impressões de um diplomata**. Brasília : FUNAG, 2013.

ANDREUCCI CURY, M. C. **Marca-País como Entidade Semiótica: a construção simbólica da Marca Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.

ANHOLT, Simon. **Brand New Justice: how branding places and products can help the developing world**. Elsevier Butterworth-Heinemann : Oxford. 2005.

ANHOLT, Simon. Public diplomacy and place branding: Where's the link? **Place Branding**, v. 2, n. 4, p. 271–275, 2006.

ANHOLT, Simon. **Competitive Identity: the new brand management for nations, cities and regions**. Palgrave Macmillan : New York. 2007.

ANHOLT, S. Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations. **The Journal of Public Diplomacy**, v. 2, n. 1, p. 6-12, 2013.

ANHOLT, Simon. **The Good Country Index**. 2023. Disponível em: <https://www.goodcountry.org/>. Acesso em: 1 nov. 2023.

ANTUNES, Cláudia. **Novela Boliviana: como o caso do senador roger Pinto expôs a crise entre Dilma e o Itamaraty**. **Revista Piauí**. 2014.

ANUNCIATO, R; SANTOS, B. Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação: uma revisão sistemática de literatura sobre a perspectiva brasileira. **Conj. Aust.**, v.11, n. 54, p. 35-53, 2020.

ARAÚJO, Suely. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2013.

ARCENEUX, Phillip; POWERS, Shawn. International Broadcasting: public diplomacy as a game in a marketplace of loyalties. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020, p. 30-37.

ARKIN, Fatima. South Korea pushes the envelope in science diplomacy. **SciDev.Net**. 2015. Disponível em: <https://www.scidev.net/asia-pacific/science->

diplomacy/feature/south-korea-pushes-the-envelope-in-science-diplomacy.html. Acesso em: 9 nov. 2023.

ARRETCHE, Martha. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

ASSAD, A. L.; CORRÊA, A. F.; TORRES, A. C.; HENRIQUES, J. A. Um Centro Argentino-Brasileiro para a Biotecnologia. **Parcerias Estratégicas**, n. 9, p. 154-167, 2000.

AUSTRÁLIA. DFAT. **Chapter 13 - The Evaluation of Australia's Public Diplomacy Programs. Senate Standing Committees on Foreign Affairs**. 2004. Disponível em: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Completed_inquiries/2004-07/public_diplomacy/report/c13. Acesso em: 25 jun. 2023.

AUSTRÁLIA. DFAT. **Public Diplomacy Strategy 2014–16**. 2014. Disponível em: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/public-diplomacy-strategy-2014-16.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

AUSTRÁLIA. DFAT. **Foreign Policy White Paper**. 2017. Disponível em: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

BALTAZAR, M. **Seleção de indicadores representativos para prática de Benchmarking internacional**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2015.

BAMBERGER, Michael; RUGH, Jim; MABRY, Linda. **Real World Evaluation: working under budget, time, data and political constraints**. Thousands Oaks : Sage Publications, 2006.

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; IVOR LENG, Rhodri. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives, **Evidence & Policy**, vol XX, no XX, 1–24, 2022.

BANKS, Robert. **A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation**. Los Angeles : Figueroa Press, 2011.

BANKS, Robert. Public Diplomacy Evaluation. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020, p. 64-75.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin. **Policy and Action:** essays on the implementation of public policy. Londres : Methuen, 1981.

BARROSO, Nilo. **Diplomacia Pública:** Conceitos e Sugestões para a Promoção da Imagem no Exterior. Brasília, DF: LI CAE, IRBr, 2007.

BASKIN, O., HAHN, J.; SEAMAN, S.; REINES, D. Perceived effectiveness and implementation of public relations measurement and evaluation tools among European providers and consumers of PR services. **Public Relations Review**, n. 36, p. 105–111, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Liquid times:** living in a age of uncertainty. Cambridge : Polity Press, 2007.

BAUM, Matthew; POTTER, Philip. The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: toward a theoretical synthesis. **Annual Review of Political Science**. v. 11, p. 39-65, 2008.

BAXTER, Pamela; JACK, Susan. Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. **The Qualitative Report**, v. 13, n. 4, p. 544-559, 2008. Disponível em: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR13-4/baxter.pdf>. Acesso em: 2 out. 2021.

BEAN, Hamilton; COMOR, Edward. Data-Driven Public Diplomacy: a Critical and Reflexive Assessment, **All Azimuth**, v. 0, n. 0, p. 1-16, 2017.

BETTIE, Molly. Exchange diplomacy: theory, policy and practice in the Fulbright program. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 16, n. 3, p. 212-223, 2019.

BERGER, Roni. Now I see it, now I don't: researcher's position and reflexivity in qualitative research. **Qualitative Research**, vol. 15, n. 2, p. 219–234, 2015.

BERKMAN, P. Evolution of Science Diplomacy and its Local-Global Applications. **European Foreign Affairs Review**, n. 24, p. 63-80, 2019.

BICKMAN, Leonard. Program Theory in Evaluation. **New Directions for Evaluation**, n. 87, p. 103-112, 2000.

BIJOS, Leila; ARRUDA, Verônica. A diplomacia cultura como instrument de política externa brasileira. **Revista diálogos**, v. 13, n. 1, p. 33-53, 2010.

BOEKHOLT, P.; EDLER, J.; CUNNINGHAM, P., *et al.* **Drivers of International Collaboration in Research**. Technopolis Group, 2009.

BOUND, K. Innovating Together? The Age of Innovation Diplomacy. In: CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO. **The Global Innovation Index 2016: Winning with Global Innovation**, Geneva, 2016.

BOURGEOIS, Tiffany. London 2012 Olympics: exercises in cultural diplomacy. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 15, n. 3, 2018.

BOVENS, Mark; HART, Paul't; KUIPERS, Sanneke. The Politics of Policy Evaluation. In: MORAN, Michael; REIN, Martin, *et al.* **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006, Cáp. 15, p. 207-227.

BYRNE, Caitlin. Public Diplomacy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia, *et al.* **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford University Press: Oxford, 2008, p. 168-185.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.296, de 16 de dezembro de 1999**. 1990. Dispõe sobre a comunicação social do Poder Executivo Federal.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Guia Metodológico de Indicadores de programas**: Guia Metodológico. Brasília : MPOG, 2010.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia: 25 anos de Colaboração**. Brasília : MCTI, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília : TCU, 2014b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 103037**, ostensiva, de 13/01/2017, PDI 2017, 2017a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 106195**, ostensiva, de 21/12/2017, PDI 2018, 2017b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 108911**, ostensiva, de 28/09/2018, PDI 2019, 2018a.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília : IPEA, v. 1, 2018b.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília : IPEA, v. 2, 2018c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 111790**, ostensiva, de 18/09/2019, PDI 2020, 2019a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 112057**, ostensiva, de 16/10/2019, PDI 2020, 2019b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1237/2019**. Plenário. Relator: Ana Arraes. Sessão de 29/05/19. 2019c.

BRASIL. **Decreto nº 9.834**, de 12 de junho de 2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. 2019d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9834.htm> Acesso em: 02/09/2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 502 de Brasemb Estocolmo**, ostensivo, de 08/11/2019, boas práticas referentes à promoção de CTI, 2019e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 1083 de Brasemb Madri**, ostensivo, de 13/11/2019, boas práticas referentes à promoção de CTI. 73, 2019f.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 493 de Brasemb Copenhague**, ostensivo, de 14/11/2019, boas práticas referentes à promoção de CTI, 2019g.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 1344 de Brasemb Londres**, ostensivo, de 27/11/2019, boas práticas referentes à promoção de CTI, 2019h.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando DPTEC I nº 5**, de 18 de novembro de 2019, 2019i.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2128/2020**. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 12/08/20. 2020a.

BRASIL. **Planejamento Estratégico Institucional**. MRE. 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre>>. Acesso em: 25/09/2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 113973**, ostensiva, de 10/08/2020, PDI 2021, 2020c.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020**. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança, 2020d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 113667**, de 12/06/2020, referente ao projeto de incubação cruzada Brasil-Londres, 2020e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 113751**, ostensiva, de 30/06/2020, referente ao evento virtual "Fintech in Brazil and India: Weathering the Covid-19 pandemic", 2020f.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 113791**, ostensiva, de 08/07/2020, referente ao evento virtual "Fintech in Brazil and India: Weathering the COVID-19 pandemic", 2020g.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 113792**, ostensiva, de 08/07/2020, referente à a conferência "Collision from Home", 2020h.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 114051**, ostensiva, de 19/08/2020, referente ao evento virtual "Digital Payments: Towards Universalization", 2020i.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 18 de Brasemb Paris**, ostensivo, de 07/01/2020, boas práticas referentes à promoção de CTI, 2020j.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 245 de Brasemb Nova Délhi**, ostensivo, de 01/05/2020, referente ao Programa Agritech Índia-Brasil de Incubação Cruzada, 2020k.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 586 de Consbras Xangai**, ostensivo, de 10/09/2020, referente a programa de incubação com o 'Shangai Technology Innovation Center', 2020l.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama nº 917 de Brasemb Pequim**, ostensivo, de 24/09/2020, referente a evento sobre cooperação entre parques tecnológicos, 2020m.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação**, 2020n. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/setores-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-sectecs>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. **Discurso do Ministro Carlos França na formatura do Instituto Rio Branco – Brasília, 1º de setembro de 2021**. MRE. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-carlos-franca-na-formatura-do-instituto-rio-branco-2013-brasilia-1deg-de-outubro-de-2021>>. Acesso em: 25/09/2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 116063**, ostensiva, de 12/07/2021, PDI 2022, 2021b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 115038**, ostensiva, de 01/02/2021, referente à "Gitex Technology Week", 2021c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 115301**, ostensiva, de 15/03/2021, referente ao "1º Encontro da Diáspora Brasileira de Ciência e Inovação na Alemanha", 2021d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 116611**, ostensiva, de 29/09/2021, referente ao Programa de Incubação Cruzada Virtual Brasil-África do Sul, 2021e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 116792**, ostensiva, de 22/10/2021, referente à da campanha "Brazilian Game Week", 2021f.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica**. 2021g. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/cooperacao-tecnica>. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Decisão CRE – Plano de Trabalho de candidatos a postos de missão diplomática**. 2021g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/05/28/ato-da-comissao-de-relacoes-exteriores>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Diplomacia da Inovação**. 2021h. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/programa-de-diplomacia-da-inovacao>. Acesso em 04 nov. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 118798**, ostensiva, de 12/07/2022, PDI 2023, 2022a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 117691**, ostensiva, de 17/02/2022, referente à sobre produção de vídeo de divulgação do "Programa de Incubação Cruzada Virtual Brasil-África do Sul em agritech", 2022b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 117201**, ostensiva, de 08/12/2021, referente à segunda fase do Programa de Incubação Cruzada Virtual Brasil-África do Sul, 2022c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Circular telegráfica nº 118478**, ostensiva, de 30/05/2022, sobre a realização de "demoday" para empresas brasileiras que participaram do Programa de Incubação Cruzada da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, 2022d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria nº 458, de 28 de abril de 2023**. Avaliação de desempenho institucional do Ministério das Relações Exteriores para fins

