

# Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil

Ariane Roder Figueira

O propósito desse artigo é compreender como se estrutura o processo de tomada de decisões em política externa no Brasil, não a partir da análise de seus microfundamentos, ou seja, como cada temática em particular é decidida no campo da política externa, mas sim conduzir a avaliação para uma abordagem mais macro, estrutural, que possibilite avaliar o comportamento dos atores com capacidade decisória. Após o levantamento de dados qualitativos e quantitativos para o período compreendido entre 1988-2007, as conclusões alcançadas indicaram um crescente aumento da participação de outros atores (Presidência da República, demais Ministérios e Congresso Nacional) em questões de política externa. A participação de um maior número de atores vem levando a uma mudança no padrão decisório dessa área no Brasil, anteriormente caracterizado como insulado e altamente concentrado no Itamaraty.

Palavras chaves: política externa, processo decisório, insulamento burocrático, instituições políticas brasileiras

A debate on patterns of decision making in brazilian foreign policy

The purpose of this paper is to understand how brazilian foreign policy decision making is structured, not from a micro-analysis perspective, that is, particular issues decided in the field of foreign policy, but rather a more macro, structural assessment, that allows to evaluate the behavior of actors with decision-making capacity. After survey data and qualitative information collected from 1988 to 2007, the findings indicate an increasing involvement of the other actors (the presidency, ministries and Congress) on decision making process in foreign policy which has led to a change in the pattern of decisions in this area in Brazil, previously characterized as insulated and highly concentrated in the Foreign Ministry.

Keywords: foreign policy, decision making, bureaucratic insulation, political institutions in Brazil

Um tema recorrente no debate acadêmico contemporâneo sobre a política externa brasileira é a partidarização que esta vem sofrendo no Brasil especialmente no governo Lula. Na visão de acadêmicos e alguns diplomatas, política externa deve ser encarada como política de Estado e não de governo, o que significa que as ações externas do país devem ser pensadas em longo prazo, com isenção de valores e regada de profissionalismo e pragmatismo. Em outras palavras, nessa visão, a política externa deve estar afastada dos interesses partidários de curto prazo, direcionada para grupos específicos da sociedade que compõem a base política do governo. Mas

*Ariane Roder Figueira é doutora e mestre em Ciência Política pela USP e professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CCJE).*

esses argumentos sugerem algumas questões, quais sejam: existe política isenta de valores? O insulamento dos assuntos de política externa garante a representatividade dos interesses da Nação? Quais os mecanismos de controle social e político existentes para assuntos decididos em âmbito internacional?

Para refletir sobre esse assunto recorreremos a um debate clássico entre as perspectivas tradicionalista (ou estadocêntrica) e pluralista, ambas com visões antagônicas sobre o modo de se fazer política externa<sup>1</sup>.

*Este artigo é resultado de minha tese de doutoramento defendida em 2009 no Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). As informações presentes neste artigo foram apresentadas em formato preliminar no 7º Encontro da ABCP (2010).*

A perspectiva tradicionalista (ou realista) trata os Estados como atores unitários e monolíticos, em que as decisões de política externa estão centradas exclusivamente nas mãos do Executivo, desconsiderando a interação entre os agentes domésticos como partícipes do processo de tomada de decisão. O pressuposto em que estiveram pautadas essas análises é que as decisões de política externa resguardam um diferencial significativo em relação às demais políticas públicas, devendo manter-se apartada dos interesses domésticos conflitivos para, com isso, tomar decisões que reflitam diretamente o interesse nacional. Por isso, o Chefe de Estado e seu representante imediato para assuntos de política externa (o Ministro de Estado) teriam que manter concentrado em suas mãos essas decisões, visto que as mesmas deveriam preservar seu caráter de continuidade, afastando-se das influências geradas pelas mudanças políticas internas e pelos diferentes grupos de pressão.

Essas abordagens de cunho tradicionalista<sup>2</sup> (realistas) que caracterizam estudos de política externa apenas a partir da inserção da unidade (Estado) no macro sistema internacional, destacam os fatores negativos de uma

## **A horizontalização decisória com o aumento da participação parlamentar nos assuntos de política externa passa a ser observada como um fator positivo, sendo garantia de representatividade democrática.**

possível politização da política externa. Observam na opinião pública e nos atores não-estatais um desprovimento da racionalidade e das informações técnicas necessárias para a tomada de decisão em política externa, uma vez que são agentes suscetíveis a emoções momentâneas, sem considerar e nem mesmo conhecer o passado e futuro que compõem as relações diplomáticas entre países e que influenciam diretamente na decisão do Estado em âmbito internacional.

Assim, também aos parlamentares não há espaço para participação em política externa, pois não provêm de informações técnicas e conhecimento especializado sobre o assunto, além de estarem muito próximos aos interesses conflitantes da sociedade, descaracterizando, portanto, o interesse nacional, o qual, segundo essa visão, deve ser representado pela Chancelaria. Portanto, processos de formulação e decisão na área de política externa são relativamente desconsiderados, tratando o interesse nacional como um consenso captado pelo governista que irá representá-los no âmbito internacional.

Para a abordagem realista das relações internacionais,

o interesse nacional do Estado deve e está, portanto, orientado para o poder, sendo sua conduta permeada pelos constrangimentos e possibilidades externas. Desconsidera-se, com isso, as variáveis da política doméstica (interna) e sua relação com o ambiente internacional. Neste sentido,

personificam a figura do Estado tratando-o, sob o ponto de vista analítico, como uma estrutura racional e monolítica, ou seja, uniforme e homogênea, análogo ao modelo das “bolas de bilhar” que interagem como outras estruturas dessa mesma natureza dentro de um sistema (Morgenthau 2003).

Em oposição a essa visão, a tradição pluralista considera a multiplicidade de atores que interagem e influenciam as decisões internacionais adotadas pelos Estados, além de formarem uma rede complexa de relações transnacionais, ou seja, o Estado não pode ser considerado o único ator das relações internacionais. Com isso, observou-se a necessidade da formação de tradições teóricas que dessem conta de explicar qual o papel desses “novos” atores (Organizações Internacionais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais, opinião pública, etc) para as relações internacionais e como os mesmos influenciam na formação da agenda externa dos Estados e na construção das preferências nacionais (ou do interesse nacional). Além disso, negam a tradição realista no que se refere ao foco de análise na segurança internacional e no desprezo a outros processos relevantes das relações internacionais, tais como os processos de cooperação entre os Estados cada vez mais frequentes e institucionalizados.

Essas novas abordagens têm como origem comum a busca pela compreensão da política a partir de seu processo de constituição, considerando uma diversidade de variáveis que influenciam diretamente na formação da agenda, no processo de escolha entre as alternativas decisórias e no próprio processo de implementação da política. Superam, com isso, as análises que consideram o Estado como um ator monolítico, em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse de Estado.

Nesta visão, o interesse nacional deve ser considerado como um vetor resultante flexível, mutável e fragmentado, sendo o interesse nacional interpretado como a somatória de interesses particulares em conflito, ou seja, toda decisão internacional do país irá gerar ganhadores e perdedores domesticamente. Nesta lógica, os pluralistas consideram como positiva a participação mais assertiva de parlamentares, opinião pública e atores não-estatais, já que as preferências nacionais constituídas no campo da política externa são resultantes das disputas internas e permeadas pelos constrangimentos e incentivos gerados pelo sistema internacional. Neste sentido, o processo

decisório de política externa é um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, seja do sistema internacional, sejam do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação (Hudson; Vore 1995).

