

Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores

Ruptures and Continuities in the Pattern of Organizational Decision Making in Foreign Policy Office

ARIANE RODER FIGUEIRA*

Rev. Bras. Polit. Int. 53 (2): 5-22 [2010]

Introdução

As premissas vigentes na administração pública na maioria dos Estados estiveram fundamentadas no total afastamento das burocracias das questões político-partidárias, cabendo às mesmas a execução técnica das decisões tomadas pelos políticos eleitos. Essas características, no entanto, estão sendo colocadas em “xeque” por novos modelos propostos para reforma da máquina estatal. Esses formatos em sua essência têm como proposta implantar, no setor público, uma administração mais próxima daquelas utilizadas pelas empresas privadas, que adotam o gerenciamento por programas, a horizontalização decisória, além de visar a estabelecer uma proximidade maior da estrutura com o cliente, orientando suas ações não mais para processo e sim para o objetivo final, ou seja, contemplar as demandas dos cidadãos.

A horizontalização em detrimento da verticalização, a ênfase nos resultados em detrimento dos processos, a proximidade com o cidadão em detrimento do insulamento institucional, a transparência nas ações públicas, a redução do aparato administrativo do Estado e as parcerias público-privadas são algumas das características fundamentais do modelo de administração gerencial que procuram superar os ditames que orientaram as ações dos servidores públicos e do próprio aparato organizacional e funcional do Estado Moderno até pelo menos finais do século XX, quando novas propostas emergem em resposta ao cenário mundial em transformação.

No Brasil, os primeiros movimentos de reforma no sentido da “desburocratização” começam a surgir nas décadas de 1970 e 1980, quando os atores políticos nacionais passam a repensar e a instituir reformas sobre o papel do Estado tanto no que diz respeito ao seu relacionamento com a sociedade como também ao

* Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – NUPRI-USP, professora de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi, e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP (arianeroder@gmail.com).

seu próprio formato de organização e funcionamento. O modelo vinculante demonstrava-se estagnado e incapaz de responder às demandas sociais de forma eficiente e responsiva, além da máquina pública estar gerando gastos excessivos e grave crise fiscal. Com isso, inúmeras propostas políticas foram apresentadas, identificando à descentralização política e administrativa como modelo de superação das problemáticas presentes.

Outro fator que passou a ser elemento de reflexão foi o papel desempenhado pelas burocracias, já 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. A problemática envolvida na função real que as burocracias vêm desempenhando na máquina do Estado está diretamente atrelada às formas e aos mecanismos de controle democrático existentes sobre elas. Isto porque, uma vez que os servidores são cargos permanentes conquistados mediante concursos, ou seja, isentos de indicação política e/ou almejado via sufrágio universal, não há controle direto por parte dos cidadãos sobre as decisões tomadas por burocratas. Diante disso, os congressistas, representantes eleitos pelo povo para legislar e para fiscalizar as ações do Executivo, são os atores com capacidade de influenciar as ações da burocracia. No entanto, a relação entre Legislativo e burocracias varia em função do arcabouço institucional, regimental e constitucional que fundamentam os mecanismos de controle. Isto quer dizer, que dependendo do país, esse controle do Legislativo sobre o Executivo pode variar significativamente, do estágio centralizado, funcionado em favor do Poder Executivo, ao poliárquico¹, em que a estrutura dos poderes funciona de maneira equilibrada.

Nesse ensejo, no que se refere às questões relativas à política externa, a problematização da permeabilidade institucional, transparência e desconcentração política foi tratada mais tardiamente entre teóricos e políticos. Até a década de 1970, as agendas diplomáticas dos Estados estiveram concentradas em temas da “alta política”, voltados predominantemente ao *hard power*, caracterizado pelo alto grau de sigilo e sensibilidade das temáticas inter-estatais. Após esse período, os temas *softs* emergem como pauta central nessas agendas e, conseqüentemente, no caso do Brasil, a concentração do poder decisório no Ministério das Relações Exteriores e sua dinâmica altamente insulada passa a ser problematizada, uma vez que as questões de política externa com características multidimensionais demandavam, com cada vez mais freqüência, uma dinâmica interativa entre as burocracias federais, bem como um diálogo mais estreito entre os poderes Executivo e Legislativo na conformação das posições internacionais do país.

A partir desse enfoque, caberá compreender, nesse artigo, como se estrutura o processo decisório em política externa no Brasil, com ênfase na dinâmica inter-

1 Conceito inserido por Helen Milner em seu estudo “*Interests, Institutions, and Information*” (1997).

burocrática. O marco temporal estabelecido para averiguação empírica foi de 20 anos (1988-2007), caracterizado pelo novo marco constitucional do país. Para tanto, foram selecionados indicadores que possibilitem apontar respostas sobre o padrão decisório em matérias internacionais no Brasil, seja ele centralizado ou horizontalizado em sua estrutura intra e inter-burocrática.

Para averiguação da estrutura funcional e relacional entre os departamentos que participam do processo decisório intra-burocrático (Ministério das Relações Exteriores) observou-se a dinâmica prevista no regimento interno, a estrutura de comando a partir das Subsecretarias que são os eixos organizacionais da hierarquia funcional e o *modus operandi* da organização. Já para análise do relacionamento e coordenação de políticas entre as agências burocráticas (Ministérios), foram consideradas as seguintes variáveis: 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 base de controle nos dados inversos, ou seja, no número de funcionários de outros Ministérios alocados no Itamaraty). Todos esses índices foram distribuídos ao longo de 20 anos (1988-2007), com o objetivo de averiguar se houve uma crescente nos dados previamente citados. Com isso, não se objetiva alcançar uma análise conclusiva sobre a dinâmica decisória intra e inter-burocrática, mas identificar tendências seja de continuidade do padrão de insulamento seja de mudanças com o aumento da porosidade dessas instituições.