de pagamento da Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (GDPGPE) e da Gratificação de Desempenho de Cargos Específicos (GDACE) aos servidores pertencentes ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTEC)**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/setores-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-sectecs>. Acesso em 24 mai. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação em ciência, tecnologia e inovação**. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/cooperacao-em-ciencia-tecnologia-e-inovacao>. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. 2023c. Disponível em: [https:// bit.ly/3q9Ea2T](https://bit.ly/3q9Ea2T). Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Programa de Diplomacia da Inovação 2022**. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/RelatrioProgramadeDiplomaciadaInovao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Manual de Propostas para o PDI. Versão 05.07.2023**. 2023e. Disponível em: <https://mregovbr.sharepoint.com/sites/SECTECs/Shared%20Documents/General/Relat%C3%B3rios,%20Manuais%20e%20Documentos%20Internos/Manuais%20internos>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Manual dos Setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTECs)**. 2023f. Disponível em: [https://diplopedia.itamaraty.gov.br/Manual_dos_Setores_de_Ci%C3%Aancia,_Tecnologia_e_Inova%C3%A7%C3%A3o_\(SECTECs\)](https://diplopedia.itamaraty.gov.br/Manual_dos_Setores_de_Ci%C3%Aancia,_Tecnologia_e_Inova%C3%A7%C3%A3o_(SECTECs)). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **História da SECOM**. 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historia-da-secom>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria nº 430, de 22 de dezembro de 2023**. 2023h. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023**. 2023i. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e

das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.362, de 1º de janeiro de 2023**. 2023j. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Instituto Guimarães Rosa**. 2023k. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/instituto-guimaraes-rosa>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

BRAUN, V., CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRETT, Kevin; SCHAEFER, Todd. Formalizing the American brand: the case for the US culture, language, and soft-power institutes. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 15, n. 2, p. 124-133, 2019.

BRIGHI, Elisabetta; HILL, Christopher. Implementation and behavior. In: SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia, *et al.* **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 117-136.

BROWN, Robin. Measurement and Evaluation in Public Diplomacy. **Public Diplomacy, Networks, and Influence**, v. 31, 2011.

BUHMANN, Alexander; INGELHOFF, Diana. Advancing the country image construct from a public relations perspective: from model to measurement. **Journal of Communication Management**, v. 19, n. 1, p. 62-80, 2015.

BUHMANN, Alexander. **Measuring Country Image: theory, method and effects**. Wiesbaden : Springer, 2017.

BUHMANN, Alexander; MACNAMARA, Jim; ZERFASS, Ansgar. Reviewing the ‘march to standards’ in public relations: a comparative analysis of four seminal measurement and evaluation initiatives. **Public Relations Review**, v. 45, n. 4, p. 101825, 2019.

BUHMANN, Alexander; SOMMERFELDT, Erich J. Drivers and barriers in public diplomacy evaluation: understanding attitudes, norms, and control. **International Communication Gazette**, v. 83, n. 2, p. 105–125, 2021.

CALDAS, Ruy. A construção de um modelo de arcabouço legal para Ciência, Tecnologia e Inovação. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 11, p. 1-23, 2001.

CALMON, Paul; COSTA, Arthur. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. v. 1, p. 1-29, 2013.

CAMARGO, Leda Lúcia Martins. **Diplomacia e Meios de Comunicação: A Divulgação de Informações Sobre o Brasil no Exterior**. Brasília, DF: XXXI CAE, IRBr, 1995.

CAMPOS, Cinthia. Vantagens e Desafios do QCA para as Relações Internacionais. **Conexão Política**, v. 6, n. 1, p. 55-70, 2017.

CANADÁ. **Evaluation of the Public Diplomacy Program of Foreign Affairs Canada – Final Report**. 2005. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/index.aspx?lang=eng>. Acesso em: 16 out. 2023.

CAPLAN, Nathan. The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. **American Behavioral Scientist**, vol. 22, n. 3, p. 459-470, 1979.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D.F.J. Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**, v. 46, n. 3-4, p. 201-234, 2009.

CARLSNAES, Walter. Actors, structures and foreign policy analysis. In: Smith, Steve, Hadfield, Amelia, *et al.* **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 85-100.

CARVALHO, Maria Izabel. Condicionantes Internacionais e Domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **DADOS**, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CASARÕES, Guilherme. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v. 1, n.2, p. 211-236, 2012.

CASTRO, F.M.O. **1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty. Vol. I**. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTELLS, Manuel. Communication, Power and Counter-power in the Network Society. **International Journal of Communication**. v. 1, p. 238-266, 2007.

CASTELLS, Manuel. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. v. 616, n. 1, p. 78-93, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2016. v. 1. (A era da informação: economia, sociedade e cultural).

CAVALCANTE, Pedro (org.). **Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia**. Brasília : IPEA, 2019.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela, PIRES, Roberto. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Eds.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (Brasil). **Apêndice Teórico da Estratégia Nacional de Inovação**. Brasília: CGEE, 2021.

CLINTON, David. The distinction between foreign policy and diplomacy in American international thought and practice. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 6, p. 261-276, 2011.

CHEN, Huey. **Practical Program Evaluation**. Thousand Oaks : Sage Foundation, 2005.

CHRISTENSEN, Julian; DAHLMANN, Casper Mondrup; MATHIASSEN, Asbjørn Hovgaard; MOYNIHAN, Donald P.; PETERSEN, Niels Bjørn Grund. How do elected officials evaluate performance? Goal preferences, governance preferences, and the process of goal reprioritization. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 2, p. 197–211, 2018.

CHITTY, Nare. Australian Public Diplomacy. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020, p. 306-313.

CLARKE, Michael. Foreign policy Implementation: problems and approaches. **British Journal of International Studies**, v. 5, n. 2, p. 112-128, 1979.

COLLINS, Stephen; DE WITT, Jeff; LEFEBVRE, Rebecca. Hashtag Diplomacy: Twitter as a tool for engaging in Public Diplomacy and promoting US Foreign Policy. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 15, n. 2, p. 78-96, 2019.

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia; MELLO, Patrick. Two-Level Games in Foreign Policy Analysis. IN: **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, Oxford University Press : New York & Oxford, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (Brasil). Brasil tem potencial de liderança para digitalização, mas precisa assumir riscos, diz Soumitra Dutta. **Agência de Notícias da Indústria**. 2018. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/institucional/brasil-tem-potencial-de->

lideranca-para-digitalizacao-mas-precisa-assumir-riscos-diz-soumitra-dutta. Acesso em: 9 nov. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (Brasil). Brasil precisa avançar de forma mais rápida em inovação, alerta especialista. **Agência de notícias da Indústria**. 2020. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-precisa-avancar-de-forma-mais-rapida-em-inovacao-alerta-editor-do-indice-global-em-debate-da-cni/>. Acesso em: 04 nov. 2021.

COPELAND, Daryl. Three P's in Search of a Pod. In: FOUTS, J. **Public Diplomacy Practitioners, Policy Makers, and Public Opinion**. USC Center on Public Diplomacy & the Pew Research Center : Los Angeles, 2006, p. 20-31.

COPELAND, Daryl. **Guerrilla Diplomacy: rethinking International Relations**. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2009.

COPELAND, Daryl. Science Diplomacy. In: CONSTANTINOU, C.; KERR, P.; SHARP, P. **The Sage Handbook of Diplomacy**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2016, p. 628–641.

COPELAND, Daryl. Innovation, adaptation and foreign policy in the age of globalization: is Global Affairs Canada fit for purpose? **Canadian Foreign Policy Journal**. v. 24, n. 3, p. 1-6, 2018.

COPELAND, Daryl. Is Canada “back”? Engineering a Diplomatic and International Policy Renaissance. In: CULL, Nicholas; HAWES, Michael. **Canada's Public Diplomacy**. Cham : Palgrave Macmillan, 2021, p. 29-54.

COSTA FILHO, M.; CARNEIRO, J.; COSTA, C.; FARIA, F. **Imagem Brasil na percepção do consumidor estrangeiro: uma abordagem prática**. Revista Alcance – Eletrônica, vol. 23, n. 4, out./dez. 2016

CRIEKEMANS, David. Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 5, p. 37-64, 2010.

CULL, Nicholas. Public Diplomacy: Taxonomies and Histories. *Annals, AAPSS*, n. 616, pp. 31-54, 2008.

CULL, Nicholas. **Public Diplomacy: Lessons from the Past**. Los Angeles : Figueroa Press, 2009.

CULL, Nicholas. Public diplomacy: Seven lessons for its future from its past. **Journal of Place Branding and Public Diplomacy**. v. 6, p. 11-17, 2010.

CULL, Nicholas. **The decline and fall of the United States Information Agency: American public diplomacy, 1989-2001.** New York : Palgrave Macmillan , 2012.

DALE, H. **Public Diplomacy 2.0: Where the U.S. Government Meets "New Media".** Heritage Foundation, 2009.

DANZIGER, Roni; SCHREIBER, Mia. Digital diplomacy: face management in MFA Twitter accounts. **Policy & Internet**, n. 13, p. 586-605, 2021.

DAHL, Erik J. Getting beyond analysis by anecdote: improving intelligence analysis through the use of case studies. **Intelligence and National Security**. v. 32, n. 5, p. 563-578, 2017.