Neste sentido, a horizontalização decisória com o aumento da participação parlamentar nos assuntos de política externa passa a ser observada como um fator positivo, sendo garantia de representatividade democrática. Além disso, Lisa Martim (2000) e Helen Milner (1997) defendem que o Poder Legislativo passa também a ser considerado como um ator primordial no estabelecimento de cooperação entre os Estados, isto porque quanto maior a participação do Parlamento no processo decisório, maior a confiança que os outros Estados depositam no país para

## **A internacionalização e a expansão das agendas comercial e social têm aproximado a política externa das políticas públicas, dada suas características vinculantes, tais como os efeitos distributivos das políticas sobre a sociedade**

o estabelecimento de acordos, já que decisões tomadas pelo governo, com aprovação do Legislativo, demonstram ter sido fruto de debate doméstico nas devidas instâncias democráticas. Seriam também essas decisões mais estáveis, visto que não podem ser anuladas discricionariamente pelo Executivo, sendo elementos, portanto, que conferem maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

Outro ponto a ser considerado é o caráter “interméstico” cada vez mais predominante nas temáticas presentes nas agendas diplomáticas dos Estados, que dificulta uma apreensão muito clara sobre o que é interno e o que é externo. Exemplos disso são as questões de preservação ambiental, respeito aos direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, políticas comerciais, financeiras entre outras diversas problemáticas. Neste sentido, a internacionalização e a expansão das agendas comercial e social têm aproximado a política externa das políticas públicas, dada suas características vinculantes, tais como os efeitos distributivos das políticas sobre a sociedade, bem como o nível de mobilização de atores estatais e não-estatais na busca por influenciar o resultado das decisões políticas tomadas em âmbito internacional.

Portanto, é fundamentado nesse debate que esse artigo se insere, com o propósito de avaliar o padrão da produção da política externa no Brasil, compartilhando dos preceitos da visão pluralista, que incorpora para além dos incentivos e constrangimentos gerados pelo sistema internacional,

uma avaliação da dinâmica doméstica. Em outras palavras, o objetivo desse estudo é compreender o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil a partir de uma visão mais estrutural (macro), que possibilite avaliar o comportamento dos atores com capacidade decisória. Busca-se responder através disso se essa dinâmica segue uma tendência centralizadora no Poder Executivo e, mais particularmente no Ministério das Relações Exteriores, como defendido por grande parte da literatura brasileira sobre o tema, ou se segue um padrão mais descentralizado e poroso, que pressuponha interatividade entre os agentes com capacidade decisória

Para isso, o estudo concentrou-se nos seguintes indicadores de avaliação: 1) na relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matérias internacionais; 2) na dinâmica interna do próprio Poder Executivo, analisando a atuação do Presidente da República nessa área; 3) no Ministério das Relações Exteriores em sua estrutura organizacional e decisória bem como no seu relacionamento com as demais pastas ministeriais. Como fundamento para o levantamento dos dados quantitativos e qualitativos, foi utilizado um espaço temporal de 20 anos, sob a égide do novo marco regulador das relações entre os poderes no Brasil que foi a Constituição de 1988.

As variáveis selecionadas para averiguar equilíbrio ou desequilíbrio de poder decisório em matérias de política externa entre os poderes Executivo e Legislativo foram: distribuição de competência regulamentar; frequência na utilização de mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo (Projetos de Lei, Projetos de Emenda à Constituição, Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações); frequência de utilização pelo Poder Executivo dos chamados Acordos Executivos. Já para a avaliação particular da atuação presidencial (de Collor a Lula) em assuntos de natureza internacional, os seguintes critérios foram considerados: visitas ou encontros bilaterais; participação presidencial em reuniões multilaterais; discursos proferidos na área de política externa e política internacional; e iniciativas presidenciais na área. No que se refere às relações intra e inter-burocrática, o processo investigativo perpassou pelos seguintes temas: a) modelo organizacional e decisório do MRE (piramidal X horizontalizado), b) distribuição de poder intra e inter-burocrática c) interlocuções institucionalizadas entre Ministérios (comissões interministeriais permanentes; incorporação de temas da agenda diplomática por outras pastas ministeriais mediante às agências de assessoramento internacional; intercâmbio de funcionários).

A análise é conduzida a partir dos atores com condições de decidir efetivamente, ou seja, focada na

interação entre os agentes estatais do governo federal, retirando da avaliação atores não-estatais com capacidade de influência sobre decisões em política externa. Deixou-se também de considerar nesse estudo a emergência dos governos subnacionais (paradiplomacia) como atores que vem ampliando seu processo de participação nas ações de política externa.

Acredita-se na relevância desse tipo de abordagem por explorar temas da política externa não a partir de uma análise puramente sistêmica, ou seja, como resultado dos incentivos e constrangimentos gerados pelo sistema internacional, mas também a partir dos determinantes de ordem doméstica que impactam decisivamente na formação da postura externa dos países. Além disso, levantamentos empíricos que mensurem a participação de diferentes atores na política externa auxiliam elucidar não apenas as resultantes da política externa, mas o modo como ela é formulada e decidida.

Desse modo, o artigo está organizado em três diferentes seções, sendo a primeira dedicada a apresentar as diferentes abordagens presentes no debate teórico brasileiro sobre o assunto. Na seção seguinte serão expostos os dados sobre a participação desses diferentes atores em temas relativos à política externa, reservando a última seção às considerações finais.

### **O debate brasileiro: insulamento burocrático e a centralização decisória**

No Brasil, a influência das abordagens pluralistas da Análise de Política Externa ocorreu apenas nos últimos anos, no final da década de 1990. O avanço da área evoluiu a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica e, por consequência, um entendimento empírico pouco profundo da realidade brasileira nessa área. Essa situação se agrava quando consideramos estudos sobre processo de tomada de decisão em política externa; isso porque ainda são poucos os pesquisadores nacionais que se debruçam na busca pela compreensão dessa problemática.

Lima (2000, 2001, 2002, 2003) foi uma das precursoras no Brasil no debate acerca da questão da interação entre os poderes na tomada de decisão em política externa. Atribuiu especial atenção ao padrão de atuação desempenhado pelo Congresso Brasileiro, que dispõe de escassos instrumentos institucionais de influência decisória em matérias internacionais, cuja prerrogativa constitucional é apenas de aprovação ou veto no final do processo negociador (ex post). O Ministério das Relações Exteriores (MRE) possui, segundo sua visão, uma grande autonomia para estabelecer não só as metas e linhas mestras da diplomacia brasileira, mas também o controle do próprio processo de negociação de uma posição ainda apartada e insulada, seja

da própria sociedade civil, seja dos demais atores estatais, expressando claramente um desequilíbrio entre os poderes a favor do Executivo.

No artigo “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”, Lima e Santos (2001) avançam nesse debate, buscando averiguar particularmente a atuação do Congresso na tomada de decisão sobre as políticas de comércio exterior do Brasil. Para esses autores, a partir de 1946 a política de comércio exterior brasileiro foi marcada por uma dinâmica de delegação de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, uma vez que havia convergência de interesses quanto ao desenvolvimento econômico do país via políticas de substituição de importações. No entanto, ressaltam que a partir da década de 1980, quando entra em curso o processo de abertura comercial do Brasil e a redemocratização do país, o mesmo passa a experimentar um incipiente movimento de politização da política externa, já que os atores domésticos passam a se mobilizar frente às questões que estão sendo negociadas pelo país em âmbito internacional. As decisões na área começam a impactar mais decisivamente no jogo de interesses domésticos que envolvem ganhadores e perdedores. Consequentemente, com esse movimento de interesses e forças antagônicas, o que se esperaria do Congresso Nacional, segundo os autores, é um papel mais assertivo na dinâmica decisória em matérias internacionais, atribuindo maior representatividade nas temáticas negociadas internacionalmente. No entanto, não é o que ocorre.

