

# **Caminhos da Horizontalização na Política Externa Brasileira:**

Proposta para a classificação e comparação de unidades decisórias

Martin Egon Maitino\*

Trabalho preparado para apresentação no VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 11 de maio de 2018

---

\* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo, mestrando no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e bolsista FAPESP.

**Resumo:**

Quando as unidades decisórias na política externa brasileira são concentradas no Itamaraty? Quando a decisão ocorre em arenas horizontalizadas? O que explica essa diferença? O artigo discute a “horizontalização” da política externa brasileira e suas causas, associando a agenda às discussões internacionais sobre fragmentação da diplomacia e sobre unidades decisórias. Baseando-se na literatura de Análise de Política Externa, propõe um esquema para analisar a concentração e a dispersão das unidades decisórias. Pretende-se, dessa forma, viabilizar a avaliação futura das hipóteses levantadas pela literatura por meio da comparação estruturada entre diferentes decisões. A aplicação do esquema é ilustrada por uma análise das controvérsias entre Brasil e Argentina sobre a Tarifa Externa Comum do Mercosul em 2001.

As transformações do processo decisório em política externa representam hoje uma importante agenda de pesquisa no campo de estudos sobre a Política Externa Brasileira, apontando para a multiplicação de atores e um relativo “declínio” do poder do Ministério das Relações Exteriores (MRE). No entanto, em que pese algumas exceções notáveis (e.g. Lima 2000; Milani e Pinheiro 2017), essa literatura utiliza apenas superficialmente as abordagens de Relações Internacionais e Análise de Política Externa e pouco se engaja nos debates internacionais relativos às transformações globais nas formas de conduzir a política externa. Ademais, como ressaltam Farias e Ramanzini Júnior (2015), a tese central dessa agenda de pesquisa – a ideia de que, desde a redemocratização, haveria um processo de “horizontalização” da política externa, caracterizado por uma perda de poder do MRE frente à ascensão de outros atores – ainda não pode ser devidamente atestada pelas evidências empíricas.

Tendo em mente tais problemas, este trabalho busca reenquadrar a questão da horizontalização, focando na “situação” em detrimento do “processo”<sup>1</sup>. Colocando o conceito de “unidade decisória” (Hermann e Hermann 1989) no centro da pesquisa, busca-se construir um esquema analítico para avaliar hipóteses causais sobre a horizontalização a partir da comparação de estudos de caso sobre decisões individuais.

O texto encontra-se dividido em cinco partes. Primeiramente, é apresentada brevemente a literatura sobre a transformação nos processos decisórios em política externa no mundo. A segunda seção discute a horizontalização da política externa brasileira, buscando delinear mais claramente o objeto da pesquisa. Em seguida, são discutidas as causas desse fenômeno, com o intuito de levantar hipóteses sobre suas condições de ocorrência. A quarta parte constrói um procedimento para a comparação de decisões de política externa. Por fim, o esquema proposto é aplicado ao caso da controvérsia sobre o Mercosul entre Brasil e Argentina em 2001 com o intuito de observar sua viabilidade e utilidade analítica.

---

<sup>1</sup> A distinção, apontada por Farias e Ramanzini Júnior (2015), remete à diferença entre uma situação específica caracterizada por um processo decisório disperso e um processo geral de dispersão do padrão decisório.

## 1. A “Fragmentação” da Política Externa no Mundo

Uma série de autores aponta para o impacto que as transformações ocorridas no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria tiveram sobre a forma de condução da política externa no mundo (Devin e Toernquist-Chesnier 2011; Hill 2003; Hocking 1999; Langhorne e Wallace 1999; Moses e Knutsen 2001). O fim do conflito bipolar e a intensificação dos processos de globalização teriam afetado a agenda internacional, contribuindo para sua diversificação e tornando as fronteiras entre o interno e o externo menos claras (Langhorne e Wallace 1999; Milani e Pinheiro 2017, 10-11). Modificaram-se as arenas de ação nas quais as políticas externas se desenvolvem, multiplicando os atores e agentes envolvidos com temas internacionais e levando à reorganização do papel ocupado pelos atores tradicionais.

Tais mudanças tornariam inadequada a visão de que os ministérios de relações exteriores devem ser responsáveis por uma área de competência separada no governo (Moses e Knutsen 2001). Dessa forma, a manutenção do papel de “gatekeeper” - isto é, de “exclusive control over the domestic-international interface” (Hocking 1999, 3) – seria inviável, retirando dos ministérios de relações exteriores a centralidade nas relações internacionais.

Tomando por base a trajetória de países ocidentais desenvolvidos, Devin e Toernquist-Chesnier (2011) argumentam que a condução tradicional da política externa, centralizada em e monopolizada por um ministério de relações exteriores, seria um modelo cada vez mais raro. Segundo tal visão, esse tipo de departamento teria perdido espaço diante da competição de múltiplos atores, sofrendo pressões tanto de organizações externas (empresas, sociedade civil) como de órgãos no interior do próprio Estado (a presidência da República, outros ministérios e governos subnacionais).

Ainda que esse cenário “declinista” seja exagerado, projetando sobre o papel de “gatekeeper” um monopólio jamais existente de fato (Hocking 1999), as transformações no cenário internacional de fato afetaram as burocracias clássicas<sup>2</sup>. Dessa forma, funções

---

<sup>2</sup> Nas palavras do autor, “‘gatekeeping’ continues to be what it has frequently been, namely a shared activity, on occasions involving conflict with other key government departments. This (...) is, somewhat paradoxically, likely to be both more valued yet increasingly challenged by other government agencies engaged in similar processes within specific policy areas” (Hocking 1999, 14-15).

tradicionais desses ministérios – como a provisão de comunicação e informação ou a organização de negociações – perderam espaço. Ao mesmo tempo, a função de coordenação teve sua importância ampliada.

Evidentemente, as mudanças sistêmicas foram incorporadas de formas distintas em cada país, sendo as transformações nos ministérios de relações exteriores mediadas por fatores como o contexto internacional em que o país se localiza, o ambiente doméstico, os padrões das relações burocráticas e o impacto de policymakers individuais (Hocking 1999).

Nesse contexto, o Brasil aparece como um caso interessante para a determinação do escopo desse fenômeno de “fragmentação da diplomacia”. Trata-se de um país em desenvolvimento que possui um Ministério de Relações Exteriores fortemente institucionalizado e organizado de maneira tradicional. Como é amplamente destacado na literatura nacional, o Itamaraty ocupa historicamente um papel central na formulação e na execução da política externa brasileira, o que é atribuído à qualidade de seu serviço, à sua capacidade de insulamento e a seu amplo prestígio (Cheibub 1985; Barros 1986; Lima 2000; Pinheiro 2004)<sup>3</sup>. No que se refere à relação com seus principais “competidores” no interior do Estado, o MRE parece encontrar-se em uma posição favorável: a virtual ausência de ameaças militares acaba por enfraquecer a burocracia da Defesa. Também diante da pressão de outros “competidores”, como a Presidência da República e o Ministério da Fazenda, o Itamaraty revelou-se, no passado, capaz de manter seu papel na formulação da política externa (Arbilla 2000)<sup>4</sup>.

Nesse sentido, o Brasil assume o caráter de um caso crucial (menos provável) para o estudo do processo de transformação das unidades decisórias em política externa no mundo. Dada a força atribuída ao Itamaraty, sua perda relativa de poder no processo

---

<sup>3</sup> É importante destacar, porém, que, de forma análoga à literatura internacional, a ideia do “monopólio” e “insulamento” do Itamaraty na política externa brasileira também vem sendo questionada no país (ver Faria 2012; Farias e Ramanzini Júnior 2015).

<sup>4</sup> De acordo com Hill (2003) e Devin e Toernquist-Chesnier (2011), os ministérios responsáveis por questões de defesa, inteligência, economia e comércio são os mais tradicionais “competidores” dos ministérios de relações exteriores no mundo. As especificidades do Itamaraty em relação a essas agências tornam o Brasil um caso especialmente interessante para o estudo, mesmo se considerados outros países em desenvolvimento com serviços exteriores tradicionais, como a Índia e a Argentina (Malone 2011; Arbilla 2000).

decisório fortaleceria a tese de que fatores estruturais levariam a uma tendência mundial de dispersão na condução da política externa.