DAVIDSON, J. Criteria. In: MATHISON, Sandra (Ed.). **Encyclopedia of evaluation.** Thousand Oaks, CA: Sage, 2005, p. 91.

DAVIS, Richar; JI, Li. Challenges of a big data approach in mapping soft power. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power.** London: Routledge, 2017, p. 104-121.

DE NEGRI, F. 2013. O Monitor de Políticas Públicas de C,T&I: a política de monitoramento e avaliação do MCTI. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, p. 65 – 79, 2013.

D’HOOGHE, Ingrid. Public Diplomacy in the People’s Republic of China. In: MELISSEN, Jan. **The New Public Diplomacy: soft power in International Relations.** Houndsmill : Palgrave Macmillan, 2005, p. 88-103.

DINAMARCA. **Innovation Centre Denmark - São Paulo.** 2019. Disponível em: <http://usp.br/aucani/euraxess19/archive/tinaGottlieb.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

DINAMARCA. **Strategy for Denmark’s Tech Diplomacy 2021-2023.** 2021. Disponível em: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/02/21/Strategy-for-Denmarks-Tech-Diplomacy-2021-202336538.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

DINIZ, Leandro. Política linguística do Estado brasileiro para a divulgação do português em países de língua oficial espanhola. **Trab. linguist. apl.**, v. 51, n. 2, p. 435-458, 2012.

DINNIE, K. **City Branding: theory and cases.** London : Palgrave MacMillan, 2011.

DIPLOCAT. **Plan estratégico de DIPLOCAT 2023-2026: diálogo internacional. Conectamos. Proyectamos. Capacitamos.** 2022. Disponível em: https://diplocat.cat/media/upload/arxiu/publicacions/PlaEstrategicDIPLOCAT_2023-2026-ES.pdf. Acesso em: 16 out. 2023.

DODD, Melissa; COLLINS, Steve. Public relations message strategies and public diplomacy 2.0: na empirical analysis using Central-Eastern European and Western Embassy Twitter accounts. **Public Relations Review**, v. 43, p. 417-425, 2017.

DONALDSON, Stewart. **Introduction to Theory-Driven Program Evaluation: culturally responsive and strengths-focused applications**. 2nd edition. New York : Routledge, 2021.

DOVILLA, Michael. **Modernizing Public Diplomacy in the Information Age: a case for enhancing the U.S. Agency for Global Media**. Technical Report. Defence Technical Information Center. 2023. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/trecms/AD1208680>. Acesso em: 29 set. 2023.

DUCHÊNE, Hélène; LAMOUREUX, Éric. **Promoting French expertise internationally**. Paris: Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships, French Ministry of Foreign and European Affairs, 2011. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/l_expertise_francaise_a_l_international__v_a_nglaise.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

DUMONT, Juliette; FLÉCHET, Anais. “Pelo que é nosso!”: a diplomacia cultural brasileira no século XX. **Rev. Bras. Hist.**, v. 34, n. 67, 2014.

EDLER, Jacob; FLANAGAN, Kieron. Drivers of International collaboration in research. Manchester : Technopolis, 2009.

EDLER, J., BLIND, K., FRIETSCH, R., et al. **Technological Sovereignty: From Demand to Concept**. Karlsruhe: Fraunhofer ISI, 2020.

EGNER, Michael. **Between Slogans and Solutions A Frame-Based Assessment Methodology for Public Diplomacy**. Tese (Doutorado em Análise de Política Pública) - Faculdade RAND, Santa Monica, Califórnia, Estados Unidos, 2009.

ERKEN, Hugo; GILSING, Victor. Relocation of R&D—a Dutch Perspective. **Technovation**, v. 25, n. 10, p. 1079-092, 2005.

ESTADOS UNIDOS. **Fullbright-Hays Act**. Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961. 1961. Disponível em: <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ope/iegps/fulbrighthaysact.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. **Program Evaluation: Strategies for Assessing How Information Dissemination Contributes to Agency Goals**. GAO-02-923, 2002.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. **U.S. PUBLIC DIPLOMACY State Department Expands Efforts but Faces Significant Challenges**. GAO-03-951,

2003. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-03-951.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Policy Coordinating Committee. **U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication**. 2007a. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/87427.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. **U.S. PUBLIC DIPLOMACY Actions needed to improve strategic use and coordination research**. GAO-07-904, 2007b. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-07-904>. Acesso em: 29 out. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. **US Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight**. GAO-09-679SP, 2009. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-09-679sp.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. **Program Evaluation: Annual Agency-Wide Plans Could Enhance Leadership Support for Program Evaluations**. GAO-17-743, 2017. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-17-743>. Acesso em: 13 out. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. **Department of State Program and Project Design, Monitoring, and Evaluation Policy**. 2018. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Department-of-State-Program-and-Project-Design-Monitoring-and-Evaluation-Policy.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

ESTADOS UNIDOS. **Smith-Mundt Modernization Act of 2012**. To amend the United States Information and Educational Exchange Act of 1948 to authorize the domestic dissemination of information and material about the United States intended primarily for foreign audiences, and for other purposes. 2012. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-112hr5736ih/pdf/BILLS-112hr5736ih.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

ESTADOS UNIDOS. Advisory Commission on Public Diplomacy. **2021 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy & International Broadcasting**. Disponível em: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/2021_ACPD_Annual_Report.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Centers for Disease Control and Prevention. **Framework for Program Evaluation in Public Health**. 2022. Disponível em: <https://www.cdc.gov/evaluation/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of State. **Office of Policy, Planning, and Resources**. 2023a. Disponível em: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/office-of-policy-planning-and-resources-r-ppr/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of State. Foreign Affairs Manual. 2023b. Disponível em: <https://fam.state.gov/Volumes/Details/18FAM>. Acesso em: 31 jul. 2023.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Dynamics of Innovation: From National Systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Research Policy**, v. 29, p. 109–123, 2000.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2018.

FARAR, Sim; HYBL, William, OLSON, Lydon; PEACOCK, Pene; WEDNER, Anne; WESTINE, Lezlee. **Reimaining Public Diplomacy’s Organizational Structure at the U.S. Department of State**. United States Advisory Commission on Public Diplomacy. 2016. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/257329.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

FARAR, S.; HYBL, W., WEDNER, A.; MOSBACHER, G. **Optimizing Engagement: Research, Evaluation, and Learning in Public Diplomacy**. United States Advisory Commission on Public Diplomacy. 2018. Disponível em: <https://www.state.gov/optimizing-engagement-research-evaluation-and-learning-in-public-diplomacy/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

FARIA, Carlos Aurélio. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

FARIAS, Rogério; LESSA, Antônio Carlos. From Great Expectations to Dwindling Status: Brazilian Diplomacy’s Response to Post-Cold War Upheavals. In: HARE, Paul; MANFREDI-SÁNCHEZ, Juan Luis; WEISBRODE, Kenneth. **The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation**. Cham : Palgrave Macmillan, 2023, p. 213-234.

FEDOROFF, Nina. ‘Science diplomacy in the 21st century’. **Cell**, v. 136, p. 9-11, 2009.

FERNANDES, M. G.; NÓBREGA, M. M.; GARCIA, T. R.; MACÊDO-COSTA, K. N. Análise conceitual: considerações metodológicas. **Rev. Bras. Enferm.**, v. 64, n. 6, p. 1150-1156, 2011.

FETSCHERIN, M.; MARMIER, P. Switzerland’s nation branding initiative to foster science and technology, higher education and innovation: A case study. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 6, n. 1, p. 58–67, 2010.

FISCHER, Frank. **Evaluating Public Policy**. Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1999.

FISHER, Ali. Four Seasons in One Day: the crowded house of Public Diplomacy in the United Kingdom. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020, p. 243-253.

FITZPATRICK, Kathy. **The future of U.S. public diplomacy: An uncertain fate**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

FITZPATRICK, Jody; SANDERS, James; WORTHEN, Blaine. **Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines**. 4th edition. New Jersey : Pearson, 2011.

FITZPATRICK, Kathy. Defining Strategic Publics in a Networked World: public diplomacy's challenge at home and abroad. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 7, p. 421-440, 2012.

FITZPATRICK, K.; FULLERTON, J.; KENDRICK, A. Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual and Practical Connections. **Public Relations Journal**, v. 7, n. 4, 2013.

FLINK, T; RÜFFIN, N. The current state of the art of science diplomacy. In: CANZLER, W.; Kuhlmann, S.; Simon, D. **Handbook on Science and Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. Cap. 6, p. 104-121.

FLINK, T. The Sensationalist Discourse of Science Diplomacy: A Critical Reflection. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 15, n. 3, p. 359-370, 2020.

FLINK, Tim. Taking the pulse of science diplomacy and developing practices of valuation. **Science and Public Policy**, p. 1–10, 2021.

FORTUNA, L. F. S. **Vasos Comunicantes: A Política de Ciência e Tecnologia entre o Brasil e o Reino Unido (1994-2004)**. Brasília, DF: XLIX CAE, IRBr, 2005.

FRANÇA. Ministério das Relações Exteriores. **Science Diplomacy for France, 2013**. Disponível em: <http://www.france-science.org/Report-Science-Diplomacy-for.html>. Acesso em: 6 abr. 2020.

FRANKEL, Charles. **The neglected aspect of Foreign Affairs**. Washington : The Brookings Institution, 1966.

FREEMAN JR., Chas. A Diplomatic Taxonomy for the New World Disorder. In: HARE, Paul; MANFREDI-SÁNCHEZ, Juan Luis; WEISBRODE, Kenneth. **The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation**. Cham : Palgrave Macmillan, 2023, p. 213-234.

FROESE, Fabian; VO, Anne; GARRETT, Tony. Organizational Attractiveness of Foreign-Based Companies: A Country of Origin Perspective. **International Journal of Selection and Assessment**, v. 18, n. 3, p. 271-281, 2010.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

GARCIA, César. Using Strategic Communication for Nation-Building in Contemporary Spain: The Basque Case. **International Journal of Strategic Communications**. v. 6, n. 3, p. 212–231, 2012.

GAUDREAU, M.; SANER, M. Researchers Are From Mars; Policymakers Are From Venus: Collaboration Across the System. Policy Brief Series Science/Policy Interface, **Institute for Science, Society and Policy**, University of Ottawa, v. 1, 2014.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GEORGE, Alexander. **On foreign policy: unfinished business**. London: Paradigm Publishers, 2006.