Os ciclos reformistas da administração pública brasileira e o impacto na história orgânica do MRE

A organização administrativa do Brasil é tão antiga quanto sua própria história. Antes mesmo de tornar-se um país independente, o Brasil já contava com organizações governamentais que tinham como finalidade a preservação do território nacional bem como de suas riquezas. A estrutura administrativa nesse primeiro momento carecia de critérios que buscassem regimenter sua organização; o foco era garantir os objetivos perseguidos pela Coroa. Mesmo após sua independência, os critérios de seleção para os cargos públicos bem como os procedimentos operacionais não eram pautados por regras definidas; as decisões eram centralizadas na figura do Imperador, os cargos eram distribuídos de acordo com a proximidade pessoal e os bens públicos eram cotidianamente confundidos com os interesses privados (Cheibub, 1985).

A administração patrimonialista, assim conhecida pelos estudiosos da área, caracterizou o poder público no Brasil até pelo menos os anos 1930, quando novas propostas são levadas à baila com a finalidade de dirimir as características patrimonialistas e oligárquicas expressas na máquina administrativa do Estado Brasileiro. Assim como destacado por Raymundo Faoro em sua obra *Os donos do*

poder”, durante todo o Império e a Primeira República o estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares comandava o poder no Brasil, derivando seu poder e renda do próprio Estado. Para Faoro, esse grupo político dirigente reproduziu no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV, formado por uma nobreza decadente que se aproveitava do patrimônio do Estado – com arrecadação de impostos pagos pela burguesia mercantil – para sua própria sobrevivência.

No Ministério das Relações Exteriores, não era diferente. Comandados por juristas e letrados, filhos ou parentes próximos de representantes da classe dirigente que iam estudar no exterior, a história diplomática e a própria trajetória da organização foi marcada por nomes que refletiam essa estrutura de poder (Cheibub, 1985). Perpetuava-se também, como nas demais repartições públicas, a exclusão das mulheres que eram impedidas de participar, representar e serem representadas na classe política nacional. Os funcionários públicos a serviço do Estado eram contratados pela proximidade pessoal e afetiva com o Chefe de Estado, o que significa que os cargos eram preenchidos por indicação a partir de uma seleção viciada e nepotista. A preferência também era demonstrada por brasileiros que tivessem bacharelado em direito concluídos em universidades do exterior, o que por si só era considerado como demonstração de aptidão e competência para a inserção no serviço público e na diplomacia (Castro, 1983). Há de se ressaltar, portanto, que as exigências para o preenchimento do cargo de diplomata restringiam-se a pouquíssimas pessoas, aquelas que possuíam condições financeiras de ir estudar no exterior, possuidores de títulos e honrarias, regidas, em geral, por Viscondes e Barões.

Portanto, se há alguma particularidade no modelo organizacional do Ministério das Relações Exteriores quando comparada às demais burocracias federais, esta diferenciação ocorre após a década de 1930, já que até esse momento obteve uma história praticamente similar às demais repartições que compõem a administração direta (Castro, 1983).

Com a reforma do Estado de 1936 e com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) – órgão executor e organizador da administração pública – ficou determinada uma série de princípios que deveriam nortear a reforma, refletindo a estrutura do poder político dirigente que passara para as mãos da burguesia industrial. Dentre as características do novo modelo administrativo estavam: a tecnicidade, a profissionalização, a neutralidade política, a centralização, a hierarquização, o caráter meritocrático das carreiras, os critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, a racionalização geral dos métodos e ênfase nos procedimentos

Esse segundo ciclo de reformas e ruptura na história da organização das instituições públicas federais teve impacto significativo na organização do Ministério das Relações Exteriores, pois foi durante esse período que a carreira diplomática tornou-se unificada, possibilitando a constituição de um grande

espírito de corpo. Além disso, conquistou autonomia em relação às demais burocracias estatais na promoção e execução de seu processo seletivo para a inserção na carreira, com a criação da academia diplomática em 1945 – Instituto Rio Branco –, que veio reforçar esse processo de autonomia e insulamento em relação às demais burocracias (Cheibub, 1985).

Portanto, a grande diferenciação da história do Ministério das Relações Exteriores em relação às demais burocracias estatais inicia-se com a reforma de Mello Franco (1930-33) quando é atribuída a base para unificação da estrutura do Ministério e da carreira que, até então, possuía uma composição tripartite: Secretaria de Estado, Corpo Diplomático e Corpo Consular. As funções atribuídas no interior de cada uma dessas estruturas já haviam sendo equiparadas hierarquicamente por reformas anteriores, o que permitiu, após a unificação, a transição entre os quadros. A fusão das carreiras diplomáticas e consulares foi definitivamente consolidada na gestão de Oswaldo Aranha (1938-44) que definiu também os critérios para o ingresso no serviço, quais sejam: concurso de provas e títulos, ficando restrito apenas a candidatos do sexo masculino (Castro, 1983).