Santos e Lima nomeiam essa fase de transformação de um poder que era delegado – em que pressupõe convergência de interesses – para abdicação de poder – ausência total de participação – do Legislativo em prol do Executivo. Para os autores, que destacam a necessidade de maior equilíbrio decisório na área entre os dois poderes, a abdicação acarreta três grandes efeitos, sendo eles: 1) uma política distante do ponto ideal para o legislador mediano; 2) instabilidade decisória, tendo em vista os conflitos e pressões inter-burocráticas; 3) o favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros, escapando à representatividade e ao controle da sociedade.

Assim também, a problemática do equilíbrio de poderes e dos instrumentos de controle do Legislativo sobre a burocracia responsável pela política externa foi tema de destaque na tese de Baena Soares (2005) que, a partir de uma visão interna da própria burocracia, sendo o mesmo diplomata de carreira, desenvolve um estudo da atuação congressual em política externa no contexto de redemocratização. Para tanto, ele segue um viés explicativo mais focado nos aspectos jurídicos que fundamentam a relação entre os poderes e as consequências geradas pelos vácuos normativos presentes nas atribuições específicas de

cada Poder no campo das relações exteriores. Nesse ensejo, o autor destaca o crescente uso dos Acordos Executivos<sup>3</sup> pela diplomacia como um fator que tem gerado insatisfações no Congresso Nacional, embora seu uso, seja cada vez mais necessário, dada a natureza complexa e extremamente veloz em que os acontecimentos e atos internacionais ocorrem na atual conjuntura. Diante desse impasse, Baena Soares posiciona-se favorável a uma melhor regulamentação do que pode ou não ser considerado Acordos Executivos, discriminando juridicamente atos dessa natureza.

Outro aspecto também destacado em sua tese é a crescente participação do Poder Legislativo em temas de política externa, com destaque para as iniciativas que propõem uma mudança no padrão decisório, possibilitando ao Congresso Nacional uma participação também no

## **Destarte, por um viés interpretativo ou por outro, um aspecto comum em todos esses estudos é a afirmativa sobre o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores**

decorrer do processo negociador (ex ante). Segundo ele, se aprovada, essa maior assertividade poderia implicar na restrição da amplitude da atuação diplomática, além de prejuízos para sustentação da posição negociadora do país, principalmente se o Legislativo passar a ter prerrogativas para apor emendas aos acordos internacionais.

Outro acadêmico que também se concentra em compreender o papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa no Brasil é Nunes de Oliveira (2003) que no artigo “Legislativo e Política Externa: das (in) conveniências da abdicação” propõe desenvolver uma análise comparada das atuações dos Congressos norte-americano e brasileiro nessa área. A finalidade é destacar as diferenças entre esses padrões decisórios, ou seja, o descentralizado, que conta com uma dinâmica mais interativa entre os Poderes e com canais institucionalizados de participação dos grupos organizados da sociedade civil, e do centralizado, cuja função decisória em política externa segue concentrado nas mãos do Executivo, reservando um pequeno papel ao Congresso Nacional, seja de controle seja de assertividade.

Nunes de Oliveira trabalha com a tese de que o Poder Legislativo brasileiro participa pouco de temas da política externa, ficando a cargo apenas de aprovar ou rejeitar em totum os acordos internacionais já no fim do processo, diferentemente dos EUA, em que a participação congressual acontece antes, no decorrer e depois do processo negociador. Esse mecanismo é o chamado Trade Promotion Authority (TPA) o antigo Fast Track Authority,

um instrumento do Congresso Nacional que, ao entender que existem interesses convergentes em relação à posição do Executivo em matérias do comércio internacional, concede-lhe o mandato negociador, atribuindo os pontos que podem ser negociados pelo Executivo sem que o Legislativo possa emendá-lo posteriormente. O contrário também ocorre, ou seja, quando há divergência nos interesses, esse mandato não é concedido, ficando o acordo sujeito a possíveis alterações por parte do Congresso.

Assim, além da abordagem comparativa entre os modelos brasileiro e norte-americano sobre tomada de decisões em política externa, o autor também procura problematizar os possíveis derivativos de uma mudança no padrão decisório do Brasil, considerando uma postura mais assertiva por parte do Poder Legislativo. Dentre as vantagens e desvantagens destacam-se o conseqüente processo de lentidão decisória e de perda de agilidade por parte do Poder Executivo nas negociações dos acordos internacionais, embora, por outro lado, ganhar-se-ia em aumento da legitimidade, representatividade e na diminuição dos riscos de erro.

Dentro desse mesmo debate, embora com abordagens diferenciadas acerca do papel do Poder Legislativo em política externa no Brasil, Cesar (2002) e Neves (2003) buscam destacar que, para além dos instrumentos constitucionais e institucionais de participação do Congresso Nacional, a assertividade desse Poder não se esgota com sua participação institucionalizada no processo, ou seja, é necessário averiguar também os mecanismos indiretos de influência, como por exemplo, a antecipação de preferências.

Assim, Cesar avalia no marco temporal de 1985 a 2002 o número de proposições legislativas na área de política externa bem como faz uma análise dos discursos parlamentares, utilizando-se disso para respaldar sua tese de que o Congresso Nacional no Brasil participa sim de assuntos de política externa, diferentemente das afirmativas proferidas por outros estudos acerca dessa mesma problemática. Neves segue essa mesma linha argumentativa, embora sua análise concentre-se em avaliar essa influência legislativa em matérias internacionais a partir dos estudos de casos das negociações do Brasil no Mercosul e na ALCA. O autor trava um embate teórico com Oliveira (2003) que afirma em sua tese “Mercosul: Atuação dos Partidos Políticos e dos Parlamentares Brasileiros” que a participação do Poder Legislativo na criação do Mercosul foi tímida (ou pouco institucionalizada) devido ao desenho institucional do próprio processo, tornando-o, desse modo, menos legítimo. Além disso, Oliveira destaca, ao contrário de Susan e Neves, numa análise específica sobre Mercosul, que os parlamentares não possuem interesses

em participar mais ativamente desse processo, ressaltando o mero caráter aprovador ex-post do Congresso, além da forte concentração dos poderes institucionais e decisórios referentes ao Mercosul nos Executivos Nacionais.

Já Letícia Pinheiro (2003), a partir de uma lógica argumentativa histórica, busca caracterizar que a noção da credibilidade brasileira nos assuntos diplomáticos durante muitos anos esteve pautada e sustentada pelo alto grau de profissionalismo, eficiência, estabilidade e coerência do corpo diplomático do país, prerrogativas essas não suficientes nesse novo contexto internacional e doméstico, carente de políticas mais representativas e responsivas. Na visão da autora, “o Itamaraty vem conseguindo criar uma imagem de desinsulamento e representatividade sem abrir mão da sua autonomia, a partir da inexistência de mecanismos institucionais de responsabilização” (2003: 56), o que significa não adotar políticas sinalizadas como preferidas pela maioria de seus cidadãos. Assim, Pinheiro ressalta que dentre as inúmeras fases da tomada de decisão em política externa no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores concentra grande parte do processo, sendo eles: a identificação do problema, as alternativas possíveis, a decisão e a implementação, cabendo ao Congresso Nacional apenas a deliberação da decisão, aderindo ou não a mesma.

A autora contrapõe-se às teses que trabalham com

## Poucos foram os estudos que se concentraram na busca por desenvolver uma análise mais sistemática e empírica sobre os aspectos organizacionais e decisórios intra-burocrático

mecanismos indiretos de participação do Poder Legislativo como um importante instrumento a ser considerado na análise da dinâmica entre os Poderes, isso porque “a ausência de normatização sugere a possibilidade de discriminação: acertos, conchavos e costuras prévias com grupos previamente escolhidos ao invés de um debate amplo e transparente com o conjunto dos parlamentares” (Pinheiro, 2003: 63).