GIBSON, Jenna. YouTube Diplomacy: A Sentiment Analysis of Global Reactions to the 2018 Concert in Pyongyang. In: MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF KOREA. **Collection of Essays on Korea's Public Diplomacy: Possibilities and Future Outlook**, Seoul : Global Public Diplomacy Center, 2020, p. 15-40.

GILBOA, E. Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects. **Diplomacy & Statecraft**, v. 12, n. 2, p. 1-28, 2001.

GILBOA, E. Searching for a Theory of Public Diplomacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 616, p. 55-77, 2008.

GILBOA, E. Digital Diplomacy. In: CONSTANTINOU, C.; KERR, P.; SHARP, P. **The Sage Handbook of Diplomacy**. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 540–551, 2016.

GILLESPIE, Marie; BELL, Simon; WILDING, Colin; WEBB, Alban; FISHER, Ali; VOSS, Alex; SMITH, Andrew W. M.; MACFARLANE, Jess; MARTIN, Nat; FOSTER, Tot; LVOV, Iliia. **Understanding the Changing Cultural Value of the BBC World Service and the British Council**. Arts and Humanities Research Council, Swindon, 2014.

GINESTA, Xavier; CANALS, Mireia; EUGENIO, Jordi. International challenges of Catalonia: defining its public diplomacy through parliamentary debates. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power**. London: Routledge, 2017, p. 249-259.

GOIRIZELAIA, Maialen. Public diplomacy by educational and cultural exchange programs. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 16, n. 3, p. 279-287, 2019.

GOLDMAN, Flávio. **Exposições universais e diplomacia pública**. Brasília : FUNAG, 2016.

GOFF, Patricia. Cultural Diplomacy. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020, p. 30-37.

GOMES, Gonçalo Santa Clara. **A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional**. Instituto da Defesa Nacional. Relatório da Série n. 56, 1990. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/2669>. Acesso em: 25 jul.2021.

GOMES, Mariana. O marketing turístico e o reposicionamento da imagem do Brasil no mundo: uma análise do plano aquarela da EMBRATUR. **Tourism & Management Studies**. v. 1, p. 579-588, 2011.

GONZALES, Carissa. The Evaluation Revolution in Public Diplomacy. **The Ambassadors REVIEW**, p. 36-43. 2015. Disponível em: <https://www.americanambassadors.org/publications/ambassadors-review/fall-2015/the-evaluation-revolution-in-public-diplomacy>. Acesso em: 28 jun. 2021.

GREGORY, Bruce. Public Diplomacy: Sunrise of na Academic Field. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, p. 190-274, 2008.

GREGORY, Bruce. American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 6, n. 3, p. 351–372. 2011.

GRIMES, Robin; MCNULTY, Claire. The Newton Fund: Science and Innovation for Development and Diplomacy. **Science & Diplomacy**, v. 5, n. 4, 2016. Disponível em: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2016/newton-fund-science-and-innovation-fordevelopment-and-diplomacy>. Acesso em: 3 dez. 2021.

GRINNEL, Richard; GABOR, Peter; UNRAU, Yvonne. **Program Evaluation for Social Workers: foundations of evidence-based programs**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

GRISSET, P. Innovation Diplomacy: A New Concept for Ancient Practices? **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 15, p. 383-397, 2020.

GUAL SOLER, M. Diplomacia Científica em América Latina y el Caribe: estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia e la ciencia, tecnología e innovación. Policy Paper **UNESCO**, Montevidéo, 2020. Disponível em: <http://forocilac.org/wp-content/uploads/2020/11/PolicyPapers-DiplomaciaCientifica-ES.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2021.

GUSHIKEN, Yuji; BRITO, Quise; UETA, Taís. Popular culture, banal cosmopolitanisms and hospitality: Notes for a Brazilian soft power. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power**. London: Routledge, 2017, p. 239-248.

HAGAN, Joe. Domestic political explanations in the analysis of foreign policy. In: NEACK, Laura, HEY, Jeanne, *et al.* **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995, p. 117-143.

HALL, Martin. Communication: An Essential Aspect of Diplomacy. **International Studies Perspectives**, p. 1-16, 2003.

HALPERIN, Morton, *et al.* **Bureaucratic politics and foreign policy**. Second edition. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2006.

HARLOW, Rex. Building a Public Relations Definition. **Public Relations Review**. v.1, p. 34-42, 1976.

HARRIS, B. Diplomacy 2.0: the future of social media in nation branding. **The Journal of Public Diplomacy**, v. 4, p. 17–32, 2013.

HARTIG, Falk. How China understands public diplomacy: the importance of national image for national interests. **International Studies Review**, p. 1-26, 2016.

HAUFF, Jeanette; NILSSON, Jonas. The Impact of Country-of-origin Cues on Consumer Investment Behavior. **European Journal of Marketing**, v. 51, n. 2, p. 349-66, 2017.

HAWES, Michael. “We’re Back”: re-imagining Public Diplomacy in Canada. In: CULL, Nicholas; HAWES, Michael. **Canada’s Public Diplomacy**. Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy, 2021, p. 13-28. Disponível em: <http://www.palgrave.com/gp/series/14680>. Acesso em: 19 jun. 2023.

HAYDEN, Craig. Logics of narrative and networks in US public diplomacy: Communication power and US strategic engagement. **Journal of International Communication**. p. 1-23, 2013.

HAYDEN, Craig. Social Diplomacy, Public Diplomacy, and Network Power. In: KALATHIL, Shanti. **Diplomacy Development and Security in the Information Age**. Georgetown : Institute for the Study of Diplomacy, 2013, p. 17-34.

HAYES, Jarrod. **Agency and Structure in Foreign Policy Analysis**. 2018. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-523>. Acesso em: 29 ago. 2018.

HEINE, Jorge. From Club to Network Diplomacy. In: COOPER, Andrew; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh (eds), **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**, Oxford : Oxford University Press, 2013.

HEIMANN, Gadi; KAMPF, Zohar. What makes them tick: challenging the impersonal ethos in International Relations. **Cooperation and Conflict**, p. 1-18, 2021.

HENRIKSON, Alan. Niche Diplomacy in the World Public Arena: the global ‘corners’ of Canada and Norway. In: MELISSEN, Jan. **The New Public Diplomacy: soft power in International Relations**. Houndsmill : Palgrave Macmillan, 2005, p. 67-82.

HENRIKSON, Alan. **What Can Public Diplomacy Achieve?** The Hague : Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2006.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HEYMANN, Philip. **Living the policy process**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

KHANA, Tarun. Contextual Intelligence. **Harvard Business Review**. 2014. Disponível em: <https://hbr.org/2014/09/contextual-intelligence>. Acesso em: 21 out. 2023.

HICKS, J. 2021. **Defining and Measuring Diplomatic Influence**. K4D Helpdesk Report 950. Institute of Development Studies : Brighton, 2021.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. Sage Publications, 2002.

HINKELMANN, Klaus; KEMPTHORNE, Oscar. **Design and Analysis of Experiments: introduction to experimental design**. Vol. 1. New Jersey : Wiley-Interscience, 2008.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organisational Studies**, v. 2, p. 211-227, 1981.

HJERN, Benny. Implementation Research – the link gone missing. **Journal of Public Policy**, v. 2, n. 3, p. 301-308, 1982.

HOCKING, Brian. Privatizing Diplomacy? **International Studies Perspectives**, v. 5, n. 2, p.147–152, 2004.

HOENE, K; KURBALIJA, J. Accelerating Basic Science in an Intergovernmental Framework: Learning from CERN’s Science Diplomacy. **Global Policy**, v. 9, n. 3, p. 67–72, 2018.

HOLLANDERS, H; JANZ, N. Scoreboards and indicator reports. *In: GAULT, F. Handbook of Innovation Indicators and Measurement*, Cheltenham : Edward Elgar, 2013, p. 279-297.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: actor – specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**. vol. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

HUDSON, Valerie. The history and evolution of foreign policy analysis. *In: SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia, et al. Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 11-30.

HUIJGH, Ellen. The Ebbs and Flows of Canada’s Public Diplomacy with a Domestic Foundation. **International Journal of Canadian Studies**, n. 47, p. 147-169, 2013.

HUIJGH, Ellen. The Public Diplomacy of Federated Entities: Excavating the Quebec Model. **The Hague Journal of Diplomacy**. v. 5, p. 1–37, 2020.

HUPE, Peter. What happens on the ground: persistent issues in implementation research, **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 164-182, 2014.

HYBL, W.; FARAR, S.; OLSON, L.; PEACOCK, P.; WEDNER, A.; WESTINE, J. **Data-Driven Public Diplomacy Progress Towards Measuring the Impact of Public Diplomacy and International Broadcasting Activities**. United States Advisory Commission on Public Diplomacy. 2014. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/pdcommission/reports/231733.htm>. Acesso em: 3 jan. 2021

IIZUKA, Michiko; HOLLANDERS, Hugo. **The need to customise innovation indicators in developing countries**. UNU-MERIT Working Paper Series. The Netherlands: Maastricht University, 2017.

IPSOS. **The Anholt-Ipsos Nation Brands Index**. 2023. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-10/NBI_2023_Press_Release_Supplemental_Deck_WEB.pdf. Disponível em: Acesso em: 5 nov. 2023.

JABLONSKI, Michael. Polls as Persuasion Instruments in Public Diplomacy: A Case Study of “Guerrilla Polls” in Syria. **Global Media Journal**. P. 1-22, 2012.

JACOBSEN, John Kurt. Are All Politics Domestic? Perspectives on the Integration of Comparative Politics and International Relations Theories. **Comparative Politics**. v. 29, n.1, p. 93-115, 1996.

JACOBSON, Barbara; HÖNE, Katharina; KURBALIJA, Jovan. **Data Diplomacy: updating diplomacy to the big data era**. Geneva : DiploFoundation, 2018.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p 137-160, 2005.

JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. New Jersey: Princeton University Press, 2017.

JI, Li. Measuring soft power. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power**. London: Routledge, 2017, p. 75-92.

JIANG, Ying. Social media and e-diplomacy: scanning embassies on Weibo. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power**. London: Routledge, 2017, p. 122-131.