A unificação da carreira propiciou a coesão do corpo de funcionários, que passou a repartir aspirações, atribuições, responsabilidades; as mudanças passariam também atingir a todos, seja de caráter meramente regulamentar da carreira e do serviço de promoções ou de reformas mais amplas na estrutura funcional e organizacional da Secretaria de Estado (Barros, 1986).

Outro marco para a organização do Ministério das Relações Exteriores foi a criação do Instituto Rio Branco em 1945, que obteve inicialmente a definição como de centro de investigação e ensino, posteriormente alterado, assumindo definitivamente seu caráter de academia diplomática. O Instituto Rio Branco pode ser visto também como um centro de socialização de valores, repartições de princípios, consolidação do conhecimento e de fomento a constituição de um espírito de grupo, que fundamentalmente tornou o Ministério das Relações Exteriores uma organização diferenciada pela coesão durante um longo período de sua história (Barros, 1986).

Essa estrutura particular que aos poucos o MRE foi assumindo em relação às demais burocracias estatais tornou-o mais forte e respeitado frente às demais instituições que compõe o Poder Executivo Federal. A inquestionável competência para lidar com assuntos de natureza internacional propiciado em grande medida pela formação coesa, pela solidez institucional e pela rigidez da estrutura hierárquica tornou a instituição menos permeável que as demais, sendo o Ministério que menos comporta cargos comissionados e profissionais externos dentro de seu quadro funcional.

Anos mais tarde, algumas temáticas antes ausentes da agenda de trabalho das burocracias federais e das próprias atribuições diplomáticas passam a permear constantemente a dinâmica de trabalho dos Ministérios, havendo cada vez mais a sobreposição de competências para determinados assuntos. Com isso,

além de uma reestruturação na máquina, havia a necessidade crescente de uma regulamentação transversal que impedisse determinados conflitos inter e intra-burocráticos, devido às sobreposições presentes.

Sendo assim, já na década de 1950, após as duas administrações de Getúlio Vargas, inicia-se no Brasil um processo de reflexão sobre a eficácia do funcionamento da administração pública centralizada e altamente hierárquica, uma vez que a mesma passara a ser considerada motivo de paralisia decisória e retardamento nos processos. Neste contexto, o Presidente Juscelino Kubitschek encaminha ao Congresso, na mensagem de número 189, um Projeto de Lei cuja proposta visava estabelecer o intercâmbio ministerial por meio da criação de Comissões para o trato de questões transversais, tais como as responsáveis pela operacionalização do comércio exterior brasileiro, chefiadas por Ministros de assuntos econômicos em missões diplomáticas, além de um assessor indicado pelo Ministro da Indústria e Comércio e outro assessor indicado pelas Confederações Nacionais da Indústria, Comércio e Rural Brasileira. Essas determinações trouxeram pela primeira vez a participação de setores organizados da sociedade civil para compor centros de decisão em matéria de comércio exterior (Castro, 1983).

As gestões durante o regime ditatorial no Brasil também foram marcadas por inúmeros processos de reformas nas estruturas administrativas do Estado; a reforma desse período foi dirigida pela Comissão Central de Reforma Administrativa Federal² (CEBRAF) em articulação com o DASP e o SERPRO. O objetivo nesse momento foi a busca por conciliar centralismo político, premissa de regime autoritário, com descentralização administrativa. Esse dilema esteve presente em ações políticas durante todo o regime militar, ora com reformas descentralizantes na administração, ora com a tendência de centralizá-la para o controle total das instâncias de decisões políticas. A escolha do melhor modelo organizacional também era tema norteador de inúmeros debates acadêmicos e políticos nesse momento. A preocupação com a eficiência administrativa permanecia latente, mas, ao mesmo tempo, novas preocupações voltadas para o atendimento ao cidadão, com ênfase nos processos e na horizontalização de poder, passaram também a exercer uma notável influência nos destinos da administração pública (Bresser, 1999).

Cabe a ressalva que mesmo com as iniciativas anteriores, a centralização rígida permanecia invariável nos órgãos da administração direta, como nos Ministérios. A partir de 1979 é constituído para esses devidos fins o Ministério Extraordinário de Desburocratização, que desenvolveu projetos visando a atingir mais diretamente os interesses dos cidadãos, diminuindo a rigidez burocrática, a hierarquização e os procedimentos longos que traduziam em ineficiência decisória. Como resultados observados, essa reforma tornou o sistema de mérito

2 Determinado pelo decreto de número 63.500 de 30 de outubro de 1968.

menos rígido, atribuindo maior flexibilidade na ocupação dos cargos mediante a hierarquia de carreira e tornando os cargos da alta hierarquia comissionados com indicação direta do Presidente da República (*idem*).

No plano particular da reforma aplicada ao Ministério das Relações Exteriores, alguns instrumentos foram criados com o objetivo de coordenar competências, bem como o de responder às demandas emergentes do empresariado nacional. Foi durante esse período, portanto, que pela primeira vez na história organizacional o critério de divisões funcionais e geográficas foi regulamentado, buscando impedir sobreposições de funções bem como possibilitar a melhor articulação possível das tarefas em andamento. Assim, para caso de dúvida na distribuição do expediente, a seção de classificação deveria encaminhá-lo primeiramente a seção geográfica (como ocorre até os dias atuais) e, em caso de conflitos de competências, os mesmos deveriam ser resolvidos pelos Chefes de Divisão, pelo Secretário Geral Adjunto ou de Departamento, ou seja, a quem o assunto tivesse atrelado. Não havendo entendimento, o conflito deveria ser solucionado pelo chefe da Comissão de Coordenação (Castro, 1983).