Ferreira (2005) também busca concentrar seu estudo sobre o papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa. Esse autor trabalha com uma abordagem diferenciada em relação aos demais. Para ele a baixa participação do Congresso Nacional e o padrão centralizador da tomada de decisões na área é herança do sistema presente no regime militar, sendo este movimento denominado como *inércia institucional autoritária*. Ferreira destaca a existência de uma crescente busca por parte dos parlamentares para aumentar seu grau de participação e

influência em matérias internacionais, embora os processos de mudanças regimentais iniciados pelos parlamentares são, na maior parte das vezes, rejeitados ou arquivados, com tramitações absolutamente lentas. A explicação do autor para “não- decisão” está no centralismo e na concentração de poderes nas mesas diretoras e lideranças partidárias que, uma vez contrários aos projetos que propõem alteração no padrão decisório, submetem as iniciativas a um longo processo de apreciação, levando naturalmente ao seu arquivamento. Com isso, ele busca explicar o porquê, apesar das iniciativas existentes para tornar mais assertivo o papel do Congresso Nacional em política externa no Brasil, as mesmas são frequentemente arquivadas.

Destarte, por um viés interpretativo ou por outro, um aspecto comum em todos esses estudos é a afirmativa sobre o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, padrão esse responsável pelo isolamento e concentração das temáticas de política externa nesse Ministério em detrimento da participação mais assertiva do Poder Legislativo, da inter-conexão com as demais pastas ministeriais bem como da própria influência dos grupos organizados da sociedade civil. No entanto, poucos foram os estudos que se concentraram na busca por desenvolver uma análise mais sistemática e empírica sobre os aspectos organizacionais e decisórios intra-burocrático, ou mesmo na própria relação do Itamaraty com os demais atores do Poder Executivo, que podem de maneira direta ou indireta ter interesses e responsabilidades conexas às temáticas da agenda diplomática. Dentro do contexto acadêmico brasileiro, dois estudos ganham destaque nesse tipo de problematização: *a pesquisa de Zairo Cheibub (1985) em Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica, e Alexandre Barros (1986) em A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores.*

Zairo Cheibub desenvolve um estudo cujo ator central da análise é o Ministério das Relações Exteriores e seu objetivo é compreender o histórico de formação do corpo diplomático brasileiro e da estrutura do Ministério em articulação com os distintos momentos do processo de construção do Estado. A finalidade, com isso, é entender como esse histórico de mudanças e consolidações institucionais que marcaram a trajetória do Itamaraty impactaram “na configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira” (Cheibub, 1985:133). Sua reconstrução do histórico institucional é realizada mediante as divisões temporais em três distintos momentos, sendo o primeiro definido pelo autor como patrimonial e diplomacia imperial (de 1822 ao final do século XIX); o segundo caracterizado como carismático,

do Barão de Rio Branco (os anos iniciais do século XX); e o terceiro como burocrático – racional (do final da década de 1910 até os dias de hoje).

Esse estudo consiste em uma das primeiras e principais análises acerca da peculiar história que marca a trajetória do Ministério das Relações Exteriores, sendo hoje observada como um dos elementos centrais para compreensão dos derivativos gerados por essa trajetória na própria dinâmica decisória dos assuntos relativos à política externa brasileira.

Em conjunção com as propostas analíticas realizadas por Cheibub, com foco no estudo da burocracia responsável pela política externa no Brasil, Alexandre Barros destaca a noção do espírito de corpo presente na história da diplomacia brasileira, constituída especialmente durante o governo Getúlio Vargas, que passa a racionalizar e profissionalizar a burocracia brasileira. Foi no decorrer desse processo que se constituiu a academia diplomática (1945), responsável pelo treinamento e socialização dos ingressantes no serviço diplomático. A constituição dessa escola, segundo o autor, foi uma das principais causas que cultivou um forte senso de isolamento do Ministério das Relações Exteriores em relação ao resto da burocracia federal, o que resultou na constituição de um grupo homogêneo de elite, contribuindo também para insular o processo de formulação da política externa. O autor destaca igualmente as dificuldades enfrentadas pelo mesmo Ministério das Relações Exteriores para manter algumas temáticas transversais de política externa que incluem outras áreas de atuação governamental (especialmente o comércio exterior) sob seu comando, a fim de evitar incoerências nas orientações da própria política. Para o autor, esse processo de manutenção da área de política comercial sob o comando do Itamaraty passou a ficar cada vez mais difícil após a década de 1970, fazendo com que a

## **A ausência desse mecanismo (ajustes) no sistema de aprovação parlamentar possibilitou um aumento do uso dos chamados “Acordos Executivos”, conhecidos como acordos em forma simplificada que estabelecem compromissos relacionados a assuntos rotineiros da atividade diplomática**

burocracia repensasse suas responsabilidades e estratégias. Suas ações nesse momento de pressão foram uma mistura de supervisão e auxílio; a maneira encontrada pelo MRE para manter o controle da política externa e da diversidade temática que passaram a pautar a agenda diplomática nesse novo contexto nacional e global.

Esse artigo dialoga com as teses apresentadas nessas obras consideradas marcos interpretativos na história

da literatura acadêmica brasileira em Análise de Política Externa.

Busca-se ampliar e aprofundar os estudos nessa área, estabelecendo para além de uma análise da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, um estudo que também contemple uma análise da dinâmica interna do próprio Poder Executivo, que conta com diversos agentes essenciais para se compreender o padrão decisório. Com isso, atores como Presidente da República, Ministério das Relações Exteriores e as demais agências burocráticas federais da administração direta também estarão no centro da averiguação proposta.

### **A participação de diferentes atores domésticos na dinâmica decisória em política externa no Brasil**

#### **O Poder Legislativo**

Para averiguação do comportamento do Poder Legislativo perante a área de política externa, foi identificado os marcos constitucionais e regimentais de distribuição de poder decisório. O que se pode observar mediante a análise comparada de Constituições que regulamentaram a distribuição de Poderes em períodos anteriores da história do Brasil, é que não houve mudança após a redemocratização brasileira em favor do controle do Legislativo sobre o Poder Executivo na área de política externa, mas o contrário. Além de não criar novos instrumentos de controle e de não conferir aos parlamentares maiores possibilidades de participação na tomada de decisões em matérias internacionais, principalmente no decorrer do processo negociador como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, foi retirado também do texto Constitucional a palavra “ajustes”, extinguindo a responsabilidade do Poder Legislativo de manifestar-se sobre alguns atos internacionais, permanecendo o texto do seguinte modo:

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Constituição Brasileira de 1988).

A ausência desse mecanismo (ajustes) no sistema de aprovação parlamentar possibilitou um aumento do uso dos chamados “Acordos Executivos”, conhecidos como acordos em forma simplificada que estabelecem compromissos relacionados a assuntos rotineiros da atividade diplomática. Possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam de aprovação do Congresso Nacional. Esse instrumento passou a ser utilizado de maneira indiscriminada pela Chancelaria, já que o texto Constitucional dá margem para diversas

interpretações quanto à natureza de ações que gerem efetivamente encargos gravosos ao patrimônio nacional. Isso significa que fica a cargo da diplomacia interpretar quais atos geram ou não esses compromissos gravosos e, portanto, quais devem passar pela aprovação congressual.

Com isso, no que confere a distribuição constitucional e regimental, pode-se dizer que o período de redemocratização do Brasil não significou uma mudança, pois se manteve o desequilíbrio decisório entre os poderes Legislativo e Executivo. As decisões em relações exteriores permanecem concentradas predominantemente neste último, agravadas pelo aumento da frequência da utilização dos Acordos Executivos.