## 2. A Horizontalização da Política Externa Brasileira

Ainda que nem sempre ligada à discussão internacional, uma crescente agenda de pesquisa no Brasil dedica-se a essa questão, estudando o fenômeno de transformação nas unidades decisórias sob os rótulos de “horizontalização” ou “democratização” da política externa brasileira (PEB). As evidências empíricas geradas por tais estudos (Cason e Power 2009; Danese 1999; Duarte e Lima 2017; Figueira 2009; C. L. de França e Sanchez Badin 2010; A. J. Oliveira e Onuki 2007; E. C. G. da Silva, Spécie, e Vitale 2010) apontam para uma ampliação do escopo da arena de política externa, com a participação de uma pluralidade de atores e agentes. Haveria, dessa forma, a percepção de que, mesmo que o modelo insulado não tenha sido completamente superado e o MRE siga concentrando a condução da política externa brasileira, seria possível falar em uma “nova configuração” nos processos decisórios da PEB (Milani e Pinheiro 2017).

Apesar do relativo consenso a respeito da existência de uma nova configuração dos padrões decisórios, uma série de entraves ainda dificultam o avanço satisfatório dessa agenda (Farias e Ramanzini Júnior 2015). Um primeiro problema diz respeito à diversidade terminológica e à precisão conceitual; um segundo, à relação entre as evidências empíricas e as inferências realizadas nos estudos da área.

Na visão de Farias e Ramanzini Júnior (2015), a profusão de termos<sup>5</sup> usados para discutir a dispersão do processo decisório em política externa no Brasil aponta para um problema anterior mais amplo: a ausência de uma reflexão conceitual prévia a respeito do tema. Essa atividade é apontada como essencial, na medida que “[t]he answers to each of these questions imply very different definitions and obviously different research designs and conclusions” (Farias e Ramanzini Júnior 2015, 10). Nesse sentido, os problemas de

---

<sup>5</sup> Entre os termos utilizados estão: horizontalização, descentralização, pluralização, desencapsulamento, politização, democratização, mudança de poder, diversificação de interesses (Farias e Ramanzini Júnior 2015, 7).

precisão conceitual entram o avanço empírico e teórico da agenda, interferindo no acúmulo e comparação dos estudos e reduzindo sua validade externa.

Tendo esses problemas em vista, torna-se necessário delimitar mais claramente o objeto de estudo desse trabalho, esclarecendo o que se entende aqui por “horizontalização”. Este estudo refere-se especificamente a mudanças nas unidades decisórias do Executivo federal brasileiro com relação a temas de Política Externa - mais especificamente, à redução no grau de concentração relativo de poder decisório no MRE em comparação com outros órgãos do Executivo<sup>6</sup>. A lógica da “horizontalização”, que remete à divisão de competências entre diferentes burocracias de mesmo nível hierárquico, define-se em oposição à “verticalização”, isto é, à centralização em uma única burocracia, organizada de forma hierárquica (C. L. de França e Sanchez Badin 2009; Figueira 2010).

Mesmo restringindo o conceito de horizontalização à transformação do processo decisório no Executivo, ainda é preciso reconhecer que se trata de um fenômeno amplo. Se tomamos como correta a tese da primazia do MRE, a horizontalização como perda relativa de poder do Itamaraty no processo decisório em relação a outros atores no Executivo poderia se dar por três caminhos distintos<sup>7</sup>.

O primeiro deles diz respeito à maior participação no processo decisório de atores mais poderosos que o MRE – a Presidência da República, por exemplo<sup>8</sup>. O segundo consistiria no aumento do poder de atores até então secundários ou aliados do processo decisório em Política Externa<sup>9</sup>. Por fim, uma terceira possibilidade seria a redução absoluta dos poderes do Itamaraty ou a abdicação voluntária de certas atribuições, optando por exercer um papel mais coordenativo no processo decisório<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Pode-se dizer, portanto, que este trabalho se insere entre aqueles que, nos termos de Farias e Ramanzini Júnior (2015, 10), usam o conceito “to explain the widening authority of government agencies in the field of foreign policy”.

<sup>7</sup> Ainda que os autores não explorem o terceiro caminho, tratando-o como consequência dos outros dois, é ilustrativo que o artigo de Cason e Power (2009) sobre o tema aponte esses três caminhos já em seu título: “*Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty*”.

<sup>8</sup> O processo de aumento da participação presidencial na condução da política externa brasileira é inicialmente estudado por meio do conceito de “diplomacia presidencial” (Danese 1999), mas é incorporado na agenda mais ampla dos estudos sobre a dispersão do processo decisório (ver, e.g., Cason e Power 2009; Figueira 2009).

<sup>9</sup> Esse tipo de explicação para a horizontalização aparece, por exemplo, nos estudos de Machado (2009) sobre o desenvolvimento institucional do Ministério da Agricultura (MAPA).

<sup>10</sup> Ainda que seja uma possibilidade lógica de um processo de horizontalização, a redução absoluta dos poderes do MRE, se medida em termos de recursos humanos e financeiros, não se verifica empiricamente

A diferenciação desses três caminhos para a horizontalização da política externa se revela especialmente importante para a discussão das eventuais causas das transformações no processo decisório, uma vez que os três processos podem responder a estímulos diferentes e um mesmo estímulo pode afetar os atores de formas distintas<sup>11</sup>.

Um segundo problema conceitual é responsável por problemas metodológicos mais amplos na agenda de pesquisa: a horizontalização deve ser concebida como um processo ou como uma situação? Entender a horizontalização enquanto situação significa compreendê-la enquanto uma característica de uma unidade decisória, associando-a, portanto, a decisões específicas. O estudo da horizontalização como processo, por outro lado, implica uma alegação mais ampla: afirma-se a existência de uma correlação entre a passagem do tempo e um aumento do número de decisões de política externa tomadas em unidades dispersas.

Como ressaltam Farias e Ramanzini Júnior (2015), a comprovação da tese de que teria havido uma mudança geral no grau de concentração/dispersão dos processos decisórios da política externa brasileira exige estudos diacrônicos, com grande cuidado em relação ao recorte temporal utilizado e às bases de comparação. Grande parte da base empírica levantada sobre o tema, no entanto, se dá por meio de estudos de caso sobre decisões específicas (e.g. Mello 2010; M. E. P. M. de Oliveira 2014) ou sobre órgãos específicos no interior do Executivo ( e.g. Machado 2009; Campos Lima 2011; Faria, Nogueira, e Lopes 2012), o que reduz a capacidade de inferência sobre o fenômeno mais amplo em questão<sup>12</sup>.

Os estudos que de fato se dedicam a uma investigação geral da transformação das unidades decisórias na política externa brasileira, contudo, acabam por se restringir a

---

ao longo do período no qual a literatura localiza o processo (desde a redemocratização, tendo seu auge nos governos Cardoso e Lula). Entretanto, destaca-se a possibilidade de um reposicionamento do MRE no ciclo de produção da política externa “passando da condição de operador preferencial e praticamente onipresente (...) para uma função mais propriamente supervisora e articuladora” (Faria, Nogueira, e Lopes 2012, 212–13).

<sup>11</sup> Como destacam Farias e Ramanzini Júnior (2015, 15) ao apontar a capacidade de adaptação do Itamaraty às transformações sistêmicas, “[t]hese forces do not exert a direct and one-dimensional impact on the bureaucratic apparatus of the state. (...) it is possible to have consequences which are unforeseeable or contrary to what was expected, depending on the interaction of ideas, policies, institutions and legacies of previous processes.”

<sup>12</sup> Como destaca Gerring (2004, 346), “it is often difficult to tell which of the many features of a given unit are typical of a larger set of units (and hence fodder for generalizable inferences) and which are particular to the unit under study”.



análises de variações por meio de proxies imperfeitas<sup>13</sup> ou das competências normativas dos órgãos (Cason e Power 2009; Figueira 2009; E. C. G. da Silva, Spécie, e Vitale 2010) - fontes que, ainda que úteis, não permitem atestar a influência efetiva dos atores no processo decisório (Farias e Ramanzini Júnior 2015). Nesse sentido, pecam pelo inverso do problema observado nos estudos de caso descritos acima: ao optar por medidas quantitativas, ampliam a abrangência da análise, mas perdem em profundidade<sup>14</sup>.

Embora a principal literatura sobre o tema (Campos Lima 2011; Cason e Power 2009; Figueira 2009, 2010; Faria 2012) tenda a trabalhar a questão sob a lógica do processo, opta-se aqui por trabalhar com a horizontalização enquanto situação. Dessa forma, o objeto aproxima-se da literatura clássica sobre unidades decisórias na Análise de Política Externa.

### 3. As Causas da Horizontalização

Como mencionado anteriormente, a literatura internacional associa o processo de “fragmentação” dos processos decisórios às mudanças no sistema internacional. No debate brasileiro, essa relação aparece mediada por transformações na “natureza da agenda externa”: as discussões de política externa passariam a englobar questões de caráter mais complexo e com maior impacto distributivo doméstico. Destacando esse segundo aspecto da agenda, o trabalho de Lima (2000), é amplamente reconhecido como o principal marco dessa interpretação (Farias e Ramanzini Júnior 2015; Faria, Nogueira, e Lopes 2012; Faria 2012; Milani e Pinheiro 2012).