Todavia, mesmo com os esforços iniciados em 1979, a descentralização não atingiu a administração direta, pois além de haver as resistências naturais à mudança, havia também desconfiança sobre o verdadeiro funcionamento e o real impacto que as premissas desse novo modelo de gestão poderiam causar à vida do Estado (Pires, 1997). Por isso, um novo projeto de reforma do Estado foi proposto. Em 1995, na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, a preocupação central era o estabelecimento de uma reforma estrutural do Estado. Dentre as diversas propostas destacava-se a necessidade de repensar os fundamentos da administração pública brasileira, que já dava sinais de esgotamento. A inspiração de reformar a gestão pública vinha agora de seus próprios vizinhos latino-americanos que iniciavam, concomitantemente, mudanças e reformas na máquina estatal (Bresser, 1999).

A primeira mudança nesse sentido foi a transformação da então Secretaria de Administração Federal da Presidência da República em um Ministério (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), que passou a responsabilizar-se pela organização, planejamento e implementação da reforma do Estado, tendo em vista os princípios da administração pública gerencial. Em adição, criou-se a Câmara de Reforma do Estado com formação interministerial e o Conselho da Reforma do Estado, formado por representantes da sociedade civil, com a função de assessorar e complementar as atribuições da Câmara. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado servia, neste sentido, como documento norteador e marco legal do processo de reforma. (Pires, 1997)

Reiniciava, a partir daí, o terceiro ciclo de reformas da administração pública no Brasil. Em um primeiro momento, caberia planejar e reorganizar a administração pública como um todo para, em seguida, iniciar a segunda fase, referente à implementação, cujo processo é mais longo e difícil.

No estágio de implementação, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi incorporado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de amarrar a distribuição orçamentária com a adequação aos preceitos do modelo de gestão e com os programas de qualidade. No entanto, como ressalta Bresser (2001), foi durante o processo de implementação, agora sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, que a reforma foi paralisaada. As explicações para isso podem ser as mais diversas, mas talvez a mais importante delas esteja no fato de que as burocracias (ou unidades administrativas do Estado) estão longe de representar apenas um papel administrativo e processual, pois são, antes de tudo, atores políticos, que disputam por poder e sobrevivência dentro máquina do Estado. Portanto, qualquer concepção que possa representar uma mudança significativa em seu modo de atuação, sofre muitas resistências; e se pensarmos que os agentes da reforma são os próprios servidores e responsáveis pelas pastas ministeriais, apresenta-se, neste contexto, um grande paradoxo.

Assim, ao analisar o histórico do ciclo de reforma, compreende-se que as iniciativas foram acompanhadas pela criação de novos órgãos dentro da administração pública que fariam o papel de processar, planejar e implementar as reformas, o que significa que as mudanças, quando ocorridas, sempre foram iniciativas de agentes externos à administração, que foram colocados no interior da mesma para processá-la. Mas essa avaliação também possibilita concluir que as mudanças de governo e a extinção dessas unidades com responsabilidades específicas, muitas vezes resultam na paralisia do processo de reforma, que pode ou não ser concluída, o que dependerá de iniciativas futuras. Como ressalta Resende (2002) o problema da não-conclusão de ciclos é a sobreposição deles (falhas sequenciais), prejudicando a própria definição de papéis das burocracias, que passam a responder por modelos mistos de gestão pública, dado a preservação de características dos diversos processos.

É, portanto, a partir dessa base de reflexão que os demais tópicos desse artigo foram planejados. O objetivo é analisar um período na história do Ministério das Relações Exteriores que o mesmo passa a lidar com um cenário internacional em completa transformação, de uma arena doméstica em processo de consolidação da democrática e de uma estrutura de Estado que passa a repensar o seu papel e a forma de lidar com as demandas incipientes. Neste sentido, procura-se avaliar se mudou a estrutura organizacional e decisória intra-burocrática (Ministério das Relações Exteriores) e se houve mudança no padrão de relacionamento inter-burocrático no processo de tomada de decisão em temas de política externa; com isso, o foco recairá sobre as relações estabelecidas no interior do próprio Poder Executivo.

Mudanças de cenários e suas resultantes para as regras do jogo: o Ministério das Relações Exteriores no contexto pós-Constituinte

A Constituição de 1988 foi bastante conservadora no tratamento e na regulamentação das funções que passariam a exercer a máquina pública em um

contexto agora democrático e, por natureza, mais próximo às demandas da sociedade. As propostas reformadoras em relação ao formato e modelo de administração só vieram à baila anos mais tarde, em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Estado que, assim como mencionado anteriormente, tinha como proposta adaptar a prestação dos serviços do Estado a um novo contexto nacional e internacional.

Dentro dessa nova proposta organizacional, o Ministério das Relações Exteriores passa por uma readequação institucional em 2004 e 2006 respectivamente. Esses anos marcaram um processo de ampliação e reforma na estrutura dessa burocracia, que incorpora, mesmo que de maneira bastante tímida, canais de diálogo com os demais atores estatais e não-estatais. Além disso, as bases estruturais do Ministério foram ampliadas, incorporando maior número de temáticas a serem abordadas dentro de suas divisões departamentais.