De 1988 a 2007, de um total de 1.821 atos internacionais estabelecidos em formato bilateral pelo Brasil, 1.423 ocorreram em formato simplificado, ou seja, entraram em vigor imediatamente após a assinatura do instrumento via Acordos Executivos, o que corresponde a 78% do total.

Dentre os atos por tramitação simplificada é possível encontrar diversos tipos de arranjo, quais sejam: Acordo por Troca de Notas, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares, Declaração de Intenções, Convênios, Acordos, Protocolos e Programas, entre outros. Como exemplo, selecionamos alguns deles de forma aleatória para demonstrar:

Memorando de Entendimento na área de Fontes Novas e Renováveis de Energia estabelecido com a Alemanha (1989); Protocolo de Cooperação Técnica no Domínio do Petróleo com Angola (2003); Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro- Argentina (2001); Ata de Cooperação e Complementação Econômica estabelecido com a Bolívia (1990); Ajuste Administrativo Relativo ao

## **Desde o ano de 1988 até 2007, houve uma crescente participação do Poder Legislativo em política externa, embora a mesma ainda mantinha-se muito tímida**

Acordo para a Cooperação nos Usos Pacíficos de Energia Nuclear (CNEN – Brasil) (CCEA- Canadá<sup>4</sup>)(1997). Esses são apenas alguns dos instrumentos da diplomacia brasileira em formato simplificado utilizados no decorrer dos anos supramencionados.

Já no que tange a arena multilateral, 285 atos foram estabelecidos pelo país nesse período, sendo que 21 deles foram realizados por tramitação simplificada. Portanto 264, ou seja, 93% deles passaram pela anuência do Congresso Nacional brasileiro.

Com isso, o que se conclui é que nesse período de 1988 a 2007, houve uma utilização alta dos instrumentos diplomáticos simplificados, ou seja, acordos executivos, sendo eles predominantes em atos de natureza bilateral. Em termos percentuais, se considerarmos o total de atos firmados pelo Brasil no decorrer desse período, sejam eles bilaterais ou multilaterais, e compararmos atos de natureza simplificada com os de tramitação completa, chegamos aos seguintes números: 68,57% dos atos firmados no decorrer desse período foram “Acordos Executivos”, enquanto 31,43% submetidos à tramitação completa, ou seja, com aprovação congressual.

Portanto, esses fatores remetem-nos a refletir sobre os instrumentos possíveis de controle e fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo, uma vez que se observa na área de política externa, uma preponderância decisória por parte do Executivo Federal.

No entanto, ainda considerando o Poder Legislativo como ator da análise, pôde-se verificar que, embora a preponderância de atuação e decisão do Executivo tenha se mantido após a Constituição de 1988, foi possível identificar também, a partir dos dados compilados, que os parlamentares vêm aumentando ao longo desses 20 anos (1988-2007) a utilização dos instrumentos disponíveis para controle do Poder Executivo em matérias internacionais. Incluem-se dentre essas iniciativas aquelas que versam sobre uma possível revisão constitucional (PECs), atribuindo maior espaço de atuação ao Poder Legislativo no decorrer dos processos de negociação, principalmente em matérias comerciais, conferindo-lhes consequentemente maior influência nos resultados do jogo.

Dentre as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) referentes à solicitação normativa do aumento da participação parlamentar, tem-se a proposta do Senador Roberto Requião (PEC n. 52, de 2001). Essa proposta pretende acrescentar inciso e parágrafo único ao artigo 49 e 84 da Constituição Federal dispor sobre a participação do Congresso Nacional no acompanhamento dos acordos comerciais negociados pelo Executivo desde o início das negociações até a sua conclusão. O objetivo é criar competência exclusiva para o Congresso Nacional emitir autorização prévia para assinatura de acordos na área de comércio internacional. A justificativa utilizada no documento consiste em “equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do governo que exige unidade, rapidez e energia com a influência do parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional”<sup>5</sup>.

Com objetivos bastante similares aos de Roberto

Requião (PMDB-PR), tem-se a proposta apresentada pelo então Senador Aloízio Mercadante (PT-SP), que dispõe sobre “a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem na redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, bens e serviços, modificando no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual” (PEC 20/03).

Outro caso de Propostas de Emenda à Constituição parecido com os anteriormente mencionados é do Deputado Ney Lopes (PFL-RN), que visa alterar os artigos 49 e 84 da Constituição Federal a acrescenta o artigo 69-A, visando “estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociações de tratados, acordos e atos internacionais” (PEC 70/2003). Essa proposição foi arquivada em 2007 nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Nesses casos, em particular, o que se observa é que os parlamentares proponentes buscam adotar como referência o atual modelo norte-americano em que a participação do Congresso em temas de política externa é emblemático dentre os países presidencialistas, já que seu Legislativo tem um papel importante no sentido de contrabalançar o Executivo no que se refere especialmente a acordos internacionais de natureza comercial.

Além dessas, outras Propostas de Emenda à Constituição merecem ser destacadas, uma vez que de algum modo também propõe modificações do texto Constitucional, visando uma participação mais assertiva por parte do Congresso Nacional na participação das negociações de atos internacionais. A PEC 23/02, proposta pelo Senador Antônio Carlos Júnior, propõe a alteração do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, que passaria a vigorar da seguinte forma: “Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como sobre sua alteração ou denúncia pelo Chefe do Poder Executivo”. A proposta foi arquivada pela Subsecretaria Legislativa do Senado Federal em 22/01/2007.

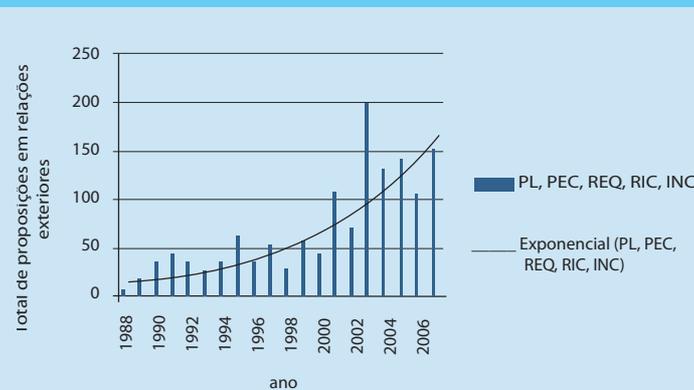
Outras propostas vão nessa mesma linha, como é o caso da PEC 389 de 2005 do Deputado João Alfredo (PT-CE), que visa alterar o inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, estabelecendo que “os tratados, acordos e atos internacionais que possam comprometer a soberania nacional, ou que transfiram atribuições do Estado brasileiro a organismos supra-nacionais, serão submetidos a referendo popular”. Essa proposta foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 31/01/2007.

O projeto de Lei proposto pelo Senador Eduardo Suplicy em 2003 também visa revisar a competência do Congresso Nacional nas definições dos acordos internacionais da área comercial. O conteúdo do projeto versa sobre o estabelecimento prévio pelo Congresso Nacional de quais temas poderão ser negociados pelo Executivo nas esferas bilateral, regional e multilateral. Pelo texto, acordos na OMC que discutam questões como propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais estariam excluídos da orientação parlamentar, pois este poderia ser um fator de ordem burocrática impeditivo nessas negociações de caráter mais ágeis (189/2003)<sup>6</sup>. Neste caso o Projeto de Lei encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados desde 20/10/2004, quando remetida à referida Casa Legislativa.