O argumento se desenvolve no sentido de que, com o fim do modelo de proteção industrial e as mudanças no cenário internacional, as decisões de política externa passariam a ter maior efeito distributivo. Com base nos trabalhos de Milner (1997), isso significaria um maior interesse no tema da parte de atores domésticos e, portanto, um aumento da influência da política doméstica na formação da política externa. Haveria,

---

<sup>13</sup> Empiricamente, a tese é sustentada pela comparação intertemporal de dados como visitas presidenciais (Cason e Power 2009; Figueira 2009), discursos presidenciais sobre política externa (Figueira 2009) e número de comissões interministeriais (Figueira 2009). Cason e Power (2009) acrescentam, também, dados relativos à impressão de elites sobre o tema como forma de corroborar o argumento.

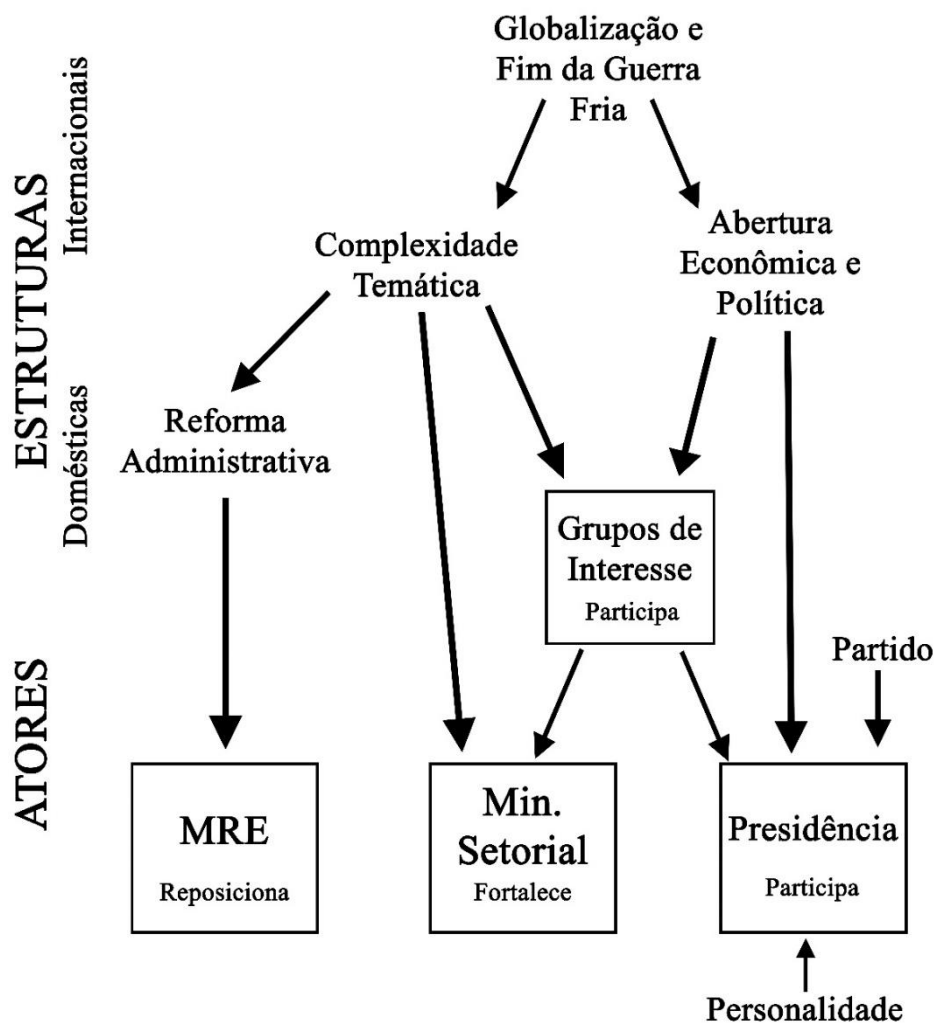
<sup>14</sup> Sobre os *trade-offs* enfrentados na escolha entre estudos focados em uma ou múltiplas unidades, ver Gerring (2004, 346).

dessa forma, uma “politização” da política externa, que estaria em uma relação de reforço mútuo com a “potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa” (Lima 2000, 295).

As implicações das transformações nas arenas internacional e doméstica, porém, não se restringem ao aumento dos efeitos distributivos da política externa. Como destacam Milani e Pinheiro (2012, 15), as relações internacionais contemporâneas englobariam “um leque mais amplo de questões – meio ambiente, direitos humanos, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, etc. -, que demandam conhecimentos e expertises particulares”. Assim, além dos efeitos distributivos ampliarem o interesse de diferentes atores domésticos na política externa, a diversificação temática e a complexidade técnica tornariam a participação desses atores mais importante, ampliando seus recursos informacionais perante o MRE (Faria 2012; Figueira 2010). Conforme Figueira (2010), para os atores estatais, esse processo é reforçado por um processo de mudança na cultura da administração pública. Os princípios de “administração gerencial” – que propõem a descentralização política e administrativa – apontariam para um processo de mudança incipiente, marcado pelo convívio entre lógicas distintas: a porosidade e o insulamento.

Um caminho explicativo distinto para explicar a horizontalização da política externa brasileira é oferecido por Cason e Power (2009). Ainda que reconheçam, como Lima (2000), os efeitos da democratização sobre o envolvimento de atores societários na política externa, os autores restringem o escopo de suas análises às presidências de Cardoso e Lula. Assim, dão maior atenção a variáveis conjunturais e individuais – como a personalidade e recursos pessoais de FHC e Lula, e as particularidades das trajetórias de PT e PSDB – para compreender o fenômeno da diplomacia presidencial.

### **Figura 1. Cadeias Causais e Horizontalização**



A figura 1 busca conectar as cadeias causais propostas na literatura aos três caminhos identificados anteriormente como relevantes para o fenômeno da horizontalização. A ênfase da literatura em transformações mais próximas da estrutura (sistema internacional, modelo econômico, cultura administrativa) dificulta a aplicação dessas explicações à análise de decisões específicas. Para uma passagem da análise da horizontalização enquanto processo à da horizontalização enquanto situação, seria essencial uma maior atenção aos agentes (preferências e comportamento dos atores).

O caminho proposto por Cason e Power (2009), enfatizando o nível individual, tampouco oferece uma alternativa muito robusta. Por um lado, as proposições desse tipo

apresentam problemas com relação à falseabilidade e à capacidade de generalização<sup>15</sup>. Por outro, tampouco ajudam a entender a variação das unidades decisórias ocorridas em um mesmo mandato presidencial.

O pouco espaço dedicado à discussão dos mecanismos que ligam a estrutura aos atores torna-a incapaz de estabelecer as condições de ocorrência do fenômeno da horizontalização de unidades decisórias. Como consequência, a literatura tem dificuldade para compreender casos desviantes, como as políticas de segurança estudadas por Mello (2010) e as negociações comerciais destacadas por Farias e Ramanzini Júnior (2015).

Nesse sentido, a exploração das diferenças nos padrões decisórios em diferentes arenas temáticas da política externa (Farias e Ramanzini Júnior 2015; Duarte e Lima 2017) aparece como uma importante linha de pesquisa. Ao enfatizar as peculiaridades de cada arena temática, chama atenção para diferenças nas reações às transformações na agenda e nos padrões de relação entre os atores. Em que pesem tais avanços, ainda não foi construído um esquema interpretativo capaz de ligar as evidências referentes ao estudo de casos específicos às proposições mais amplas relativas à tese da “horizontalização” enquanto processo.

Para caminhar nesse sentido, é interessante retomar a tese que liga a natureza da agenda externa ao processo decisório. A lógica subjacente à argumentação remete aos trabalhos de Lowi (1964) na área de políticas públicas. Segundo o autor, como as expectativas em política são determinadas pelo output governamental, as relações políticas que se estabelecem variam conforme as características da policy. Essa lógica simples permite ligar o nível de análise das decisões individuais a níveis de maior agregação teórica, convertendo “the discrete facts of the case-studies into elements that can be assessed, weighed, and cumulated” (Lowi 1964, 678). Nesse sentido, a estruturação dos estudos de caso em torno de conceitos capazes de fazer a ponte entre as situações concretas de decisão e as proposições gerais da literatura é essencial para o refinamento teórico, viabilizando a detecção de padrões, o teste de hipóteses e o estabelecimento de condições de ocorrência do fenômeno.

---

<sup>15</sup> Esses problemas, aplicados à pesquisa política baseada em causas particulares referentes à personalidade presidencial, são discutidos de forma extensa em Moe (1993).