JONES, Bryan. Bounded Rationality and Political Science: lessons from public administration and public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 1, n. 4, p. 395-412, 2003.

JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. **The politics of attention: how government prioritizes problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

KAARBO, Juliet. A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. **International Studies Review**, v. 17, n. 2, p. 189-216, 2015.

KAARTEMO, V. Concept analysis and development of international service. **Cogent Business & Management**, v. 5, p. 1-19, 2018.

KAHWATI, Leila; KANE, Heather. **Qualitative Comparative Analysis in Mixed Methods Research and Evaluation**. Londres : Sage Publications, 2020.

HAKRAMAN, Elif. A methodological approach to nation branding: measurement and issues. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power**. London: Routledge, 2017, p. 93-103.

KALPOKAITE, Neringa; RADIVOJEVIC, Ivana. Demystifying Qualitative Data Analysis for Novice Qualitative Researchers. **The Qualitative Report**, v. 24, n. 13, p. 44-57, 2019. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol24/iss13/5>. Acesso em: 2 out. 2021.

KARACAN, Derya; RUFFINI, Pierre-Bruno. Science Diplomacy in the Global South – an introduction. **Science and Public Policy**, p. 1-7, 2023.

KENNAN, George. Diplomacy without diplomats? **Foreign Affairs**, v. 76, n. 5, p. 198-212, 1997.

KLEISTRA, Yvonne; WILLIGEN, Niels. Evaluating diplomacy: a mission impossible? **Evaluation**. v. 16, n. 2, p. 119-135, 2010.

KHAN, M. Laeeq; ITTEFAQ, Muhammad; PANTOJA, Yadira; RAZIQ, Muhammad; MALIK, Aqdas. Public Engagement Model to Analyze Digital Diplomacy on Twitter: a Social Media Analytics Framework. **International Journal of Communication**, v. 15, p. 1741–1769, 2021.

KHAUAJA, Daniela; HEMZO, Miguel. Marca Brasil – ficção ou realidade? Uma análise das iniciativas da Apex-Brasil para a construção da marca Brasil. **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais da ESPM**. V 2, n. 1, p. 75-96, 2007.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives ad Public Policies**. Essex : Pearson Education Limited, 2014.

KLIJN; Erik; KOPPENJAN, Joop. Public Management and Policy Networks: the theoretical foundation of the network approach to governance. **Public Management**, v. 2, n. 2, p. 135-158, 2000.

KIM, Byung; LEE, Suman; KIM, Hwalbin. A Time-Series Analysis of Public Diplomacy Expenditure and News Sentiment: A Case Study of the U.S.–Japan Relationship. **International Journal of Communication**, v. 14, p. 5394–5416, 2020.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives ad Public Policies**. Essex : Pearson Education Limited, 2014.

KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício. Apresentação. In: KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro Lucas; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício. **Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília : Editora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, Apresentação, p. 33-55.

KOZŁOWSKI, J. Innovation indices: the need for positioning them where they properly belong. **Scientometrics**. v. 104, n. 3, p. 609-628, 2015.

KRAVEC, Nicole. Shoud Public Diplomacy be Privatized? In: RUGH, William. **The practice of public diplomacy: confronting challenges abroad**. New York : Palgrave Macmillan, 2011, p. 209-226.

KRASNYAK, Olga. The Apollo-Soyuz Test Project: construction of an ideal type of Science diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, n. 13, p. 410-431, 2018.

LAFER, C. Novas variações sobre a política externa. **O Estado de São Paulo**, Espaço Aberto, p. A2, 2007.

LEE, Suman; YOON, Youngmin. Return on investment (ROI) of international public relations: A country-level analysis. **Public Relations Review**, n. 36, v.1, p. 15–20, 2010.

LEEuw, Frans. Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. **American Journal of Evaluation**, v. 24, n. 1, p. 5–20, 2003.

LEIJTEN, J. Exploring the future of innovation diplomacy. **European Journal of Futures Research**, v. 5, n. 20, p. 1-13, 2017.

L'ETANG, J. Public relations and diplomacy in a globalized world: An issue of public communication. **American Behavioral Scientist**, v. 53, n. 4, p. 607–626, 2009.

LINER, Blaine; HATRY, Harry; VINSON, Elisa; ALLEN, Ryan; DUSENBURY, Pat; BRIANT, Scott; SNELL, Ron. **Making Results-Based State Government Work**. Washington : The Urban Institute, 2001.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services**. Nova York : Russell Sage Foundation, 1980.

LINDENMANN, Walter. **Guidelines for measuring the effectiveness of PR programs and activities**. Institute for Public Relations. 2003. Disponível em: https://instituteforpr.org/wp-content/uploads/2002_MeasuringPrograms.pdf. Acesso em: 3 ago. 2023.

LOSCERTALES, Vicente. Advancing Public Diplomacy Through World Expos. **Public Diplomacy Magazine**. n. 3, p. 79-86, 2010.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1ª edição. Belo Horizonte: PUC MG, v. 1, 2012, p. 221-259.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 1678-9873, 2016.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LUNDVALL, B. National Innovation Systems – Analytical Concept and Development Tool. **Journal Industry and Innovation**. v. 14, n. 1, p. 95-119, 2007.

MACFARLANE, Bruce. **Researching with integrity. The ethics of academic inquiry**. NY and London: Routledge, 2009.

MACHADO, Luis Fernando. O desenvolvimento da marca de um país: é possível estimular o reconhecimento internacional de um Brasil tecnológico e inovador? **Rev. Conj. Aust.**, v. 12, n. 58, p. 63-76, 2021.

MACHADO, Luis Fernando. Nota de Especialista - Diplomacia da Inovação. **Boletim Anual OCTI 2021**. Observatório de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. v.2, p. 150-152, 2022.

MACHADO, Luis Fernando. **Programa de Diplomacia da Inovação do Itamaraty: construção da marca Brasil como país inovador**. Brasília, DF: LXVII CAE, IRBr, 2022.

MACHADO, Luis Fernando. Diplomacia da Inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira. **Revista de Monções**, v. 12, n. 23, p. 207-231, 2023.

MADEIRA FILHO, Acir. **Instituto de Cultura como Instrumento de Diplomacia**. Brasília : FUNAG, 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANOR, Ilan; AGUIRRE, Daniel; CARDOSO, Alejandro. The Digitalization of Public Diplomacy: towards a new conceptual framework. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 113, p. 1-7, 2018.

MANOR, Ilan. **The Digitalization of Public Diplomacy**. Cham : Palgrave Macmillan, 2019.

MANOR, I; CRILLEY, R. The Mediatisation of MFAs: Diplomacy in the New Media Ecology. **The Hague Journal of Diplomacy**. V. 15, n. 1, p. 66-92, 2020.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process**. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

MARIA, Luis. La evolución de la diplomacia. In: LEGLER, Thomas; CRUZ, Arturo, GONZÁLEZ, Laura. **Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global**. México: Universidad Iberoamericana, 2021, p. 103-113.

MATLAND, Richard. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MATWICZAK, K. **Public Diplomacy Model for the Assessment of Performance**. Lyndon B. Johnson School of Public Affairs Policy Research Project Report Number 170, 2010.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. **Implementation and Public Policy with a new postscript**. New York : University Press of America, 1983.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MAYER, K. Open Science Diplomacy. In: Young, M., T. Flink, E. Dall (eds.) **Science Diplomacy in the Making: Case-based insights from the S4D4C project**, 2020, p. 133-215.

MCCLORY, Jonathan. **Soft Power 30: a global ranking of soft power**. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/lfmac/Downloads/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2023.

MCCONNELL, Allan. A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure. **Journa of European Public Policy**, v. 23, n. 5 p. 667-684, 2016.

MCGINNIS, Michael; OSTROM, Elinor. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. **Ecology and Society**, vol. 19, n. 2, p. 1-30, 2014.

MCLAUGHLIN, John; JORDAN, Gretchen. Using Logic Models. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of Practical Program Evaluation**. 3rd edition. San Francisco : Jossey-Bass, 2010, p. 55-80.

MELCHOR, L. What Is a Science Diplomat? **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 15, n. 3, p. 409-423, 2020.

MELLO, J.; KOGA, N.; PALOTTI, P.; PINHEIRO, M. **O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política**. Nexa Políticas Públicas. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jRqDot>. Acesso em: 12 out. 2020.

MELISSEN, Jan. **Wielding Soft Power: the New Public Diplomacy**. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Diplomacy Paper n° 2, 2005a.

MELISSEN, Jan. The New Public Diplomacy: between theory and practice. In: MELISSEN, Jan. **The New Public Diplomacy: soft power in International Relations**. Houndsmill : Palgrave Macmillan, 2005b, p. 3-28.

MELISSEN, Jan; KEULENAAR, Emilie. Critical digital diplomacy as a global challenge: The South Korean experience. **Global Policy**, v. 8, n. 3, p. 294–302, 2017.

MELLO, J.; KOGA, N.; PALOTTI, P.; PINHEIRO, M. O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política. **Nexo Políticas Públicas**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jRqDot>. Acesso em 12 out. 2020.

MEMIS, Sharon. Showing the Power of ‘Cultural Relations’: Strategic Planning, Monitoring and Evaluation at the British Council. **Public Diplomacy Magazine**, n. 3, p. 57-69, 2010.

METZL Jamie. Network Diplomacy, **Georgetown Journal of International Affairs**, v. 2, n. 1, p. 77-87, 2001.

MICHAELSON, David; GRIFFIN, Toni. **A new model for media content analysis**. Institute for Public Relations, 2005. Disponível em: <https://instituteforpr.org/wp-content/uploads/MediaContentAnalysis.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions, Information. Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MINEIRO, A.C.; SOUZA, D.; VIEIRA, K.; CASTRO, C.; BRITO.M. Da Hélice Tríplice a Quíntupla: uma revisão sistemática. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 18, n. 51, p. 77-93, 2018.

MINTZ, Alex; DEROUEN, Karl. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

MIREMADI, T. A model for Science and Technology Diplomacy - How to align the rationales of Foreign Policy and Science, **Social Science Research Network**, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2737347>. Acesso em 27 dez. 2019.,

MORGENTHAU, Hans. **Politics among Nations: the struggle for power and peace**. New York : Alfred A. Knopf, 1949.