Os demais Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição propostos pelo Congresso Nacional na área de política externa entre os anos de 1988 e 2007 que aqui não foram destacados tratam-se de iniciativas diversas que não versam sobre a alteração da competência e da dinâmica entre os Poderes Executivos e Legislativo em matérias internacionais. Portanto, essas iniciativas de Projetos de Lei (PL) e Projetos de Emenda à Constituição (PECs) são apenas algumas dentre aquelas estudadas no período delimitado pelo artigo. Além desses, outras iniciativas parlamentares de participação e controle foram avaliadas, quais sejam: Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações, Propostas de Emenda à Constituição, Projeto de Lei.

A atuação conjunta de ambas as Casas Legislativas, considerando todas as proposições supramencionadas

**Gráfico 1**  
**Atual da Câmara dos Deputados e do Senado**



Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

distribuídas ao longo dos anos (1988-2007), expressou alta significativa, podendo também ser verificado pela análise

de tendência estabelecida no gráfico 1.

Com isso, conclui-se que, desde o ano de 1988 até 2007, houve uma crescente participação do Poder Legislativo em política externa, embora a mesma ainda mantinha-se muito tímida. Outra conclusão fundamental é que o processo de tomada de decisão em matérias de política externa está concentrado significativamente no Poder Executivo, uma vez que o padrão decisório na área ainda não foi alterado, pois embora tenha havido iniciativas nesse sentido por parte do Legislativo, a maioria das proposições que versam sobre o assunto foram arquivadas.

## O Poder Executivo

### A Presidente da República

Outro ator considerado na análise é o Poder Executivo, sendo o mesmo tratado como uma entidade que congrega uma série de atores que participam da política externa (Presidente da República, Ministério das Relações Exteriores e demais burocracias), deixando de considerar esse poder, portanto, como um corpo único e coeso. A finalidade foi desvendar se efetivamente as decisões de política externa estavam concentradas na cúpula de poder formada pelo Ministro de Estado de Relações Exteriores e o Presidente da República ou se as partes que compõem esse Poder articulavam-se formando redes decisórias, coordenando preferências e administrando conflitos.

Na divisão Constitucional de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo na área de política externa, o Chefe de Estado ocupa um papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões acerca das ações do país em âmbito internacional, sendo essa preponderância preservada desde o Império até a recente Constituição Republicana do Brasil de 1988. Como previsto no marco regulador constitucional, o Ministro de Estado responsável pela pasta de relações exteriores é o substituto imediato do Presidente da República na execução da política externa do país, o que significa que, mediante o consentimento presidencial, o mesmo poderá “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais”

(Constituição Brasileira, 1988).

No Brasil poucos foram os mandatos presidenciais em que o Chefe de Estado participou assertivamente nos assuntos de política externa, delegando na maioria das vezes suas responsabilidades ao Ministro de Relações Exteriores. Em alguns momentos, o Ministro das Relações Exteriores representou a própria figura do país internacionalmente, com destaque para o personagem histórico de Barão de Rio Branco, Ministro de 1902 a 1912 (Danese 1999).

Dentro dessa concepção de delegação freqüente de responsabilidades ao Ministro de Estado, Danese (1999), em sua análise sobre o assunto, destaca que para avaliar a atuação presidencial em política externa é necessário não apenas conhecer sua competência originária, o que ele nomeia de diplomacia protocolar, mas também a participação efetiva e pessoal do mandatário definida como diplomacia ativa. Define para isso os graus dessa inserção presidencial nos assuntos internacionais, sendo que no mais baixo nível de atuação, considerado como diplomacia reflexa, a participação do Chefe de Estado funcionaria apenas como reações aos estímulos externos, ou seja, quando é chamado a solucionar problemas tais como conflitos de interesses entre burocracias. Dentro dessa lógica, o segundo grau seria uma diplomacia presidencial ativa, com a utilização da imagem e da transmissão de idéias, demonstrando-se mais participante aos olhos da opinião pública. Já o terceiro seria a atuação mais ativa, incluindo a condução pessoal do Presidente na política externa bem como iniciativas para uma melhor projeção e inserção do país em âmbito internacional, sendo as próprias diretrizes da política externa, neste caso,

**Tabela 1**  
**Atuação presidencial em política externa: Dados selecionados**

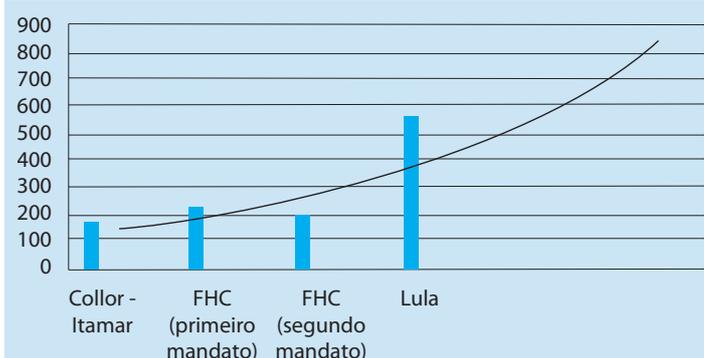
	Visitas realizadas	Visitas recebidas	Reuniões multilaterais	Discursos em P.E.
Collor - Itamar	28	12	19	96
FHC (primeiro mandato)	37	31	19	136
FHC (segundo mandato)	44	18	20	94
Lula (primeiro mandato)	67	107	48	328

Fonte: Biblioteca da Presidência da República – dados compilados pela autora

associadas à figura presidencial.

Nesse ensejo, com o propósito de averiguar se houve um crescimento no ativismo presidencial em política externa e, conseqüentemente, de sua participação na dinâmica decisória, foram selecionados alguns indicadores, quais

## Gráfico 2 Atuação presidencial em política externa



Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

sejam: 1) número de visitas ou encontros bilaterais a) realizadas, b) recebidas; 2) participação em reuniões multilaterais; 3) discursos proferidos na área de política externa e política internacional; 4) iniciativas. Na Tabela 1 e no Gráfico 2 seguem as avaliações das gestões de Fernando Collor, Itamar Franco, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula.

O que se observa a partir dos índices mensurados para avaliar intensidade da atividade presidencial em política externa é que houve um expressivo aumento ao longo dos anos de todas as categorias, refletindo consequentemente na maior interação dos Chefes de Estados com os assuntos da política internacional. Parte-se de uma atuação protocolar, que com frequência marcou a história do país, para uma diplomacia ativa, atrelando o projeto nacional

## O Ministério das Relações Exteriores atualmente caracteriza-se por um aumento da porosidade institucional e da interlocução com as demais burocracias e com a sociedade civil, quando comparado a momentos anteriores de sua história organizacional, embora preserve intacta sua rígida estrutura funcional e de despacho de questões intra-burocráticas e a hierarquia decisória já conhecida

aos mecanismos de inserção internacional.

Essa alta frequência da participação dos Chefes de Estados encontra-se em escala progressiva, ou seja, com uma tendência crescente entre aqueles que assumiram o cargo especialmente pós-redemocratização e no ensejo

de um cenário internacional em transformação. Uma das conclusões possíveis do aumento do ativismo presidencial na área é decorrente da crescente politização dos temas da política externa e do aumento da inversão dos assuntos internacionais em votos e prestígio político.

### Os Ministérios

Além da Presidência da República, outro fator que passou a ser elemento de reflexão foi o papel desempenhado pelos Ministérios, que passaram a ser atores com grande relevância e influência no processo de tomada de decisão política. A capacitação técnica, a especialidade e a continuidade no cargo tornaram os burocratas atores com um poder informacional significativo capazes muitas vezes de definir o jogo político.

Portanto, avaliar a burocracia responsável pela política externa no Brasil em seu funcionamento, na dinâmica decisória intra-institucional bem como na relação com as demais burocracias, são critérios essenciais para essa reflexão. Para isso, inicialmente estabeleceu-se uma análise da estrutura funcional e relacional entre os departamentos que participam do processo decisório intra-burocrático no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para o conhecimento dessa dinâmica foi averiguado, mediante depoimentos coletados de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções desse Ministério e através da análise do regimento interno a funcionalidade da estrutura, que se revelou altamente hierárquica.