Trabalhando nessa linha, Ingram e Fiederlein (1988) ressaltam que a dinâmica do processo decisório em política externa pode ser afetada por uma série de variáveis, como a força do efeito doméstico da decisão, a distribuição desses efeitos, e o caráter rotineiro ou crítico da decisão. Da mesma forma, outros modelos relativos à variação do processo decisório podem contribuir para a compreensão da dispersão de unidades decisórias no Brasil. O trabalho de Rosati (1981) enfatiza a especificidade do ambiente decisório no Executivo, no qual os atores reagem de formas distintas a depender do comportamento da Presidência. Coloca-se, então, o interesse presidencial – conceito que permitiria abranger tanto as situações de crise como aquelas descritas por Cason e Power (2009) - como central para definir a concentração da unidade decisória<sup>16</sup>.

Visando a construção de um esquema parcimonioso, capaz de orientar o olhar para elementos centrais do fenômeno da horizontalização, propõem-se aqui três condições que afetariam a dispersão de unidades decisórias no país: o efeito distributivo da decisão, o interesse presidencial na questão, e a temática à qual a questão encontra-se vinculada. Contudo, antes de ser capaz de avaliar os efeitos dessas condições e os mecanismos pelos quais operam, o estudo precisa criar procedimentos claros para identificá-las, viabilizando a comparação entre casos distintos. É esse o intuito da seção seguinte.

#### 4. Unidades decisórias concentradas e horizontalizadas: esquema de análise

Para analisar de forma adequada o fenômeno da horizontalização em decisões específicas, a primeira condição a ser operacionalizada é a própria ideia de “horizontalização”. Para isso, retoma-se aqui o trabalho de Hermann e Hermann (1989) sobre o estudo e a classificação de unidades decisórias. Preocupados em construir uma tipologia para comparar o processo decisório em diferentes países, os autores desenvolvem o conceito de “unidade última de decisão”, isto é, “a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, the authority to make a decision that cannot be easily reversed” (Hermann e Hermann

---

<sup>16</sup> O modelo parte da ideia, compatível com a literatura mais ampla sobre as relações Presidência-Burocracia (Krasner 1972; Moe 1982, 1993; Bendor e Hammond 1992; Rudalevige 2002), de que o presidente possui recursos para moldar as unidades decisórias conforme sua preferência, embora nem sempre os utilize.

1989, 362). Este estudo, no entanto, possui uma abordagem um pouco distinta: o interesse não é exatamente saber quais atores poderiam ter suas decisões revertidas, mas se e quando ministérios além do MRE podem influenciar a policy – ou seja, se a unidade decisória é concentrada no MRE ou horizontalizada<sup>17</sup>.

Levando em consideração a própria definição de “unidade decisória” tomada de Hermann e Hermann (1989), podem-se identificar dois fatores para definir uma “unidade horizontalizada”: a) número de participantes superior a uma agência e b) compartilhamento do controle sobre a decisão. Isso não significa que todos devem ter o mesmo nível de controle, mas que deve haver algum grau de compartilhamento – isto é, deve haver participação efetiva de múltiplos atores. Ou seja, as posições de atores distintos devem ser levadas em consideração, mesmo que, em última instância, seja um ator específico que decida<sup>18</sup>.

A concentração da decisão no MRE também é identificada pelos dois critérios, mas em valores inversos: a) o MRE deve ser o único participante no processo decisório e/ou b) o MRE não compartilha o controle sobre a decisão. A decisão é considerada concentrada no MRE se é tomada apenas no interior do ministério, mesmo que haja uma antecipação dos interesses de outros agentes. É também considerada concentrada no MRE a decisão em que, ainda que haja participação de outros atores, os interesses desses atores não sejam levados em consideração no processo de tomada de decisão.

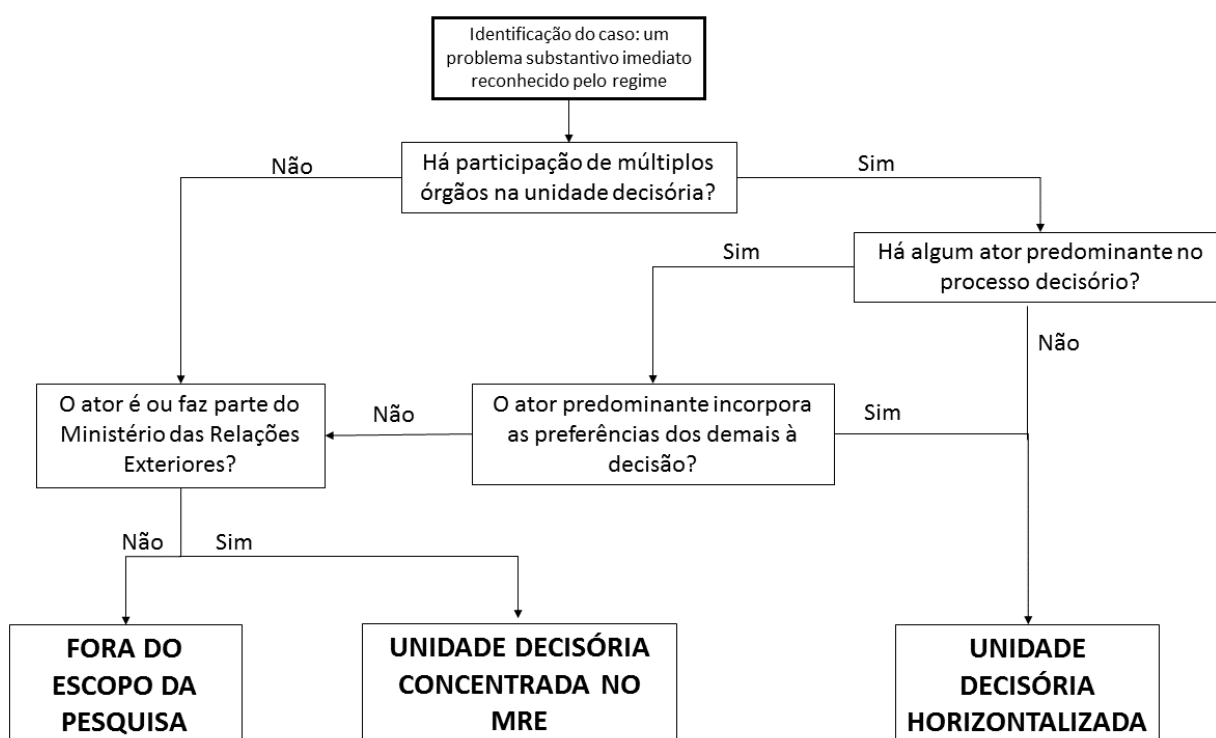
Tendo em vista tais critérios, adaptou-se para nossos propósitos o procedimento proposto por Hermann e Hermann (1989, 370–71) para a identificação e classificação de unidades últimas de decisão. O procedimento foi resumido na Figura 2.

---

<sup>17</sup> Uma terceira possibilidade lógica de unidade decisória seria a concentração em uma agência distinta do Ministério das Relações Exteriores (a Presidência da República, por exemplo). Dados os objetivos do trabalho e visando à simplificação do modelo, no entanto, optou-se por manter esse tipo de caso fora do escopo da pesquisa.

<sup>18</sup> A baixa atenção à dimensão referente à influência efetiva dos participantes na decisão é uma das principais críticas de Farias e Ramanzini (2015) à literatura que analisa a “horizontalização” a partir de aspectos meramente formais, como as competências normativas das agências e a participação em comissões interministeriais.

**Figura 2. Fluxograma para determinação da concentração da unidade decisória**



\*

Evidentemente, a importância de procedimentos claros para a aplicação dos conceitos não se restringe à identificação da unidade decisória. Para garantir a transparência em relação à validade das classificações e a comparabilidade entre os casos, é essencial estabelecer critérios claros de operacionalização também para as condições levantadas na seção anterior.

### Interesse e Participação Presidencial

Ainda que bem estabelecido teoricamente como uma variável relevante, a identificação empírica do conceito de “interesse presidencial” é problemática. Por se tratar de uma questão referente ao “mundo interno” do ator, não é diretamente observável. Mesmo uma tentativa de criar um modelo teórico referente à definição do “interesse presidencial” e verificar se o caso estudado despertaria tal interesse seria pouco útil. Desconsiderando a própria complexidade de construir um modelo desse tipo<sup>19</sup>, essa

<sup>19</sup> Isso decorre do fato de a definição do “interesse” de um ator ser dependente das premissas assumidas pelo analista – isto é, “[t]he contents of assumed preferences vary from theory to theory” (Buono de Mesquita 2009, 3). Para uma discussão e uma tentativa de modelar os objetivos dos atores políticos no Executivo Federal brasileiro, ver M. B. da Silva (2014, 78–84)

dificuldade se apresentaria no momento de transformar as considerações teóricas em previsões empiricamente testáveis: *e.g.*, assumindo que o interesse presidencial é a reeleição, como saber se uma situação de política externa específica afeta esse interesse? Corre-se o risco de construir um argumento tautológico, enviesando a classificação do caso conforme as expectativas da própria teoria a ser testada.