MORRA IMAS, Linda; RIST, Ray. **The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations**. Washington : World Bank, 2009.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign policy analysis: a toolbox**. Cham : Palgrave Mcmillan, 2018.

MOTA, Luís F. Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia, Problemas e Prática**, v. 92, p. 1-16, 2020.

MOURA, Gerson. **Relações Exteriores do Brasil, 1939-1950. Mudança na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial.** Brasília : FUNAG, 2012.

MULLER, Jerry. **Against Metrics: How Measuring Performance by Numbers Backfires.** AEON, 2018. Disponível em: <https://aeon.co/ideas/against-metrics-how-measuring-performance-by-numbers-backfires>. Acesso em: 13 out. 2023.

NAKATA, M. A. C. **A mídia digital como instrumento de diplomacia pública.** Brasília, DF: LVIII CAE, IRBr, 2013.

NASCIMENTO, Almir. O novo papel da gestão na política externa brasileira. **Caderno de Política Exterior**, Brasília, Ano VII, n. 10, p. 87-105, 2021.

NOGUEIRA, Silva. As estratégias da Secom/PR e a construção de uma identidade brasileira no âmbito internacional. In: TRAVANCAS, I.; NOGUEIRA, S.G., orgs. **Antropologia da comunicação de massa** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016. Paradigmas da Comunicação collection, pp. 283-302.

NOVELLI, Douglas. Rationalism in International Relations: concepts, theoretical limits and criticism. **Revista InterAção**, v. 9, n. 1, pp. 115-131, 2018.

NYE, Joseph. Soft Power. **The Means to Success in World Politics.** New York: Public Affairs, 2004.

NYE, Joseph. Public Diplomacy and Soft Power. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 94-109, 2008a.

NYE, Joseph. **The Powers to Lead.** New York: Oxford University Press, 2008b.

NYE, Joseph. Soft power: the evolution of a concept. **Journal of Political Power**, p. 1-14, 2019a.

NYE, Joseph. Soft Power and Public Diplomacy Revisited. **The Hague Journal of Diplomacy**. v. 14, p. 7-20, 2019b.

OCDE, EUROSTAT, FINEP. **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação.** 3ª edição. 1997.

OLINS, Wally. Branding the Nation – the historical context. **The Journal of Brand Management**, vol. 9, n. 4/5, p. 241-248, 2002.

OLIVEIRA, Leilane; FERNANDES, Eugênicia. Não perenidade como característica do Programa de Leitorado brasileiro. **Domínios de Lingu@gem**, v. 15, n. 3, p. 733-760, 2021.

OPERA MUNDI. **Itamaraty exonera diplomata que enviou mensagens ao exterior com alerta sobre golpe no Brasil.** 2016. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/amp/politica-e-economia/44440/itamaraty-exonera-diplomata-que-enviou-mensagens-ao-exterior-com-alerta-sobre-golpe-no-brasil>. Acesso em: 15 ago 2022.

OPOKU DONYINA, Alison. Exploring Approaches to Effective Evaluation for Public Diplomacy Exchange Programs. **Capstone Collection.** n. 3214, 2020.

ORTH, Thiana; SOARES, Jéssica. Empresa Brasil de Comunicação (EBC): a comunicação pública em declínio. **R. Katál.** v. 23, n. 3, p. 439-448, 2020.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the Policy Process.** 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21-64.

OXFORD. **Oxford Reference.** 2021. Disponível em: <https://www.oxfordreference.com/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PAGE, Edward. The origins of policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin, *et al.* **The Oxford handbook of public policy.** Oxford: Oxford University Press, 2006, Cáp. 10, p. 207-227.

PAHLAVI, Pierre. Evaluating Public Diplomacy Programmes. **The Hague Journal of Diplomacy,** v. 2, n. 3, p. 255-281, 2007.

PAÍSES BAIXOS. **IOB Evaluation. No. 413. Policy Review Public Diplomacy 2010-2014.** 2016. Disponível em: <https://english.iob-evaluatie.nl/publications/policy-review/2016/11/01/413-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-policy-review-public-diplomacy-2010-2014>. Acesso em: 28 mai. 2021.

PAÍSES BAIXOS. **Brochure Holland Innovation Network.** 2019. Disponível em: <https://www.netherlandsworldwide.nl/documents/publications/2019/01/31/brochure-hin>. Acesso em: 12 nov. 2021.

PAÍSES BAIXOS. **Netherlands Innovation Network.** 2020. Disponível em: <https://english.rvo.nl/partners-network/international-economic-network/netherlands-innovation-network>. Acesso em: 12 nov. 2021.

PAMMENT, James. **New Public Diplomacy in the 21st Century: a comparative study of policy and practice.** New York : Routledge, 2013.

PAMMENT, James. Articulating influence: Toward a research agenda for interpreting the evaluation of soft power, public diplomacy and nation brands. **Public Relations Review**, v. 40, p. 50– 59, 2014a.

PAMMENT, James. The Mediatization of Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**. v. 9, p. 253-280, 2014b.

PAMMENT, James; FJÄLHED, Alicia; SMEDBERG, Martina. The 'Logics' of Public Diplomacy: in search of what unites a multidisciplinary research field. **The Hague Journal of Diplomacy**. v. 19, p. 1-35, 2023.

PATRIOTA, G. **Os Desafios da Diplomacia Científico-Tecnológica Brasileira em um Mundo em Transformação**. 50° CAE. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

PAMMENT, J. Articulating influence: Toward a research agenda for interpreting the evaluation of soft power, public diplomacy and nation brands. **Public Relations Review**, v. 40, p. 50– 59, 2014.

PARK, Sejung; CHUNG, Dahoon; PARK, Han. Analytical framework for evaluating digital diplomacy using network analysis and topic modeling: Comparing South Korea and Japan. **Information Processing and Management**. v. 56, p. 1468–1489, 2019.

PARKER, Belinda. Crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) and Criminology. **Journal of Qualitative Criminal Justice & Criminology**, v. 5, n. 2, p. 1-23, 2017.

PARKHURST, Justin. **The politics of evidence: from evidence based policy to the good governance of evidence**. London: Routledge, 2017.

PELLING, Jon. Public diplomacy in the age of networks: Midwives4all. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 12, n. 2–3, p. 201–209, 2016.

PESTANA, Augusto. The Brazilian Approach to Public Diplomacy. In: SNOW, Nancy; CULL, Nicholas. **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 2nd edition. Routledge : New York. 2020. p. 342-349.

PETERSONE, B. The role of public relations in foreign policy planning and execution, **Journal of Communication Management**, v. 17, n. 4, p. 308-323, 2013.

PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision-making under the Geisel Government : the president, the military and the foreign ministry**. Brasília : FUNAG, 2013.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.**, v. 56, n.1, p. 49-59, 2013.

POLEJACK, Andrei; GOVEAS, Jenice; ROBINSON, Sam; FLINK, Tim; FERREIRA, Gabriela. Where is the Global South in the Science Diplomacy Narrative? 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4278557>. Acesso em: 16 out. 2023.

POLEJACK, A.; MACHADO, L.F. The possibilities of Ocean Innovation Diplomacy to promote transnational innovation ecosystems for the maritime sector. In: JOHANSSON, T.; DALAKLIS, D.; FERNÁNDEZ, J.; PASTRA, A.; LENNAN, M. **Smart Ports and Robotic Systems**. Palgrave Macmillan : Cham. 2023. p. 15-30.

POLLITT, Christopher. **New Perspectives on Public Services**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

POTTER, Evan. Canada and the New Public Diplomacy. **International Journal**, v. 58, n. 1, p. 43-64, 2003.

POTTER, Evan. Three Cheers for “Diplomatic Frivolity”: Canadian Public Diplomacy Embraces the Digital World. In: CULL, Nicholas; HAWES, Michael. **Canada’s Public Diplomacy**. Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy, 2021, p. 13-28. Disponível em: <http://www.palgrave.com/gp/series/14680>. Acesso em: 19 jun. 2023.

POWER, Shawn; KOUNALAKIS, Markos. **Can Public Diplomacy Survive the Internet?** Bots, Echo Chambers and Disinformation. U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, 2017. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/2017-ACPD-Internet.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

PRANTL, Jochen, GOH, Evelyn. Rethinking strategy and statecraft for the twenty-first century of complexity: a case for strategic diplomacy. **International Affairs**, v. 98, n. 2, p. 443–469, 2022.

PRICE, Monroe; HAAS, Susan Haas; MARGOLIN, Drew Margolin. New Technologies and International Broadcasting, **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 150–172, 2008.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it’s amazing that federal programs work at all. Berkeley: University of California Press, 1973.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 427–460, 1998.

RABELO, Fernanda. **As Orientações Norte-Americanas no Pensamento Educacional e Administrativo Brasileiro: o OCIAA, as missões COOKE e ABBINK e a Organização do Ensino Técnico Brasileiro (1941-1950)**. ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009, p. 1-19.

RACHMAWATI, Iva; Frans Richard KODONG, Frans Richard; ANGRETNOWATI, Yuseptia. Measuring The Effectiveness of Influence in Digital Public Diplomacy. **LPPM UPN “Veteran” Yogyakarta Conference Series Proceeding on Political and Social Science (PSS)**. v, 1, n.1, p. 273-281, 2020.

RAFOLS, I.; MOLAS GALLART, J.; WOOLEY, R.; CHAVARRO, D. **Toward more inclusive S&T indicators: a review on efforts to improve STI measurements in ‘peripheral’ spaces**. OECD Blue Sky Forum III, Ghent, Bélgica, 19-21 setembro 2016.

RAMABRADAN, Sudarshan. **Strengthening India’s Global Influence through a Sound Public Diplomacy Policy**. Issue Brief. Observer Researcher Foundation. n. 667, p. 1-18, 2023.

RAMALHO, Antônio Jorge. Inovações na Era Digital: usos e riscos para a ação do Estado na política internacional. **CEBRI**, n. 7, p. 17-40, 2023.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. **Análise de política externa**. São Paulo : Contexto, 2021.

RAMOS, Marília; SCHABBACH, Leticia. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RANA, Kishan. **Performance Management in Foreign Ministries**. Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, n. 93, p. 1-25, 2004.