Na formatação atual, a competência e a distribuição de tarefas dos órgãos que compõem o organograma ministerial estão subdivididos em grandes eixos de atuação, que alocam tanto o aspecto geográfico como também o critério temático. São eles: a Subsecretaria-Geral de Política I; a Subsecretaria-Geral de Política II; a Subsecretaria-Geral da América do Sul; a Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos; a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior; a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial; a Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior. Essas sete Subsecretarias compõem o eixo estrutural e funcional do Ministério das Relações Exteriores abaixo das funções do Secretário Geral e do Ministro de Estado, que preservam além desses, outros departamentos de assessoramento vinculados diretamente ao Gabinete. A escala decisória intra-burocrática obedece a essa estrutura apresentada, altamente hierárquica, iniciando o processo com os Chefes de Divisões, que respondem hierarquicamente ao Chefe de Departamento, que está submetido ao Subsecretário Geral. O mesmo deve responder ao Secretário Geral que articula juntamente com os Chefes de Gabinete e com o Ministro de Estado as decisões de política externa. O ápice da cúpula decisória está nas mãos presidenciais que, juntamente com o Ministro de Estado e seus assessores diretos, tomam as decisões de cunho internacional do país.³

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 funcionários alocados abaixo dessa estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes apenas como despachantes. Em outras palavras, o espaço de interlocução

3 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, da Subsecretaria Geral da América do Sul; Eugênio Vargas Garcia, assessor especial do Ministro de Estado; Alexandre Scultori, da Divisão de Pessoal; Antonio Xavier, do Arquivo de Antecedentes do MRE; Rômulo Figueira Neves, da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares; Jorge Taunay, da Subsecretaria Geral da América do Sul; Oto Maia, da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior.

intra-ministerial 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 as decisões a um pequeno núcleo de pessoas da alta hierarquia governamental, como: Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Estado, Subsecretários.

No entanto, quanto menor a relevância da questão tratada e menos recursos financeiros envolvidos, maior 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 como as divisões e subdivisões. Como exemplo, pode-se mencionar a formação de um Grupo de Trabalho para regular a implementação de um Acordo de Transporte Rodoviário Internacional, ou a harmonização de normas; nestes casos a decisão compete ao Chefe de Divisão, com a anuência do órgão brasileiro especializado (no caso de transporte rodoviário, a ANTT, e instituições de controle de fronteira). São decisões que fazem parte da rotina do trabalho e que se necessitassem subir aos níveis mais altos de hierarquia tornariam o trabalho impraticável.

Além disso, a dinâmica decisória intra-organizacional também pressupõe uma interlocução interna entre as divisões temáticas e geográficas; a regra é que as divisões temáticas devam sempre antes do despacho de temas a serem decididos reportarem-se às divisões geográficas para coordenação política.

Outro aspecto a ser ressaltado é que algumas das Subsecretarias, embora possuam relativamente o mesmo poder decisório no âmbito interno da burocracia, caracterizam-se por dinâmicas diferentes no que se refere ao seu processo de insulamento ou porosidade no diálogo com demais atores governamentais e até mesmo com grupos organizados da sociedade civil. Um destaque para as repartições de maior porosidade tanto em relação com as 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, 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, formando a partir desses dados a posição negociadora. É válido ressaltar, no entanto, que embora haja o diálogo com esses setores são essas apenas iniciativas consultivas, o que significa que os interesses e o posicionamento dos setores não necessariamente prevalecerão na decisão final. Essa Subsecretaria também possui um diálogo bastante freqüente 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 pelo diálogo e a assistência as pessoas que se encontram fora do país, por isso, o intercâmbio é mais um pressuposto departamental. 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.

Contudo, mesmo com a proposta de reforma da administração pública pautada em novos preceitos organizados segundo fundamentos gerenciais, o que se pode averiguar é que internamente a estrutura mantém o seu padrão extremamente racional-burocrático, isto é, no que se refere à organização interna de suas repartições e o relacionamento entre os diversos níveis hierárquicos intra-burocrático, o Ministério de Relações Exteriores preserva uma absoluta centralização decisória na figura do Ministro de Estado e do Secretário Geral. Apenas são despachadas sem o seu consentimento questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela temática.

Por outro lado, paradoxalmente, 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. Exemplos desses canais de interlocução criados recentemente com a sociedade civil organizada principalmente no que se refere a temáticas comerciais são a SENALCA⁴ (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA) e a SENEUROPA⁵ (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos às negociações Mercosul-União Européia), criadas para institucionalizar o diálogo entre o MRE e as entidades da sociedade civil que têm interesse nas negociações da ALCA e Mercosul-União Européia. Ademais, há ainda Conselho Empresarial Permanente, que busca promover o diálogo entre diplomacia e o empresariado. Existe também a possibilidade de criar canais *ad hoc* de participação da sociedade civil em outros casos específicos de política externa.