Como forma de contornar o problema, buscou-se um conceito correlacionado ao de interesse presidencial, mas que fosse empiricamente observável. Adotou-se, dessa forma, a participação presidencial no processo decisório como proxy do interesse. Com o objetivo de estabelecer que tipo de evidência caracteriza participação presidencial em um processo decisório, retomaram-se os procedimentos de Hermann e Hermann (1989). Os autores destacam dois tipos de ação importantes em um processo decisório<sup>20</sup>: o presidente pode participar a) estabelecendo e manifestando uma direção geral para lidar com o problema ou b) atuando, de forma ativa e regular, no processo decisório. Assim, um caso será classificado como tendo participação presidencial caso qualquer uma das duas condições esteja presente.

### Efeito Distributivo da Política Externa

O impacto da distribuição dos ganhos e custos da política pública sobre o processo decisório está amplamente estabelecido tanto na literatura de Ciência Política (Lowi 1964), como na de Análise de Política Externa (Ingram e Fiederlein 1988; Lima 2000). Em alguns casos, a mensuração do efeito distributivo pode ser feita de forma relativamente objetiva, calculando custos e benefícios econômicos potenciais da decisão. Entretanto, para alguns tipos de política, esse tipo de abordagem é mais complexo e esbarra em problemas mais amplos – como calcular, por exemplo, os potenciais ganhos econômicos e os custos potenciais de uma política de segurança?

Não obstante, a literatura trabalha com essa variável para a comparação entre casos, contornando essa dificuldade ao evitar medidas quantitativas precisas do efeito distributivo. Ingram e Fiederlein (1988) usam, para isso, um critério mais amplo para facilitar a classificação: a percepção dos atores sobre a existência de impactos

---

<sup>20</sup> Para Hermann e Hermann (1989), a presença de ambas as condições em um mesmo processo é um dos passos para caracterizar uma unidade como de “líder predominante”.



diferenciados ou indiferenciados. De fato, dado que, as características da política pública afetam o processo decisório por meio das expectativas dos atores (Lowi 1964), mais importante que o impacto objetivo é a forma como os atores entendem esse impacto.

Dessa forma, estabelecem-se duas perguntas para guiar essa classificação: a) os atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma distribuição desigual de custos entre diferentes grupos na sociedade? e b) os mesmos atores entendem que a decisão acarretará em uma distribuição desigual de benefícios?

Ainda que, para o desenvolvimento do caso, seja relevante perguntar que atores devem arcar com os custos ou receber os benefícios da política pública, trata-se de uma questão irrelevante para a classificação. Caso alguma das duas questões seja respondida de forma afirmativa, pode-se classificar o caso como um caso de política externa com *Impacto Diferenciado*. Caso ambas tenham respostas negativas, trata-se de uma política com *Impacto Indiferenciado*.

### Temática

A temática (*issue-area*) à qual a decisão de política externa está vinculada é também amplamente reconhecida como um fator que potencialmente afeta a unidade decisória (Hermann e Hermann 1989; Mitchell 2010; Farias e Ramanzini Júnior 2015; Duarte e Lima 2017). A identificação da temática é, em geral, tomada como auto-evidente, sem grandes problemas para operacionalização. É preciso, porém, tomar cuidado com dois aspectos que podem atrapalhar a classificação: a observação dos atores envolvidos na decisão como critério para a determinação da temática e o número de categorias utilizadas.

O primeiro aspecto diz respeito ao cuidado de não incluir o resultado (unidade decisória) como parte da definição de uma condição (pertença a determinada temática). Isto é, a classificação de uma decisão como pertencente a determinada temática (econômica, e.g.) não pode ser motivada pela participação de um órgão vinculado a tal temática (Banco Central, e.g.) no processo decisório, sob o risco de serem geradas tautologias.

O segundo aspecto é também central, na medida que um número muito amplo de categorias pode inviabilizar a capacidade de generalização e um número muito reduzido pode enfraquecer a adequação do modelo aos casos. Optou-se aqui por classificar os casos em três categorias temáticas, derivadas da distinção clássica entre *high politics* e *low politics*<sup>21</sup> e das considerações da literatura em relação aos atores envolvidos na política externa.

Usam-se aqui três categorias de *issue-area*:

a) Securitária

Diz respeito a temas de defesa, segurança e estabilidade política ou democrática do país e da região. Corresponde a temas mais tradicionalmente ligados à ideia da política externa como um bem público ou respondendo ao “interesse nacional”. Em geral, apresenta a participação de burocracias que, no mundo todo, são tradicionais competidoras dos ministérios de relações exteriores.

b) Econômica

Diz respeito a temas comerciais, financeiros, ou relativos a atividades econômicas setoriais (agricultura, indústria, etc.). Corresponde a temas mais frequentemente ligados à ideia da política externa com efeitos distributivos. Em geral, apresenta a participação de burocracias que, no mundo todo, são tradicionais competidoras dos ministérios de relações exteriores.

c) “Social”

Corresponde a uma categoria residual. Diz respeito a temas que não se encaixam nas categorias securitária e econômica, buscando englobar os chamados “novos temas” da política internacional, anteriormente ligados à ideia de “*low politics*”. Inclui temas como direitos humanos, meio ambiente, saúde, educação, internacionalização de políticas

---

<sup>21</sup> As decisões relativas à “alta política” (*high politics*) dizem respeito a temas de “high political and strategic sensibility” (Milani e Pinheiro 2017, 2) e as relativas à “baixa política” (*low politics*) a temas menos tradicionais nas relações internacionais, de desenvolvimento mais recente e frequentemente vistos como “menos importantes” - “culture, education, health, and technical cooperation for development” (Milani e Pinheiro 2017, 2), mas também temas de direitos humanos ou meio ambiente.

públicas, etc. Em geral, apresenta a participação de burocracias que apresentam um histórico recente de inserção internacional.

## 5. Aplicando a classificação: a Argentina e a discussão da TEC do Mercosul

Ao longo de 2001, o então ministro da Economia argentino, Domingo Cavallo, atacou duramente a tarifa externa comum (TEC) do Mercosul, gerando uma série de problemas de política externa para o Brasil. Como forma de averiguar a utilidade do esquema proposto acima<sup>22</sup>, esta seção dedica-se a estudar o caso, enfatizando a variação nas unidades decisórias responsáveis pela situação ao longo do período. A análise foi baseada em literatura secundária (M. E. P. M. de Oliveira 2014; Bernal-Meza e Quintanar 2001) e em material primário – relatos jornalísticos, notas de associações empresariais e entrevistas de história oral (Gonçalves 2010). Para fins de apresentação, o caso foi separado em três grandes períodos.

Ainda que os problemas aos quais o Brasil deve responder variem no decorrer do caso, as condições de interesse do esquema se mantêm, em geral, constantes. Ao longo de todo o processo, os atores percebem o tema como tendo um claro efeito distributivo doméstico: os custos de uma redução da TEC recairiam de forma concentrada sobre as indústrias (sobretudo de informática e tecnologia), enquanto, pela lógica econômica, os benefícios da liberalização seriam diluídos entre a população<sup>23</sup>. A temática é claramente classificada como econômica, envolvendo discussões relativas à política comercial e alfandegária. Mesmo que se considere o fato de, em alguns momentos do caso, os atores enquadrarem a questão em termos de “continuidade do Mercosul” ou de garantia da “estabilidade argentina”, esses termos aparecem sempre sob uma referência econômica – a integração regional assume, nesse momento, um significado mais econômico que

---

<sup>22</sup> A utilidade do modelo, aqui, é avaliada conforme a adequação ao caso observado e sua capacidade de simplificar e clarificar o entendimento dos eventos (Ingram e Fiederlein 1988).

<sup>23</sup> Para um exemplo detalhado, ver a carta das entidades empresarias contra a redução. Ver (*Folha Online* 2001a)

político<sup>24</sup>; a estabilidade argentina, por sua vez, é pensada em termos dos efeitos da crise econômica sobre o país.

A participação presidencial, no entanto, varia, como é de se esperar em casos que se desenvolvem em um período mais alongado. A variação no nível de participação presidencial acompanha também transformações na unidade decisória, tornando o caso interessante para observar os mecanismos que ligam a ação presidencial e o processo decisório<sup>25</sup>.

### Etapa 1: março a julho de 2001

A questão da TEC surge na agenda do governo em março, quando Cavallo anuncia um pacote de reativação da economia ao assumir o cargo de ministro na Argentina. Entre as medidas, havia a proposta de reduzir tarifas alfandegárias para bens de capital extra-Mercosul. A reação brasileira é imediata: os Ministérios das Relações Exteriores (MRE), da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) se reúnem e lançam uma nota conjunta repudiando as propostas do pacote referentes ao Mercosul (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 95).