RAPETTI, Carina; PIQUE, Josep; PAREJA-EASTWAY, Monteserrat; GRIMALDI, Didier. Measuring the development of innovations districts through performance indicators: 22@Barcelona Case. **Journal of Evolutionary Studies in Business**. Vol. 7, n. 2, p. 6-39, 2022.

RAWSLEY, Gary. To Know Us Is to Love Us: Public Diplomacy and International Broadcasting in Contemporary Russia and China. **Politics**, v. 35, n. 2, p. 273–286, 2015.

RAWSLEY, Gary. Communications Technologies and Public Diplomacy: a history of the tools of Statecraft. In: ALEXANDER, Colin. **The Frontiers of Public Diplomacy: hegemony, morality and power in the international sphere**. New York : Routledge, 2021, p. 25-41.

REINO UNIDO. **Public Diplomacy Third Report of Session 2005–06 Report, together with formal minutes, oral and written evidence**. Foreign Affairs Committee, House of Commons, 2006.

REINO UNIDO. **Persuasion and Power in the Modern World**. Select Committee on Soft Power and the UK's Influence Report of Session 2013–14, 2014b.

REINO UNIDO. National Audit Office. **Exploiting the UK brand overseas**. 2015a. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Exploiting-UK-brand-overseas.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

REINO UNIDO. **Science and Innovation Network Report**. 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2UtuD3V>. Acesso em: 11 out. 2023.

RIBEIRO, Edgard. **Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira**. Brasília : FUNAG, 2011.

RIORDAN, Shaun. Dialogue-based Public Diplomacy: a New Foreign Policy Paradigm? In: MELISSEN, Jan. **The New Public Diplomacy: soft power in International Relations**. Houndsmill. Palgrave Macmillan, 2005.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. **World Politics**, v. 43, p. 479-512, 1991.

RIVAS, César. Cosmopolitan Constructivism: mapping a road to the cultural and public diplomacy. **Public Diplomacy Magazine**, n. 3, p. 45-56, 2010.

ROFE, J. Sport and diplomacy: A global diplomacy framework. **Diplomacy & Statecraft**, v. 27, n. 2, p. 212–230, 2016.

RODRÍGUEZ, Fabiola. Diplomacia cultura ¿Qué es y qué no es? **Espacios Públicos**, v. 18, n. 43, p. 33-49, 2015.

ROIG, A. Science and Technology Diplomacy. Analysis Paper n° 9, **Instituto Matías Romero**, México, 2020. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577427/NA-Diplomacia_cienti_fica_ingl-final.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

ROIG, A.; SUN-WANG, J. L.; MANFREDI-SÁNCHEZ. Barcelona's science diplomacy: towards an ecosystem-driven internationalization strategy. **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, n. 114, p. 1-9, 2020.

ROSATI, Jerel A. Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic politics in perspective. **World Politics**. v. 33, n° 2, p. 234-252, 1981.

ROSS, Carne. **Indepent Diplomat: dispatches frm na unaccountable elite**. London : Hurst & Company, 2017.

ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark; FREEMAN, Howard. **Evaluation: a systematic approach.** 7th edition. Thousand Oaks : Sage Publications, 2004.

RUFFINI, P. **Science and Diplomacy. A New Dimension of International Relations.** New York, NY: Springer, 2017.

RUFFINI, P. Conceptualizing science diplomacy in the practitioner-driven literature: a critical review. **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, p. 1-9, 2020.

RUFFINI, Pierre-Bruno. Collaboration and Competition: The Twofold Logico of Science Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 15, p. 371-382, 2020.

RUFFINI, Pierre-Bruno; KRASNYAK, Olga. Science diplomacy from a nation-state's perspective: a general framing and its application to Global South countries. **Science and Public Policy**, p. 1-11, 2023.

RUGH, William. Conclusion: field experiences and best practices. In: RUGH, William. **The practice of public diplomacy: confronting challenges abroad.** New York : Palgrave Macmillan, 2011, p. 243-259.

RUNGIUS, C.; FLINK, T. Romancing Science for Global Solutions: On Narratives and Interpretative Schemas of Science Diplomacy, **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, p. 1–10, 2020.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SABATIER, Paul. The need for better theories. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the Policy Process.** 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 21-64.

SAETREN, Harald. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment, **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SALDAÑA, Johnny. **The Coding Manual for Qualitative Researchers.** Londres: Sage, 2009.

SANDES FREITAS, Vitor; BIZZARRO NETO, Fernando. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 105-117, 2015.

SANDRE, Andreas. **Twitter for Diplomats.** Geneva: DiploFoundation. 2013. Disponível em: https://issuu.com/diplo/docs/twitter_for_diplomats. Acesso em: 6 abr. 2020.

SANTOMAURO, Fernando. **A atuação política da Agência de Informação dos Estados Unidos no Brasil (1953-1964)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

SANTOS, Barbara. Cooperação Internacional em CT&I: uma análise da cooperação entre as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e o Fundo Newton. **Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD**, v. 10, n. 19, p. 129-55, 2021.

SATARIANO, Adam. **The World's First Ambassador to the Tech Industry**. New York Times, 3 set. 2019.

SCHIRM, Stefan. Domestic ideas, institutions or interests? Explaining governmental preferences towards global economic governance. **International Political Science Review**. vol. 37, n. 1, p. 66-80, 2016.

SCHMITZ, Guilherme; KLEMING, Mariana. Contribuições brasileiras a organizações internacionais: uma proposta preliminar para rotina geral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 31, p. 51-65, 2021.

SCHOLTE, Jan. From Government to Governance: Transition to a New Diplomacy. In: COOPER, A.F.; HOCKING, B.; MALEY, W. (eds) **Global Governance and Diplomacy: Studies in Diplomacy and International Relations**. London : Palgrave Macmillan, 2008.

SCHLEGEL, F. Swiss Science Diplomacy. **Science and Diplomacy**, 2014. Diplofoundation. Disponível em: <http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2014/swiss-science-diplomacy>. Acesso em: 6 abr. 2020.

SCRIVEN, Michael. Prose and Cons about Goal-Free Evaluation. **Evaluation Practice**, v. 12, n. 1, p. 55-76, 1991.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation Thesaurus**. 3rd edition. Pt. Reyes : Edgepress, 1981.

SCRIVEN, Michael. Evaluation as a Discipline. **Studies in Educational Evaluation**, v. 20, p. 147-166, 1994.

SEVIN, Efe. Pathways of connection: An analytical approach to the impacts of public diplomacy. **Public Relations Review**, p. 1-7, 2015.

SEVIN, Efe. A Multilayered Approach to Public Diplomacy Evaluation: Pathways of Connection. **Politics & Policy**, v. 45, n. 5, p. 879-901, 2017a.

SEVIN, Eve. **Public Diplomacy and the Implementation of Foreign Policy in the US, Sweden and Turkey**. Cham : Palgrave Macmillan, 2017b.

SEVIN, Eve. Understanding soft power through public diplomacy in constrasting polities. In: CHITTY, Naren; JI, Li; RAWNSLEY, Gary; HAYDEN, Craig. **The Routledge Handbook of Soft Power**. London: Routledge, 2017c, p. 62-71.

SHADISH, William; COOK, Thomas; LEVITON, Laura. **Foundations of Program Evaluation: theories of practice**. Londres : Sage Publications, 1991.

SHARP, Paul. **Diplomatic Theory of International Relations**. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

SHEPSLE, Kenneth. **Analysing Politics: rationality, behaviour, and institutions**. 2nd edition. New York : W. W. Norton & Company, 2010.

SIGNITZER, B. H.; COOMBS, T. Public relations and public diplomacy: Conceptual covergences. **Public Relations Review**, v. 18, n. 2, p. 137–147, 1992.

SILVA, F.; FABRÍCIO, R.; DA SILVA PINTO, R.; GALEGALE, N. V.; AKABANE, G. K. Why technology-based startups fail? An IT management approach, POMS 26th Annual Conference, Washington, D.C., USA, 2015, p. 1-9. Disponível em: <https://www.pomsmeetings.org/confpapers/060/060-0879.pdf>. Acesso em 1 nov. 2022.

SILVA, Guilherme; LIMA, Jonatas. A Política de Boa Vizinhaça e a influência cultural estadunidense na América Latina. **Contemporâneos Revista de Artes e Humanidades**, n. 2, p. 1-12, 2008.

SILVA, P.I.F. Fundamentos teóricos e práticos da Diplomacia da Inovação. **Cadernos de Política Exterior**, n. 7, p. 307-330, 2018.

SILVA, P.I.F. Transferência internacional de tecnologia: origens, conceitos e práticas. **Cadernos de Política Exterior**, n. 9, 2020.

SORENSEN, Anne; DRENNAN, Judy. Understanding value-creating practices in social media-based brand communities. **The Service Industries Journal**, v. 37, p. 986-1007, 2017.

SLAUGHTER, Anne-Marie. America's Edge: Power in the Networked Century. **Foreign Affairs**, v. 88, n. 1, p. 94-113, 2009.

SMITH, Steve; CLARKE, Michael (ed), **Foreign policy implementation**. London: George Allen & Unwin, 1985.

SMITH, Nick *et al.* Looking ahead: the future for evaluation. **American Journal of Evaluation**, v. 32, n. 4, p. 565-599, 2011.