Como exemplo desse último formato é possível destacar a construção coordenada da postura negociadora do Brasil em temas da agenda ambiental a partir da Conferência do Rio (Eco-92). Até então, ou seja, da primeira Conferência realizada em Estocolmo (1972) para o debate do tema em âmbito global até 1992, a construção da postura negociadora do país manteve-se concentrada exclusivamente nas mãos do Ministério das Relações Exteriores, que permaneceu

4 A SENALCA constitui um foro de discussão, voltado aos temas relacionados à negociação hemisférica, encarregado de coordenar as discussões acerca da posição nacional em relação à formação da Área de Livre Comércio das Américas. A mesma foi constituída em 1996. (dados extraído da página do SIORG <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/> com acesso em 05/05/2008)

5 A Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional MERCOSUL – União Européia constitui um foro de coordenação específico para preparação das posições a serem coordenadas com os demais Estados Partes do MERCOSUL, com vistas às negociações entre o MERCOSUL e a União Européia de acordo de associação inter-regional. (dados extraído da página do SIORG <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/> com acesso em 05/05/2008)

com uma postura assertiva em âmbito internacional mesmo em dissonância com as preferências domésticas que não apontavam para a mesma direção das iniciativas mundiais. No entanto, esse cenário é alterado com a Conferência do Rio, cuja construção da preferência brasileira para o encontro foi realizada de forma coordenada com a constituição de canais de interlocução entre repartições do governo federal. Assim, embora a Divisão do Meio Ambiente alocado no Ministério das Relações Exteriores tenha sido o órgão responsabilizado nesse momento pela coordenação das atividades interministeriais, o que de certa forma ainda colocava no centro dos debates o Itamaraty, o mesmo passou a reunir-se com outros órgãos governamentais, cujo trabalho foi institucionalizado na Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). Outras iniciativas ocorreram nesse mesmo sentido acerca da temática ambiental, tais como: Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC). O que se pode inferir a partir do exemplo supracitado é o fato de mecanismos de coordenação de preferências estarem sendo criados com cada vez mais frequência para lidar com assuntos de natureza transversal, que cortam horizontalmente as instâncias governamentais possuidoras de competências complementares. Apresentam, com isso, um crescente diálogo inter-institucional e atribuem espaços mais abrangentes dentro da máquina governamental para capitação das demandas sociais.

Dinâmica decisória inter-burocrática

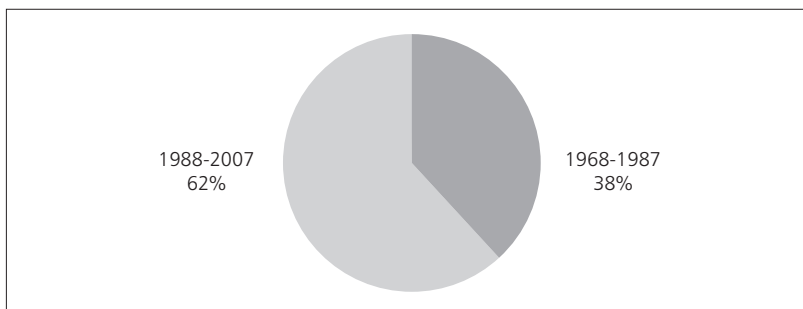
A interlocução com os demais Ministérios federais também tem sido mais frequente, resultados também da nova agenda de política externa brasileira, que incorpora preceitos da agenda internacional pós-Guerra Fria, quais sejam: meio ambiente, direitos humanos, crime organizado, fome, pobreza, desarmamento, biocombustíveis etc; temáticas essas que muitas vezes pressupõe a sobreposição de competências, obrigando os Ministérios a coordenarem ações na execução e planejamento de tarefas em âmbito nacional e internacional. Desse modo, essa interdependência vigente entre os ambientes doméstico e internacional bem como a incorporação de temáticas transversais na agenda diplomática demandaram um diálogo mais estreito entre as burocracias federais para definição de posicionamento do país em âmbito internacional nas mais diversas temáticas.

Esse aumento da interatividade ministerial⁶ pode ser observada a partir dos dados coletados de 1988 a 2007 em comparação com os 20 anos anteriores, ou seja, de 1968 a 1987. A avaliação foi realizada primeiramente em torno

6 É válido ressaltar que nem toda interatividade burocrática se dá através da constituição de comissões institucionalizadas, ou seja, muitas interações são realizadas informalmente.

do número de Comissões Interministeriais constituídas por meio de portarias ministeriais para tratar de temáticas transversais ao longo desses anos. Assim, os dados demonstram que no período anterior ao marco temporal da pesquisa (1968-1987) foram criadas um total de 23 Comissões Interministeriais, enquanto que nos 20 anos seguintes, ou seja, de 1988 a 2007 foram, criadas 38. Em termos percentuais esses dados estão expressos em 38% e 62% respectivamente.

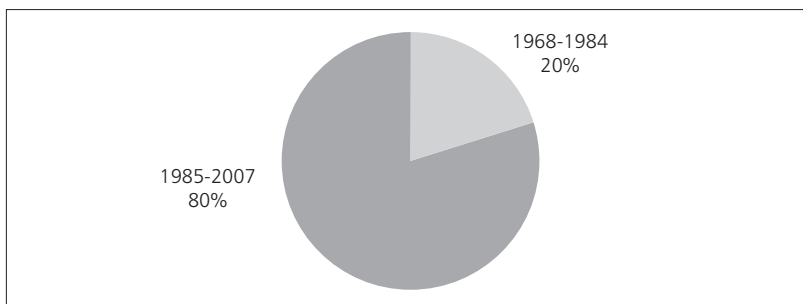
Constituição de Comissões Interministeriais por período



Fonte: Portarias Ministeriais extraídas do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pela autora.

O que se pode observar é que houve um aumento significativo do número de Comissões Interministeriais criadas pós-Constituição de 1988. Se considerarmos ainda para efeitos de demonstração, como ficam esses dados se avaliados os períodos pré e pós-redemocratização, a disparidade entre os dados dos períodos aumentam significativamente. Entre os anos de 1968 a 1984, 12 comissões interministeriais foram criadas, ao passo que de 1985 a 2007 o total chega a 49.