Apesar do rechaço inicial, após uma reunião de Cavallo com o ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o chanceler Celso Lafer, o Brasil aceitou as exceções à TEC para a Argentina (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 96). Negociando com o ministro argentino, Alcides Tápías - o ministro brasileiro do Desenvolvimento - conseguiu, ainda, que Cavallo retirasse os bens de informática e telecomunicações (BITs) da lista de produtos com alíquota zero.

A unidade decisória, nesse momento, é horizontal, com participação do MF, do MRE e do MDIC. Tanto a formulação da posição brasileira como as reuniões com os representantes argentinos se dão com a presença de representantes dos diferentes

---

<sup>24</sup> Ver, como exemplos, diferentes editoriais da Folha de S. Paulo sobre o tema à época (*Folha de São Paulo* 2001b; *Folha de São Paulo* 2001g; *Folha de São Paulo* 2001h; *Folha de São Paulo* 2001i; *Folha de São Paulo* 2001j).

<sup>25</sup> De fato, ao fazer uma comparação entre diferentes momentos do caso, poder-se-ia aproximar a análise de um desenho de *most similar systems* (Blatter e Haverland 2013, 42). Dados os objetivos do trabalho (ilustrar e observar plausibilidade do esquema proposto), no entanto, o caso não será tratado como teste de hipóteses. Antecipa-se, com isso, um segundo problema: a escolha de limites dos subcasos poderia afetar o resultado do teste.

ministérios, havendo também evidências de uma divisão de funções – MDIC e MF definiriam o valor da alíquota e o Itamaraty negociaria com os parceiros do Mercosul (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 96; *Folha de São Paulo* 2001a). Aparentemente, não há participação presidencial, seja em termos de orientações específicas relativas ao caso, seja em termos de ação ativa.

As críticas de Cavallo ao Mercosul, contudo, persistem apesar de manifestações do presidente argentino Fernando de la Rúa e de seu chanceler Adalberto Giavarini buscando atenuar os conflitos. Após visita de Cavallo ao Brasil, onde discutiu o tema da TEC em almoço com o presidente Fernando Henrique Cardoso, Malan e Tápías, articula-se uma proposta de solução. Anunciada em reunião do Grupo Mercado Comum, decide-se estudar uma revisão geral da TEC ao invés de discutir exceções para a Argentina<sup>26</sup> (Bernal-Meza e Quintanar 2001; M. E. P. M. de Oliveira 2014).

Ainda que não tenha sido oficialmente confirmada, criou-se a expectativa de que, na Cúpula de Presidentes do Mercosul (Cotta 2001; *Folha de São Paulo* 2001a), a medida seria acompanhada do anúncio da queda das tarifas de importação para BITs. A posição em favor da redução da proteção a esse setor seria apoiada pelo MRE e pelo MF, que priorizavam a resolução da crise econômica argentina (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 96)<sup>27</sup>. O MDIC, que defendia a manutenção das alíquotas, foi aparentemente derrotado nesse momento.

Diante da expectativa de que a TEC para BITs seria reduzida, entidades empresariais se mobilizaram, lideradas pela Abinee, IEDI e FIESP<sup>28</sup>. A aliança entre os grupos industriais, o MDIC e os governadores de São Paulo e Amazonas (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 96) foi capaz de trazer a questão ao presidente.

Frente à mobilização societária, o governo recua de sua posição. Cardoso declara-se contra a redução da alíquota para BITs, reduzindo as decisões da cúpula a declarações sobre a importância da união aduaneira e à criação de grupo para a revisão geral da TEC (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 98; W. França 2001; Bernal-Meza e Quintanar 2001). Ainda que se possa interpretar a mudança como uma vitória da posição do MDIC, há,

---

<sup>26</sup> Ver também (Ripardo 2001; Cotta 2001; Martello 2001; *Folha de São Paulo* 2001a)

<sup>27</sup> Malan, ademais, teria visto no caso uma oportunidade para uma nova rodada de liberalização e redução das proteções setoriais na economia. Ver (*Folha de São Paulo* 2001e)

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, (*Folha Online* 2001a; Mattos 2001)

efetivamente, uma mudança da unidade decisória: de horizontalizada, torna-se concentrada na presidência. O presidente corresponde a um ator predominante, definindo tanto a nova posição (contrária à redução para BITs) como a forma de sua implementação (declarações públicas dentro e fora da cúpula).

## Etapa 2: julho a setembro de 2001

Pouco tempo depois, Cavallo gera um novo problema para o Brasil: por meio da resolução 258/01, adota unilateralmente medidas tarifárias que favorecem a importação de bens de informática e automóveis extra-Mercosul, efetivamente violando a TEC.

A reação brasileira é definida em uma reunião conjunta entre MF, MRE e MDIC (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 99)<sup>29</sup>. Decide-se pela suspensão das negociações bilaterais com a Argentina referentes à revisão geral da TEC e a medidas antidumping no setor automobilístico. A posição é reforçada por declarações diplomáticas firmes e por uma nota exigindo a revogação da resolução – o secretário-geral do Itamaraty, Luiz Felipe Seixas Corrêa, fala em tomar “medidas drásticas”, ainda que o porta-voz da presidência garanta que não haveria uma ruptura comercial (Soliani e Mugnatto 2001).

Em um primeiro momento, Cardoso dá declarações de apoio à suspensão, enquadrando-a como um “alerta” à Argentina (*Folha de São Paulo* 2001c). Após conversa telefônica com Fernando de la Rúa, no entanto, o presidente brasileiro decide modificar a posição brasileira. Em reunião com Celso Lafer e Pedro Malan, traça-se uma estratégia de contenção da crise, separando a questão dos BITs das demais (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 100). O objetivo seria abandonar a estratégia de confrontação, priorizando a estabilidade argentina – segundo declarações posteriores de Lafer, a crise argentina e a do Mercosul teriam “tempos distintos” e a segunda “pode esperar” (*Folha de São Paulo* 2001f).

A questão dos danos setoriais seria insulada, sendo avaliada via procedimentos internos do Mercosul (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 101). Passaria a haver, assim, duas unidades decisórias distintas: uma, concentrada no MRE, dedicada à solução da

---

<sup>29</sup> Considerando que a decisão foi tomada em reunião conjunta, supõe-se que a construção da posição se deu em uma unidade decisória horizontal. Ainda que notícias posteriores atribuam a origem da proposta ao Itamaraty (*Folha Online* 2001b; *Folha de São Paulo* 2001d) os dados aos quais tive acesso não são suficientes para reconstruir as preferências dos demais órgãos.

controvérsia pelos procedimentos do Mercosul; outra, horizontal, formada por MF, MDIC e MRE sob a coordenação do presidente, lidando com a crise argentina e as reivindicações referentes à TEC.

### **Etapa 3: setembro a dezembro de 2001**

A estratégia traçada por FHC garantiu certa tranquilidade ao longo de julho e agosto. Apesar disso, novas declarações de Cavallo, criticando o câmbio flutuante brasileiro e ameaçando romper relações com o país trazem os problemas do Mercosul de volta à agenda em setembro (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 103). As declarações são taxadas como “inaceitáveis” pelo governo, sendo respondidas por Cardoso e pelo MRE, mas as negociações voltam a ter destaque.

Uma diferença importante em relação às negociações anteriores diz respeito à posição do MDIC. Ao fim de julho, Alcides Tápias sai do comando do ministério, sendo substituído por Sérgio Amaral. Isso se traduz também em uma diminuição dos conflitos interministeriais, já que Amaral tinha passagens anteriores pelo MF e MRE (Fernandes 2010, 105). A mudança de posição do MDIC é sinalizada logo após as declarações de Cavallo: Amaral declara à imprensa ver com tranquilidade uma suspensão temporária da TEC e sinaliza abertura para conversas (Dianni 2001).

Cria-se, então, um grupo de coordenação de alto nível entre Brasil e Argentina para debater os problemas do Mercosul. O grupo era formado por Lafer, Malan e Armínio Fraga (presidente do Banco Central), e por suas contrapartes argentinas – Giavarini, Cavallo e Roque MacCarone (Aith 2001). Embora o grupo de alto nível não incluísse o MDIC, é possível incluí-lo na unidade decisória brasileira, uma vez que o ministério participa ativamente das negociações referentes às reivindicações argentinas na figura de Lytha Spíndola, Secretária de Comércio Exterior (*Folha Online* 2001c).