Diante disso, o que se conclui é que o fluxo decisório, assim como em momentos anteriores da história da organização, manteve-se concentrado na cúpula ministerial composta pelo Ministro de Estado, Secretário Geral e Chefes de Gabinete. Abaixo deles estão os Subsecretários Gerais - que comandam os sete eixos estruturais do Itamaraty - os Chefes de Departamento e os Chefes de Divisões<sup>7</sup>.

Estão submetidos a esse processo decisório intra-ministerial altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensíveis e que envolvem maiores recursos financeiros, sendo que os demais autores alocados abaixo da estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes apenas como despachantes. Em outras palavras, o espaço de interlocução é aberto apenas para o tratamento de temas que são considerados menos sensíveis, pois, do contrário, a decisão sobre determinada política é realizada pela diplomacia de Gabinete, que restringe às decisões a um pequeno núcleo de pessoas do alto escalão governamental,

como Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Estado e Subsecretários<sup>8</sup>.

No entanto, quanto menor a relevância da questão tratada e menos recursos financeiros envolvidos, maior a autonomia das partes, ou seja, não há necessidade da tomada de decisão pela cúpula, sendo a mesma realizada pelas estruturas mais baixas da hierarquia burocrática, tais como as divisões e subdivisões. Em outras palavras, apenas são despachadas sem o consentimento do Ministro e de seus substitutos imediatos questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela área<sup>9</sup>.

Desse modo, o que se pôde concluir é que resistindo às mudanças de cunho institucional propostas pela reforma do Estado em 1995, cuja premissa é a mudança do padrão racional-burocrático para o modelo gerencial de administração pública, o Ministério das Relações Exteriores preserva ainda uma estrutura altamente hierarquizada e centralizadora. Por outro lado, por mais paradoxal que possa parecer, o Ministério das Relações Exteriores atualmente caracteriza-se por um aumento da porosidade institucional e da interlocução com as demais burocracias e com a sociedade civil, quando comparado a momentos anteriores de sua história organizacional, embora preserve intacta sua rígida estrutura funcional e de despacho de questões intra-burocráticas e a hierarquia decisória já conhecida.

Um destaque para as repartições de maior porosidade tanto em relação às demais repartições governamentais como em relação à sociedade civil são: a Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior e a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial. A primeira delas possui um diálogo mais estreito com os grupos econômicos organizados que, mediante as consultas informais e reuniões de trabalho, procuram identificar as fragilidades e as potencialidades do setor, bem como a sua importância estratégica para o país para, enfim, formar posição negociadora. É válido ressaltar, no entanto, que embora haja diálogo com esses setores, tratam-se apenas de iniciativas consultivas; a posição será formada mediante a conformação do interesse do Estado. Esta Subsecretaria também estabelece diálogo bastante frequente com os demais Ministérios, uma vez que a temática comercial e tecnológica traduz uma transversalidade de competências e responsabilidades ministeriais.

Já a Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tem por natureza funcional a responsabilidade de dialogar e prestar assistência às pessoas que se encontram fora do país. Para facilitar esse intercâmbio, foram criadas

instâncias com essa função, tais como: a Diretoria-Geral Consular, Jurídica e de Assistência a Brasileiros no Exterior, o Núcleo de Assistência a Brasileiros, as missões consulares itinerantes, os Conselhos de Cidadãos, os foros de discussões presentes especialmente em países onde se concentra o maior número de emigrantes brasileiros como nos Estados Unidos, no Japão e em países europeus.

No que se refere a Subsecretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial, também é pressuposto da organização promover o intercâmbio cultural e comercial, estreitando o relacionamento dos países mediante a aproximação de atores sociais e econômicos estratégicos para essa função. Especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia brasileira, com a finalidade de estreitar o diálogo e suas relações com esses setores, estabeleceu parcerias com o SEBRAE na captação de novos potenciais empresários. Criou também o Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para Empresas, com a finalidade de promover o país no exterior, e o Centro de Promoção da Eficiência Comercial para aumentar a competitividade das empresas brasileiras, facilitando o intercâmbio empresarial com o exterior mediante as operações dos *trade points*. Assim também, no âmbito geral da organização, foram constituídos canais de diálogos com a sociedade civil e com outros órgãos da administração pública, como a Seção Nacional da ALCA (SENALCA) e a Seção Nacional da Europa (SENEUROPA). No âmbito do Mercosul foi criado em 1995 o Foro Consultivo Econômico-Social, um canal de diálogo entre sindicatos e empresários dos quatro países do bloco. Em relação ao Congresso e aos entes subnacionais foi constituído, no âmbito do MRE, um espaço de interlocução e assessoramento chamado Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)<sup>10</sup>.

Além desses espaços de interlocução exemplificados acima, quando se avaliou os indicadores de interatividade burocrática (número de Comissões Interministeriais, número de Secretarias de Relações Internacionais e/ou Assessorias de Relações Internacionais presentes na estrutura de outros Ministérios, número de diplomatas emprestados para exercer sua função em outras pastas ministeriais) com o objetivo de verificar se era possível confirmar a tese do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, seja em relação aos atores estatais, seja em relação aos não-estatais, o que os dados demonstraram é que ao longo dos anos avaliados houve um aumento da interação como instrumento de coordenação de política em assuntos da agenda internacional do país. Desse modo, não se pode deixar de ressaltar algumas mudanças, embora lentas, que vêm ocorrendo no modelo organizacional do Itamaraty, principalmente nos mecanismos de interlocução com os demais Ministérios.

A maior interação tem impactado sensivelmente nas características do processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, cuja fundamentação está pautada cada vez mais nas *policys networks*.

A interdependência vigente entre os ambientes doméstico e internacional, bem como a incorporação de temáticas transversais na agenda diplomática, especialmente no período pós-Guerra Fria, demandou um diálogo mais estreito entre as burocracias federais para definição dos posicionamentos do país em âmbito internacional.

Os indicadores selecionados para mensurar a interatividade burocrática ao longo dos 20 anos estabelecidos como marco temporal desse artigo também demonstraram essa tendência a horizontalização decisória e ao aumento da porosidade institucional do MRE no que confere ao diálogo com outros atores. Os dados expressam que no período anterior ao marco temporal a que se dedica esse artigo (1968-1987) foram criadas um total de 23 Comissões Interministeriais em formato *ad hoc* ou permanente, enquanto que nos 20 anos seguintes, ou seja, de 1988 a 2007 foram criadas 38. Em termos percentuais, esses dados são expressos em 38% e 62% respectivamente. Assim, de 1968-1987, do total de 23 Comissões Interministeriais, 6 delas obtiveram participação do MRE, ou seja, o mesmo foi incorporado em 26,08% das Comissões *ad hoc* ou permanentes criadas. Já de 1988-2007, com um total de 38 Comissões constituídas também de forma *ad hoc* ou permanente, o Itamaraty participou de 17 delas, o que significa que esteve presente em 44,73% das comissões<sup>11</sup>.

Ainda buscando avaliar o grau de interatividade burocrática em assuntos internacionais do país, foi analisado também como e quando a temática internacional entrou no quadro funcional de outros Ministérios federais, ou seja, quando os mesmos passaram a ter departamentos específicos sobre assuntos dessa natureza, responsáveis pelo intercâmbio e coordenação de posições e informações junto ao Ministério das Relações Exteriores. O que se pode averiguar nesse caso foi um aumento expressivo da criação dessas repartições em outros Ministérios, caracterizando-se atualmente pela presença dessa função em quase todas as pastas, exceto os Ministérios da Integração Nacional, das Comunicações e da Previdência Social<sup>12</sup>. Assim também, observou-se uma crescente participação do Itamaraty no diálogo com outros Ministérios através da concessão de funcionários internos da repartição para prestar serviços em outras agências burocráticas demandantes cada vez mais por profissionais técnicos e especializados em assuntos de natureza internacional.