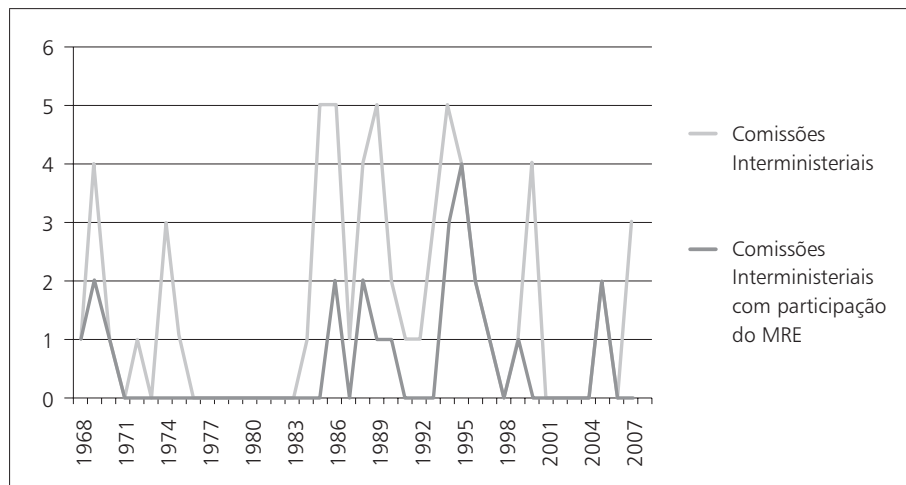
Comissões Interministeriais pré e pós-redemocratização



Fonte: Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pela autora.

Mas, efetivamente, o que importa é saber, dentro do propósito dessa pesquisa, se desse total de Comissões Interministeriais o Ministério das Relações Exteriores obteve uma participação expressiva, ou seja, se a burocracia especializada em

política externa efetivamente vem ampliando seu diálogo com as demais agências burocráticas federais. Vejamos:



Fonte: Arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pela autora.

Como pode ser observado no gráfico acima, aumenta expressivamente a participação do MRE nas Comissões Interministeriais no período pós-redemocratização. Nos 20 anos anteriores ao marco temporal estabelecido pela pesquisa (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. Já de 1988-2007 com um total de 38 Comissões constituídas, o Itamaraty participou de 17 delas⁷, o que significa que esteve presente em 44,73% das comissões.

A seleção desse indicador foi realizada com o intuito de demonstrar o aumento da porosidade institucional do Itamaraty ao longo dos anos, ou seja, a diminuição do insulamento institucional no que tange ao processo decisório

7 As 17 Comissões Interministeriais que contou com a presença do Itamaraty entre os anos de 1988 a 2007 foram as seguintes: Grupo de Coordenação de Gerenciamento Costeiro; Comissão Interministerial de Biotecnologia; Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas; Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92); Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável; Programa Nacional da Diversidade Biológica; Comissão Interministerial sobre Comércio Exterior; Comissão Interministerial para os Fins que Especifica; Comitê Executivo Interministerial para Coordenação das Ações Relativas a Proteção da Camada de Ozônio; Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis; Comissão Interministerial para Sistematizar as Informações sobre os Corredores de Transportes Bioceânicos; Comitê nacional de Pesquisas Antárticas (Conapa); Comissão Interministerial para Aplicação dos Dispositivos da Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição de Armas Químicas Existentes no Mundo; Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool-Clima; Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; Comissão Interministerial para Planejar, Coordenar e Estabelecer Ações Destinadas as Celebrações Alusivas do Vão 14-Bis; Grupo de Trabalho Interministerial Encarregado de Preparar a I Conferência de Intelectuais da África da Diáspora.

de temas da política externa brasileira e o aumento da constituição das *policys networks* na conformação das preferências. Além de demonstrar o número de Comissões Interministeriais das quais participou o Ministério das Relações Exteriores ao longo desses últimos 20 anos, selecionamos também outros indicadores de interatividade com a finalidade de demonstrar o aumento da porosidade institucional do Itamaraty no que se refere à relação inter-burocrática.

Desse modo, considerou-se inicialmente como elemento que expressa um aumento da interatividade burocrática o número de funcionários do Ministério das Relações Exteriores emprestados para exercerem suas funções em outros Ministérios; assim também, como elemento de controle, buscou-se observar a contrapartida, ou seja, quantos funcionários são emprestados de outros Ministérios para trabalharem no interior do Itamaraty. O resultado dos dados compilados foi: de 1988 a 2007 foram 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.⁸ Isso significa que a demanda por parte de outras pastas ministeriais de servidores especialistas em temas das relações exteriores foi praticamente 10 vezes maior do que a demanda do Ministério das Relações Exteriores por profissionais especialistas em assuntos adjacentes a competência técnica dessa burocracia.

Associado aos dados funcionais pôde-se observar também, como movimento complementar, a constituição de Assessorias de Relações Internacionais e/ou Secretarias de Relações Internacionais em outras pastas ministeriais com a função de assessorar e coordenar ações da unidade administrativa com a Chancelaria, principalmente em casos de sobreposição de competências; esse é um importante fator a ser considerado, principalmente quando analisado o aumento da transversalidade temática e da relevância das questões internacionais para outros Ministérios. Atualmente, apenas os Ministérios das Comunicações, Integração Nacional e Previdência Social não contam com um órgão interno responsável pelo tratamento de matérias internacionais, todas as demais pastas que integram a gestão do atual governo (Presidente Lula) contam com esse serviço, o que pressupõe um aumento de diálogo burocrático no tratamento dos temas da agenda diplomática brasileira.