Tendo em vista mensagens da União Europeia de que não teria interesse em um acordo com o Mercosul caso houvesse mudanças na TEC (Rossi 2011), Fernando Henrique traça nova orientação para as negociações. O presidente dá declarações públicas posicionando-se contra uma suspensão da TEC, embora admitindo uma “calibragem” para adaptá-la à realidade dos sócios (Silveira 2001). A posição é reafirmada em reunião de Cavallo com representantes do MRE e do MF: apesar da insatisfação do argentino,

decide-se pela manutenção da TEC, ainda que com exceções (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 104; Gonçalves 2010, 35).

A solução é encontrada após reunião de FHC, Lafer, Malan com De la Rúa, Giavarini e Cavallo (Mignone 2001). Como destaca José Botafogo Gonçalves (Gonçalves 2010, 36), então embaixador especial para Assuntos do Mercosul e um dos negociadores brasileiros, uma das pretensões argentinas era compensar o efeito da desvalorização cambial brasileira sobre sua balança comercial pela criação de um mecanismo de salvaguardas. Decidiu-se, então, em reunião do MF, MRE e MDIC com Giavarini e Cavallo, que, em troca da manutenção da TEC, seria criado um mecanismo de salvaguardas (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 106–106; Gonçalves 2010, 35; *Folha Online* 2001d). O anúncio foi feito por Malan, que afirmou que “não se pode jogar fora o bebê [a TEC] com a água”.

O anúncio, todavia, não especificou as regras do mecanismo de funcionamento das salvaguardas, que ainda precisavam ser traduzidas de forma operacional. Ao longo do processo de negociação dessas regras, no entanto, Cavallo voltou a atacar o Brasil, afirmando que o modelo de relacionamento com o país estaria esgotado (M. E. P. M. de Oliveira 2014, 105–6; Gonçalves 2010, 36). Botafogo Gonçalves, que negociava o mecanismo, contatou Celso Lafer e o presidente que, por sua vez, decidiu pelo rompimento das negociações.

Ainda que Fernando Henrique tenha, posteriormente, minimizado a crise ao separar as declarações do ministro das posições da Argentina, as discussões seguiram suspensas (*Folha Online* 2001e). A superação da crise se deu por declarações de Fernando de la Rúa, que efetivamente desautorizaram o ministro (Rossi 2001; Reuters 2001). Entretanto, a eclosão da crise política argentina impediu qualquer retorno das negociações ao longo de 2001. As controvérsias só foram retomadas e resolvidas em 2002, já na presidência de Eduardo Duhalde.



**Tabela 1. Tabela resumo – variação das unidades decisórias no caso**

<b>Situação/Decisão (sub-caso)</b>	<b>Temática</b>	<b>Efeito Distributivo</b>	<b>Participação Presidencial</b>	<b>Unidade Decisória</b>
Anúncio de Cavallo - TEC e BITs	Econômica	Sim	Não	Horizontal (MRE, MF, MDIC)
Cúpula Mercosul - TEC e BITs	Econômica	Sim	Sim (orientação e ação)	Concentrada na Presidência
Resolução 258 – Suspensão das negociações	Econômica	Sim	Não	Horizontal (MRE, MF, MDIC)
Resolução 258 – Contenção da Crise	Econômica	Sim	Sim (orientação e ação)	Horizontal (PR, MRE, MF, MDIC)
Resolução 258 – Controvérsia no Mercosul	Econômica	Sim	Não	Concentrada no MRE
TEC e Salvaguardas	Econômica	Sim	Sim (orientação e ação)	Horizontal (PR, MRE, MF, MDIC)

## 6. Considerações Finais e Próximas Etapas da Pesquisa

A análise do caso das disputas referentes à tarifa externa comum do Mercosul mostra o potencial da abordagem proposta. A escolha de um caso em que há variação apenas da participação presidencial ao longo de seu desenvolvimento chama atenção para o papel central da Presidência da República no processo decisório. A variação no grau de participação de Cardoso ao longo do caso é congruente com algumas das expectativas da literatura sobre ação presidencial – mobilizações de grupos de interesse, conflitos burocráticos e a persistência de problemas não-resolvidos podem motivar maior participação presidencial (Rudalevige 2002; Fernandes 2010; Rosati 1981). É possível observar ainda que, mesmo quando a unidade é horizontalizada, uma diferença no

comportamento dos demais atores nos momentos em que o presidente participa da unidade. Enquanto na etapa inicial é facilmente observável um comportamento ministerial conflitivo, compatível com as premissas da política burocrática (Allison 1971; Halperin, Clapp, e Kanter 2006), os órgãos passam a operar de forma mais cooperativa quando há maior participação presidencial.

A aplicação do procedimento de classificação ao caso, porém, revelou problemas do esquema. Uma primeira percepção, derivada da comparação intra-caso, é a conclusão de que as condições levantadas não são capazes de explicar uma unidade decisória horizontalizada. Assumindo que a classificação seja bem especificada, o fato de uma mesma configuração de causas gerar resultados contraditórios (concentração no MRE e horizontalização) sugere a existência de variáveis relevantes ainda não observadas (Schneider e Wagemann 2012, 120–23)<sup>30</sup>. Um segundo ponto, talvez mais relevante, diz respeito à dificuldade de classificação relativa à participação presidencial em uma decisão. Sem entrar em discussões sobre os desafios de encontrar evidências sobre processos decisórios de alto nível, a diferenciação entre uma atuação “ativa e regular” e uma atuação de caráter mais pontual ou passiva revelou-se fortemente dependente da decisão do analista com relação à constituição dos limites iniciais e finais do caso.

Em que pesem tais dificuldades, o procedimento foi capaz de, em linhas gerais, captar variações da unidade decisória e “isolar” dimensões relevantes para a horizontalização. Isso permite direcionar análises para o estudo de variáveis específicas, oferecendo balizas para comparações e viabilizando o uso de procedimentos de seleção de casos metodologicamente mais robustos. As próximas etapas da pesquisa consistem na aplicação desse procedimento de análise a um grupo de casos, com o intuito de explorar as formas pelas quais essas variáveis afetam a unidade decisória e como as condições interagem entre si. Mais especificamente, planeja-se comparar um novo grupo de decisões, selecionado em um desenho de *most similar systems* para investigar os mecanismos pelos quais a temática pode afetar a concentração das unidades decisórias.

---

<sup>30</sup> Embora essa limitação fosse esperada, é importante ressaltá-la pois inviabiliza o uso do esquema para desenhos de pesquisa baseados em QCA (Schneider e Wagemann 2012). Um possível caminho para a identificação de variáveis não estudadas estaria na incorporação da literatura sobre a variação de estilos de gerenciamento dos presidentes. Ver George e Stern 1998; Mitchell 2010.

## Referências Bibliográficas

- Aith, Marcio. 2001. “Brasil e Argentina têm novo fórum de debates”. *Folha de São Paulo*, 25 de setembro de 2001, seq. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u31813.shtml>.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. S.I.: Harper Collins.
- Arbilla, José Maria. 2000. “Arranjos institucionais e mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)”. *Contexto Internacional* 22 (2): 337–85.
- Barros, Alexandre de S. 1986. “A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores”. In *A América Latina e a Política Mundial*, 29–42. São Paulo: Convívio.
- Bendor, Jonathan, e Thomas H. Hammond. 1992. “Rethinking Allison’s Models”. *The American Political Science Review* 86 (2): 301–22. <https://doi.org/10.2307/1964222>.
- Bernal-Meza, Raúl, e Silvia Quintanar. 2001. “Argentina: entre o Mercosul e a Alca”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 44 (2): 151–67. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000200008>.
- Blatter, Joachim, e Markus Haverland. 2013. *Designing Case Studies: explanatory approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan e European Consortium for Political Research.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 2009. “Foreign Policy Analysis and Rational Choice Models”. In *International Studies Association Compendium Project Paper*.
- Campos Lima, Melina. 2011. “Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da Embrapa e da Fiocruz na África”. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: UFRJ.
- Cason, Jeffrey W., e Timothy J. Power. 2009. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 30 (2): 117–40.
- Cheibub, Zairo B. 1985. “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica”. *Dados* 28 (1): 113–31.
- Cotta, Elaine. 2001. “Brasil pode perder competitividade com redução da TEC”. *Folha Online*, 15 de junho de 2001, seq. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u24171.shtml>.
- Danese, Sérgio França. 1999. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Devin, Guillaume, e Marie Toernquist-Chesnier. 2011. “Burst Diplomacy The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods”. *Brazilian Political Science Review* 4 (2): 60–78.
- Dianni, Cláudia. 2001. “Tarifa comum do Mercosul pode cair”. *Folha de São Paulo*, 15 de setembro de 2001, seq. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1509200105.htm>.
- Duarte, Rubens de S., e Maria Regina Soares de Lima. 2017. “Politicising financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 60 (1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600113>.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. “Itamaraty and Brazilian foreign policy: from isolation to the search for coordination amongst governmental actors and