- SKOLITS, Gary; MORROW, Jennifer; MENALIC, Erin. Reconceptualizing Evaluator's role. **American Journal of Evaluation**. v. 30, n. 3, p. 275-295, 2009.
- SMUDDE, Peter; COURTRIGHT, Jeffrey. A holistic approach to stakeholder management: A rhetorical foundation. **Public Relations Review**, v. 37, p. 137–144, 2011.
- SOMMERFELDT, Erich; BUHMANN, Alexander. The status quo of evaluation in public diplomacy: insights from the US State Department. **Journal of Communication Management**, p. 1-28, 2019.
- SPEKTOR, Matias. Strategies of rising Brazil: postmortem review, looking forward, Contemporary politics. **Contemporary Politics**, p. 1-18, 2021.
- SPRY, Damien. Facebook Diplomacy: a data drive, user-focused approach to Facebook use by Diplomatic Missions. **Media International Australia**, v. 168, n. 1, p. 62-80, 2018.
- STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks : CA Sage. 2000. p. 435-453.
- STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e Inovação. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 13, p. 5-22, 2001.
- STEINER, Barry H. Diplomacy and International Theory. **Review of International Studies**. v. 30, n. 4, p. 493-509, 2004.
- STOKER, Robert. A regime framework for implementation analysis: cooperation and reconciliation of federalist imperatives, **Policy Studies Review**, v. 9, n. 1, p. 29-49, 1989.
- STORY, John. The Effects of Perceived Technological Incongruence on Perceptions of Fit between Countries, Products, and Attributes. **Journal of Business Research**, v. 58, n. 10, p. 1310-1319, 2005.
- SUÉCIA. **Strategy for the Promotion of Sweden 2.0**. Swedish Institute/Ministry for foreign affairs, 2017. Disponível em: <https://sharingsweden.se>. Acesso em: 11 out. 2023.
- SUÉCIA. **Handbook for Monitoring and Evaluating Promotion Activities**. Council for the Promotion of Sweden, 2015. Disponível em: <https://sharingsweden.se>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- SUÉCIA. **Offices of Science and Innovation**. 2021a. Disponível em: <https://sweden-science-innovation.blog>. Acesso em: 12 nov. 2021.
- SUÉCIA. **Conheça o Escritório de Ciência e Inovação Suécia-Brasil**. 2021b. Disponível em: <https://inovacaosueciabrasil.com.br/17948/relacoes-ciencia-inovacao>. Acesso em: 12 nov. 2021.

SUNAMI, A., et al. The Rise of Science and Technology Diplomacy in Japan. **Science & Diplomacy**, 14 de março de 2013. Disponível em: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2013/rise-science-and-technology-diplomacy-in-japan>. Acesso em: 6 abr. 2020.

SUTZ, J. Measuring innovation in developing countries: some suggestions to achieve more accurate and useful indicators. **Int. J. Technological Learning, Innovation and Development**, v. 5, n. 1/2, p. 40-57, 2012.

SZKARŁAT, M. Science Diplomacy of Poland, **Humanities and Social Sciences Communications**, v. 7, p. 1–10, 2020.

SZONDI, G. **Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences**. Discussion Papers in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Antwerp, 2008.

STRANGE, S. **States and markets**. London: Bloomsbury, 2015.

TAM, Lisa; JEONG-NAM, Kim. Conceptualising and measuring relationship as public diplomacy outcome: development of the relationship assessment of diplomatic interaction outcome (RADIO) scale. **Communication Research and Practice**, v. 3, n. 3, p. 215-232, 2017.

TAM, Lisa. Interpersonal approaches to relationship building: diplomat as a human agent of public diplomacy. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 15, n. 2, p. 134-142, 2020.

THELLE, Martin; BERGMAN; Elin. **Hard Facts on Soft Power: Measuring the Economic Impact of Public Diplomacy**. Swedish Institute, 2012.

THIES, Cameron G. A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. **International Studies Perspectives**, v. 3, p. 351–372, 2002.

THE ROYAL SOCIETY; AAAS. **New frontiers in science Diplomacy**. RS Policy Document 01/10, Londres, 2010.

TOBIA, Simona. **Advertising America: the United States Information Service in Italy (1945-1956)**. Milano. Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, 2009.

TOPP, Lene; MAIR, David; SMILLIE, Laura; CAIRNEY, Paul. Knowledge management for policy impact: the case of the European Commission's Joint Research Centre. **Palgrave Communications**, v. 4, n. 87, 2018.

TORRES, Rosalie; PRESKILL, Hallie. Evaluation and Organizational Learning: past, present and futures. **American Journal of Evaluation**. v. 22, n. 3, p. 387-395, 2001.

TORRAS-VILA, Joan; FERNÁNDEZ-CAVIA, José. DIPLOCAT's public diplomacy role and the perceptions towards Catalonia among international correspondents. **Journal of Place Branding and Public Diplomacy**. v. 14, p. 213-222, 2018.

TUREKIAN, V.; GLUCKMAN, P.; KISHI, T.; GRIMES, R. Science Diplomacy: A Pragmatic Perspective from the Inside. **Science & Diplomacy**, v. 6, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.sciencediplomacy.org/article/2018/pragmatic-perspective>. Acesso em: 20 mai. 2021.

TYLER, M.; ABBASOV, A.; GIBSON, N.; TEO, F. **Domestic Public Diplomacy: discussion paper**, 2012. Disponível em: <https://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/legacy/pdfs/domestic.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2023.

UNDG. **Results-Based Management Handbook**. 2011. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.

VALENTE, Mario; LOPES, Dawisson. Por uma política externa baseada em evidência: política externa como política integral e a avaliação como abordagem de pesquisa. **Rev. Carta Inter.**, v. 17, n. 2, e1254, 2022.

VALTERS, Craig. **Theories of Change in International Development: Communication, Learning, or Accountability?** The Asian Foundation, JSRP Paper 17, p. 2014.

VAN HAM, P. The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation. **Foreign Affairs**. v. 80, n. 5, p. 2-6, 2001.

VELA, Jordi; XIFRA, Jordi. International representation strategies for stateless nations: the case of Catalonia's cultural diplomacy. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 11, p. 83-96, 2015.

VELHO, Sérgio; SIMONETTI, Marcos; SOUZA, Carlos; IKEGAMI, Márcio. Nível de Maturidade Tecnológica: uma sistemática para ordenar tecnologias. **Parc. Estrat.**, v. 22, n. 45, p. 119-140, 2017.

VILELA, Rosana; RIBEIRO, Adenize; BATISTA, Nildo. Nuvem de palavras como ferramenta de análise de conteúdo: Uma aplicação aos desafios do mestrado profissional em ensino na saúde. **Millenium**, v. 2, n. 11, p. 29-36, 2020.

VINNOVA. **VINNOVA's Focus on Impact - A Joint Approach for Impact Logic Assessment, Monitoring, Evaluation and Impact Analysis**. 2008. Disponível em: <https://fapesp.br/avaliacao/manuais/vinnova.pdf>. Acesso em 12 nov. 2021.

VINTER, L.; KNOX, D. Measuring the Impact of Public Diplomacy: Can It Be Done? In: **Engagement: Public Diplomacy in a Globalized World**. Foreign and Commonwealth Office : London, 2008.

WAGNER, Caroline. The elusive partnership: science and foreign policy. **Science and Public Policy**, v. 29, n. 6, p. 409-417, 2002.

WALKER, Christopher. What is “Sharp Power”? **Journal of Democracy**. v. 29, n. 2, p. 9-23, 2018.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Melon Park : Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WATSON, Tom. Integrating planning and evaluation. In: HEATH, R. L. (Ed.) **Handbook of public relations**, Londres: SAGE, 2000, p. 259–268.

WATSON, Tom. Advertising value equivalence – PR’s orphan metric. **Public Relations Review**, n. 39, p. 139–146, 2013.

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organization**. The Free Press : Glencoe, 1947.

WEF. World Economic Forum. **The Global Competitiveness Report**. 2020. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

WEI, Cao. The Efficiency of China’s Public Diplomacy. **The Chinese Journal of International Politics**, p. 399–434, 2016.

WEIBLE, Christopher; HEIKKILA, Tanya; DELEON, Peter; SABATIER, Paul. Understanding and influencing the policy process. **Policy Sciences**. v. 45, n. 1, p. 1-21. 2012.

WEISS, Carol. Theory-Based Evaluation: past, present and future. **New Directions for Evaluation**, n. 76, p. 68-81, 1997.

WEISS, Carol. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

WHITE, Howard. The twenty-first century experimenting society: the four waves of the evidence revolution. **Palgrave Commun.**, v. 5, n. 47, p. 1-7, 2019.

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of Practical Program Evaluation**. 3rd edition. San Francisco : Jossey-Bass, 2010.

WICKHAM, Hadley; ÇETINKAYA-RUNDEL, Mine; GROLEMUND, Garrett. **R for Data Science: import, tidy, transform, visualize and model data**. 2nd. Edition. Sebastopol : O'Reilly, 2017.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. 12 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2007.

WINTER, Soren. Implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.). **Handbook of public policy**. Sage Publications : London, 2006, p. 151-166.

WILTON PARK. **The Future of Public Diplomacy**. Report on the Wilton Park Conference WP 842, 2007. Disponível em: <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/wp842-report.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

WIPO. World Intellectual Property Organization. **Global Innovation Index 2017: innovation feeding the world**. 2017. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf. Acesso em: 27 set. 2023.

WIPO. World Intellectual Property Organization. **Global Innovation Index 2022: what is the future of innovation-driven growth?** 2022. Disponível em: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/. Acesso em: 24 mai. 2023.

WIPO. World Intellectual Property Organization. **Global Innovation Index 2023: innovation in the face of uncertainty**. 2023. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

WYN JONES, Richard; ROYLES, Elin. Wales in the World: Intergovernmental Relations and Sub-state Diplomacy. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 14, p. 250–269, 2012.

YIN, Robert. **Case study research: Design and methods (3rd ed.)**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

YOON, Sung-Won; CHUNG, Sae. The EU's Public Diplomacy in Asia and the World through Social Media: Sentiment and Semantic Network Analyses of Official Facebook Pages of European External Action Service and EU Delegation to the Republic of Korea. **Journal of Contemporary Eastern Asia**, v. 19, n. 2, p. 234-263, 2020.

YUN, Seogn-Hun; TOTH, Elizabeth. Future Sociological Public Diplomacy and the Role of Public Relations: Evolution of Public Diplomacy. **American Behavioral Scientist**, v. 53, n. 4, p. 493-503, 2009.

ZAHARNA, R. S. The Soft Power Differential: network communication and mass communication in public diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 2, p. 213-228, 2007.

ZAHARNA, R. S. **Battles to Bridges**: U.S. Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11. New York : Palgrave Macmillan, 2010.

ZAHARNA, R. S. Network Purpose, Network Design. In: ZAHARNA, R.S.; ARSENAULT, A.; FISHER, A. (Eds.), **The Connective Mindshift**: Relational, Network and Collaborative Approaches to Public Diplomacy, New York: Routledge, 2013, p. 173-191.

ZAHARNA, R. S. Culture, Cultural Diversity and Humanity-centred Diplomacies. **The Hague Journal of Diplomacy**. v. 14, p. 117-133, 2019.