Esse processo também pode ser interpretado como uma

expansão do corpo diplomático para outras agências com a finalidade de diminuir disparidades e incoerências nas decisões e garantir unicidade no posicionamento externo do país, principalmente em questões que pressupõem sobreposições de competências funcionais. Assim, de 1988 a 2007, 750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias federais, enquanto que apenas 77 funcionários vieram de fora para dentro dessa organização (de outras pastas ministeriais), isto é, prestar serviços de natureza técnica sobre assuntos adjacentes à atividade diplomática como, por exemplo, assessores para assuntos jurídicos<sup>13</sup>.

Portanto, não se pode deixar de ressaltar algumas mudanças, embora lentas, que vêm ocorrendo no modelo organizacional do Itamaraty, principalmente, nos mecanismos de interlocução com os demais Ministérios, o que tem impactado sensivelmente nas características do processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, pautada cada vez mais nas *policys networks*.

### Considerações Finais

Com a seleção desses indicadores e a avaliação de suas variações, a correlação de causalidade estabelecida foi a seguinte: havendo um aumento da participação de outros atores que não apenas o Itamaraty na condução da política externa, há conseqüentemente uma maior necessidade de diálogo para a tomada de decisão, o que implica em um movimento no sentido a horizontalização da estrutura decisória bem como um aumento da porosidade institucional do MRE. Em outras palavras, o crescente aumento da participação de outros atores em questões de política externa leva a uma mudança no padrão decisório dessa área no Brasil, anteriormente caracterizado como insulado e altamente concentrado no Itamaraty.

Desse mesmo modo, verificou-se que, embora esses espaços de diálogo venham sendo abertos em relação a outros atores estatais e mesmo atores não-estatais, no que se refere a estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores o que se observa é a manutenção do *status quo* organizacional, ou seja, preserva-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula, sendo os aspectos da funcionalidade da carreira, dos cargos e dos despachos mantidos. Conclui-se a partir desses fatores explorados que há nesse Ministério, responsável pela condução da política externa do país, duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam atender os interesses dos cidadãos (cliente); por outro lado, a hierarquização e a rigidez funcional pressupõem centralização administrativa, princípio este amplamente criticado pela nova proposta de gestão pública. Portanto, verifica-se um processo de mudança

ainda incipiente, no qual há sobreposições de lógicas administrativas distintas, uma em direção a mudança, outra em direção a resistência e a manutenção do *status quo*.

Quais dessas tendências prevalecerão na dinâmica decisória em política externa no Brasil dependerá sem dúvida da resposta do MRE a uma fase que requer mudança e adaptação institucional. Porém, depende também da resposta de outros atores estatais, sendo que, para haver maior horizontalização decisória, a tendência de crescimento de participação deve continuar aumentando, principalmente por parte do Poder Legislativo que ainda se mantém muito distante do jogo político envolvendo as decisões sobre a atuação do país em âmbito internacional.

## Notas

<sup>1</sup> Este artigo é resultado de minha tese de doutoramento defendida em 2009 no Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). As informações presentes neste artigo foram apresentadas em formato preliminar no 7º Encontro da ABCP (2010)

<sup>2</sup> Nas palavras do próprio Morgenthau (2003): “Confrontando com o dilema de uma boa política externa e uma ruim que a opinião pública demanda, o governo deve evitar duas armadilhas. Deve resistir à tentação de sacrificar o que considera uma política externa correta no altar da opinião pública, abdicando, assim, da liderança e trocando uma vantagem política de curto prazo pelos interesses permanentes do país. Deve também evitar aumentar o fosso inevitável entre os requisitos de uma boa política externa e as preferências da opinião pública” (p. 142).

<sup>3</sup> Acordos gerados em formato simplificado que dispensam a aprovação do Congresso Nacional; em geral são utilizados para procedimentos de rotina da atividade diplomática

<sup>4</sup> Dados extraídos do site oficial do Ministérios de Relações Exteriores do Brasil (Divisão de Atos Internacionais) [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) - último acesso em 07/11/2008.

<sup>5</sup> Texto da justificativa da proposição disponível em [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=49034](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=49034) - último acesso em 07/11/2008.

<sup>6</sup> Para visualização do texto integral do projeto de lei do Senado acessar <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=2794> - último acesso em 07/11/2008.

<sup>7</sup> Estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores, 2006. Informações extraídas no site do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.mre.gov.br>) em janeiro de 2008.

<sup>8</sup> Informações extraídas dos depoimentos de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções do Ministério das Relações Exteriores: Clemente de Lima Baena Soares da Subsecretaria Geral da América do Sul; Fabio Guimarães Franco da Divisão de Assuntos da América do Sul; Carolina Debs Terceira Secretaria; Primeiro Secretário Eugênio Vargas Garcia assessor especial do

Ministro de Estado; Chefe da Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Sr. Alexandre Scultori; Prof. Dr. Antonio Xavier do Arquivo de Antecedentes do MRE; Rômulo Figueira Neves da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares; Jorge Taunay Subsecretaria Geral da América do Sul, Oto Maia da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior.

<sup>9</sup> idem

<sup>10</sup> Dados extraídos da página do SIORG (Sistema de Informações Organizacional do Governo) <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 05/05/2008

<sup>11</sup> Dados extraídos do arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Compilados pela autora.

<sup>12</sup> Dados extraídos da página do SIORG (Sistema de Informações Organizacional do Governo) <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 05/05/2008

<sup>13</sup> Dados obtidos no Departamento Pessoal do Ministério das Relações Exteriores.

## Bibliografia Consultada

- BAENA SOARES, C. L. (2005). O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Brasília: tese CAE, Instituto Rio Branco.
- BARROS, ALEXANDRE DE S.C (1986). “A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores”. In: Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin (orgs), A América Latina e a Política Mundial, São Paulo, Editora Convívio.
- BARROS, Sebastião do Rego (1998). A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.41, n.2.
- CESAR, Susan Elizabeth Martins (2002). “O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira – (1985-2002)”. Brasília: Dissertação de mestrado, UNB.
- CHEIBUB, ZAIRO (1985). “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica”. Dados, vol I, 28, no 1.
- DANESE, S (1999). Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks
- FERREIRA, Marcelo Costa (2005). “O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no debate ALCA – 1989/2003”. Tese de Doutorado, PUC/SP, São Paulo.
- HUDSON, Valerie M., VORE, Christopher S (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. Mershon International Studies Review, Vol. 39, nº 2, outubro.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior” in Contexto Internacional, vol 22, n. 2, julho-dezembro.

- \_\_\_\_\_ & SANTOS, Fabiano (2001). “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”. *Lua Nova*, no. 52, pp.121-149.
- \_\_\_\_\_ & HIRST, Mônica (2002). “Contexto internacional, democracia e política externa”. In: *Política Externa*, Vol. 11, n. 2 (setembro-outubro).
- \_\_\_\_\_ (2003). “O Legislativo e a Política Externa” In: *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI* (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- MORGENTHAU, H. (2003). *Política entre as Nações*. Brasília: Editora UNB
- NEVES, João Augusto de Castro (2003). “O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA”. *Contexto Internacional*, vol 25, n.1.
- NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva (2003). “Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação”. *Working Papers Caeni*, n. 3.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2003). “Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros”. Editora Unesp, Marília.
- PINHEIRO, Leticia (2003). “Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil”. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI* (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.