- cooperation with societal actors”. *Contexto Internacional* 34 (1): 311–55. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de, Joana Laura Marinho Nogueira, e Dawisson Belém Lopes. 2012. “Intra-governmental coordination for implementation of Brazil’s Foreign Policy: the case of the IBSA Forum”. *Dados* 55 (1): 175–220. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000100005>.
- Farias, Rogério De Souza, e Haroldo Ramanzini Júnior. 2015. “Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (2): 5–22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.
- Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. 2010. “Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica”. Text, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.8.2010.tde-26082010-132117>.
- Figueira, Ariane Roder. 2009. “Processo Decisório em Política Externa no Brasil”. Tese (Doutorado em Ciência Política), São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- . 2010. “Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 05–22. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200001>.
- Folha de São Paulo*. 2001a. “Cavallo e Malan discutem novas tarifas de importação”, 14 de junho de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1406200116.htm>.
- . 2001b. “Mercosul sob Fogo”, 21 de junho de 2001, seç. Editoriais. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2106200101.htm>.
- . 2001c. “Negociação suspensa é alerta, diz FHC”, 7 de julho de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0707200115.htm>.
- . 2001d. “Autoridades avaliam ultimato a Cavallo como erro”, 11 de julho de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1107200114.htm>.
- . 2001e. “Negociações de dois temas estão suspensas”, 11 de julho de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1107200115.htm>.
- . 2001f. “Para Lafer, crise do Mercosul pode esperar”, 14 de agosto de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1408200105.htm>.
- . 2001g. “Suspensão da TEC”, 29 de setembro de 2001, seç. Editoriais. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2909200101.htm>.
- . 2001h. “Mercosul Congelado”, 11 de outubro de 2001, seç. Editoriais. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200101.htm>.
- . 2001i. “Mercosul Esvaziado”, 30 de outubro de 2001, seç. Editoriais. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3010200101.htm>.
- . 2001j. “A despeito da TEC”, 5 de novembro de 2001, seç. Editoriais. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0511200103.htm>.
- Folha Online*. 2001a. “Veja a íntegra da carta das indústrias contra a antecipação da TEC”, 18 de junho de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u24303.shtml>.
- . 2001b. “Decreto argentino contra o Mercosul é grave, diz governo”, 5 de julho de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u25649.shtml>.
- . 2001c. “Importações devem continuar em queda”, 27 de setembro de 2001, seç. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u31977.shtml>.

- . 2001d. “Mercosul retrocede para beneficiar Argentina”, 10 de outubro de 2001. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u32836.shtml>.
- . 2001e. “Anúncio do novo pacote econômico argentino é adiado”, 27 de outubro de 2001, seção Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u34059.shtml>.
- França, Cássio Luiz de, e Michelle Ratton Sanchez Badin. 2009. “A Horizontalização da Política Externa Brasileira”. *Valor Econômico*, 24 de abril de 2009.
- . 2010. “A Inserção Internacional do Poder Executivo Nacional Brasileiro”. *Análises e Propostas, Friedrich Ebert Stiftung*.
- França, William. 2001. “FHC vê dificuldades, mas defende bloco”. *Folha de São Paulo*, 23 de junho de 2001, seção Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2306200134.htm>.
- George, Alexander L., e Eric Stern. 1998. “Presidential Management Styles and Models”. In *Presidential Personality and Performance*, por Alexander L. George e Juliette L. George. Oxford: Westview Press.
- Gerring, John. 2004. “What Is a Case Study and What Is It Good for?” *The American Political Science Review* 98 (2): 341–54.
- Gonçalves, José Botafogo. 2010. “José Botafogo Gonçalves (depoimento, 2008)”. CPDOC - FGV.
- Halperin, Morton H., Priscilla Clapp, e Arnold Kanter. 2006. *Bureaucratic politics and foreign policy*. 2nd ed. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Hermann, Margaret G., e Charles F. Hermann. 1989. “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”. *International Studies Quarterly* 33 (4): 361–87. <https://doi.org/10.2307/2600518>.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan.
- Hocking, Brian B. 1999. “Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role”. In *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, 1–15. Studies in Diplomacy and International Relations. Palgrave Macmillan UK.
- Ingram, Helen M., e Suzanne L. Fiederlein. 1988. “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach To the Analysis of Foreign Policy”. *Western Political Quarterly* 41 (4): 725–45. <https://doi.org/10.1177/106591298804100407>.
- Krasner, Stephen D. 1972. “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”. *Foreign Policy*, nº 7: 159–79. <https://doi.org/10.2307/1147761>.
- Langhorne, Richard, e William Wallace. 1999. “Diplomacy Towards the Twenty-first Century”. In *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, 16–22. Studies in Diplomacy and International Relations. Palgrave Macmillan UK.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303.
- Lowi, Theodore J. 1964. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. Organizado por Raymond A. Bauer, Lewis A. Dexter, e Ithiel de Sola Pool. *World Politics* 16 (4): 677–715. <https://doi.org/10.2307/2009452>.
- Machado, Ana Paula Cunha. 2009. “A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”. Dissertação de Mestrado, Brasília: Universidade de Brasília.
- Malone, David M. 2011. *Does the elephant dance? Contemporary Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Martello, Alexandre. 2001. “Cavallo poderá almoçar amanhã com FHC para abordar TEC menor”. *Folha Online*, 12 de junho de 2001, seção Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u23986.shtml>.

- Mattos, Adriana. 2001. “Fiesp critica apoio do país à Argentina”. *Folha de São Paulo*, 19 de junho de 2001, seq. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1906200103.htm>.
- Mello, Eduardo Jordão de Achilles. 2010. “Democracia, democratização e política externa: Um estudo sobre a formulação da política de segurança no Brasil (1985-2002)”. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: PUC Rio.
- Mignone, Ricardo. 2001. “Brasil não vai alterar a Tarifa Externa Comum do Mercosul, diz FHC”. *Folha Online*, 8 de outubro de 2001, seq. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u32725.shtml>.
- Milani, Carlos R. S., e Leticia Pinheiro, orgs. 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Editora FGV.
- . 2017. “The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges”. *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 278–96. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Mitchell, David. 2010. “Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process”. *Presidential Studies Quarterly* 40 (4): 631–59. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2010.03804.x>.
- Moe, Terry M. 1982. “Regulatory Performance and Presidential Administration”. *American Journal of Political Science* 26 (2): 197–224. <https://doi.org/10.2307/2111036>.
- . 1993. “Presidents, Institutions and Theory”. In *Researching the Presidency. Vital Questions, New Approaches*, 337–86.
- Moses, Jonathon W., e Torbjørn Knutsen. 2001. “Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries”. *Cooperation and Conflict* 36 (4): 355–80. <https://doi.org/10.1177/00108360121962506>.
- Oliveira, Amâncio Jorge, e Janina Onuki. 2007. “Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa”. *Papéis Legislativos, IUPERJ/OPSA/NECON*, 8.
- Oliveira, Maria Eduarda Paiva Meira de. 2014. “Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006).” Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.
- Pinheiro, Leticia. 2004. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- Reuters. 2001. “Argentina vê atrito entre Brasil e Cavallo como superado”. *Folha Online*, 31 de outubro de 2001, seq. Dinheiro. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u34343.shtml>.
- Ripardo, Sérgio. 2001. “Mercado inicia projeções sobre juros; FHC encontra Cavallo”. *Folha Online*, 13 de junho de 2001. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u23995.shtml>.
- Rosati, Jerel A. 1981. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”. *World Politics* 33 (2): 234–52. <https://doi.org/10.2307/2010371>.
- Rossi, Clóvis. 2001. “Brasil não aceita mais negociar com Cavallo”. *Folha de São Paulo*, 29 de outubro de 2001, seq. Brasil. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2910200112.htm>.
- . 2011. “Um torpedo europeu”. *Folha de São Paulo*, 28 de setembro de 2011. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2809200104.htm>.
- Rudalevige, Andrew. 2002. *Managing the President’s Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton University Press.

- Schneider, Carsten Q., e Claudius Wagemann. 2012. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Silva, Elaini Cristina Gonzaga da, Priscila Spécie, e Denise Vitale. 2010. “Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira”. *Textos para Discussão IPEA*, nº 1489.  
[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5046](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5046).
- Silva, Mariana Batista da. 2014. “O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro”. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco.
- Silveira, Wilson. 2001. “FHC defende manutenção da tarifa externa comum no Mercosul”. *Folha Online*, 1º de outubro de 2001, seq. Dinheiro.  
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u32196.shtml>.
- Soliani, André, e Sílvia Mugnatto. 2001. “Brasil rompe negociação com Argentina”. *Folha de São Paulo*, 6 de julho de 2001, seq. Dinheiro.  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0607200128.htm>.