Assim, somente para efeitos de exemplificação, buscou-se demonstrar, a partir de uma seleção aleatória, a competência atribuída a órgãos dessa natureza em outros Ministérios para, com isso, verificar até que ponto há sobreposição e/ou coordenação de tarefas com o Ministério das Relações Exteriores. Por exemplo, compete a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

8 Dados obtidos no Departamento Pessoal do Ministério das Relações Exteriores.

I – formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e para a segurança alimentar; II – analisar e formular proposições de ação governamental para o setor agropecuário; III – supervisionar a elaboração e aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referente à comercialização e ao abastecimento agropecuários; IV – promover estudos, diagnósticos e avaliar os efeitos da política econômica sobre o sistema produtivo agropecuário; V – administrar o sistema de informação agrícola; VI – identificar prioridades, dimensionar e propor o direcionamento dos recursos para custeio, investimento e comercialização agrícola, inclusive dos orçamentários, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural; VII – promover estudos relacionados com o seguro rural e o zoneamento agrícola, em articulação com a CER, visando dar suporte técnico à execução do PROAGRO; VIII – prover os serviços de secretaria-executiva do CNPA; IX – *participar de negociações sobre os temas de política comercial externa que envolvem produtos do setor agropecuário e seus insumos*; X – criar instrumentos para promover a utilização eficiente dos meios logísticos de escoamento da produção agropecuária; e; XI – formular proposições para a comercialização e promoção de produtos agropecuários, incluindo o planejamento do exercício da ação governamental para todos os segmentos produtivos do setor agroindustrial, bem como orientar, coordenar e avaliar a execução das medidas aprovadas.⁹

Como se pode observar na descrição acima, o diálogo inter-institucional deve ser freqüente quando a temática negociada internacionalmente pelo Ministério de Relações Exteriores possui uma representação específica no interior do governo federal. A questão central, no entanto, é que muitas vezes as negociações envolvem o interesse de vários Ministérios que podem ter preferências completamente opostas, em virtude da área que representa. São nesses momentos, portanto, que o diálogo inter-institucional torna-se mais freqüente. Cabe ressaltar também, que, em momentos de conflito de interesses interministeriais, cabe ao Presidente da República finalmente decidir sobre o posicionamento que o país vai adotar em determinada negociação internacional.

Considerações finais

O crescente aumento da participação de outros atores em questões de política externa vem levando 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 à estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores, o que se observa é a manutenção do *status quo* organizacional, ou seja, preservando-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula, sendo os aspectos da

⁹ Dados extraídos da página do SIORG (Sistema de Informações Organizacional do Governo) <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 05/05/2008. Grifo nosso.

funcionalidade da carreira, dos cargos e dos despachos mantidos. Conclui-se, a partir desses fatores apontados, que há presença nesse Ministério responsável pela condução da política externa do país de duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam a 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, onde 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.

Referências bibliográficas

- ALLISON, Graham T e ZELIKOW, P. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile*. New York: Longman, 2009.
- AZEVEDO, C. B; LOUREIRO, M. R. Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. IN: Revista do Serviço Público. Ano 54, n1, janeiro-março, 2003.
- BARROS, ALEXANDRE DE S.C. “A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores”. In: Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph S. (orgs). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Editora Convívio, 1986.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. In: Revista do Serviço Público, Ano 49, n. 4, out./dez, 1998.
- BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison’s Models. *The American Political Science Review*, Vol. 86, nº 2, 1992.
- BRESSER, L.C. Do Estado Patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia.das Letras, 2001.
- BRESSER, L.C. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. In: Revista do Serviço Público, 50(4), 1999.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, Ed. UnB, 1983.
- CHEIBUB, ZAIRO. “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica”. *Dados*, vol. 1, 28, no 1, 1985.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior” in *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, julho-dezembro, 2000.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando. “Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 41, 1999.

MELO, Marcus André. “A política de ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 16, n° 46 junho, 2001.

MILNER, Helen V. “Interests, Institutions, and Information”. Princeton, Princeton University Press, 1997.

REZENDE, F.C. O dilema do controle e as falhas sequenciais na reformas gerenciais. Revista do Serviço Público, ano 53, n3 (jul-set), 2002.

Recebido em 10 de julho de 2009
Aprovado em 30 de outubro de 2009

Resumo

Esse artigo tem como objetivo compreender como se estrutura o processo decisório em política externa no Brasil, com *ênfase na dinâmica* inter-burocrática. Para tanto, foi estabelecido dentro de um marco temporal de 20 anos (1988-2007) indicadores que permitam inquirir conclusões sobre o formato decisório seja centralizado ou horizontalizado em sua estrutura intra-burocrática, seja insulado ou permeável ao diálogo com outras agências governamentais.

Abstract

The aim of this article is to understand how the decision process in Brazil's foreign policy is structured, with an emphasis on the inter-bureaucratic dynamics during 20 years (1988-2007), marked out by the time restrictions of the research. Therefore, indicators were established, which allow investigation of the conclusions as to whether decision-making is centralized or horizontalized in its intra-bureaucratic structure, whether it is insulated from or open to dialogue with other government agencies.

Palavras-chave: Processo Decisório; Política Externa Brasileira; Ministério das Relações Exteriores.

Key-words: Decision Process; Brazilian Foreign Policy; Foreign Policy Office.