

# Burocracia pública e a tomada de decisão em política externa\*

## Bureaucracy and public decision-making in foreign policy

Cynthia D. Siqueira\*\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 10 a 17]

---

### Introdução

O presente artigo propõe uma reflexão teórica com base na literatura das Relações Internacionais e da Ciência Política sobre o papel da burocracia pública estatal na tomada de decisão em política externa. A importância desta reflexão se baseia na prerrogativa do Estado não com um ator unitário. As decisões estatais seriam influenciadas pelo jogo de interesses dos atores domésticos, de acordo com o contexto e das prioridades de cada caso que possibilita a posição de influência<sup>1</sup>. Tendo estes aspectos como pressupostos, o artigo parte dos aspectos teóricos acerca dos atores domésticos e da tomada de decisão para então considerar o papel da burocracia pública, enquanto ator doméstico, na política externa.

### Atores domésticos

Ao considerar o ambiente domésticos como fator de relevo na tomada de decisão estatal em política externa, é importante ter em conta elementos para a consideração dos atores domésticos. Para tanto, buscam-se as contribuições de duas importantes autoras dos estudos sobre tomada de decisão em política externa: Helen Milner (1997) e Valerie Hudson (2007).

Para Milner (1997), o movimento dos atores domésticos pode ser vinculado ao conceito de poliarquia, estrutura na qual coexistem poderes diversos no qual ora um ator se sobressai, ora é a vez de outro. Três fatores identificam este cenário de política doméstica: as estruturas de preferências, as instituições do processo decisório e a distribuição de informação entre os atores. Por outro lado, os atores domésticos são considerados grupos de atores políticos ou de atores sociais. Assim, no primeiro caso Milner enquadra o executivo, o legislativo, departamentos e ministérios. Já no segundo caso estão os chamados grupos de interesse. Por fim, a autora contribui também ao ressaltar a importância da posição dos atores domésticos em relação à autoridade *policymaker*<sup>2</sup>. Partindo do pressuposto de que as preferências entre os atores são diferenciadas, propõe considerações quanto as posições de apoio ou de crítica dos atores em relação ao governo.

Com Hudson (2007) a posição dos atores domésticos em relação aos agentes tomadores de decisão política também é relevante, mas a autora alerta para a igual importância de se considerar outras dimensões tais como a

---

\* Este trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

\*\* Especialista em Estudos Diplomáticos. Mestre em Relações Internacionais. Pesquisadora doutoranda na Universidade Técnica de Lisboa. (profissional82@gmail.com)

1 Neste sentido, trabalhos como o de Spector (2003) e Putnam (1988) são exemplos na literatura que contribuem para a consideração do ambiente doméstico na decisão estatal.

2 Decisor político.

coesão do ator doméstico (quanto mais coeso, mais habilidade para a cooperação), a representatividade do ator (o que se relaciona com seu tamanho e influência em determinado assunto) e a atitude ativa (o quão ativo é o ator doméstico sobre determinado assunto de interesse em política externa).

## Sobre a tomada de decisão

De modo geral, a tomada de decisão<sup>3</sup> pode ser entendida como o ato de escolha entre opções alternativas que apresentam um problema de incerteza. Tem como objeto o comportamento dos *policymakers* que condicionam, de fato, as opções governamentais.

Dentre as teorias de tomada de decisão há uma série de abordagens diferenciadas, na qual destacamos aquelas de cunho mais crítico à abordagem racionalista tradicional de análise do custo-benefício. A partir de um questionamento em referência às áreas da economia e da administração, uma crítica a abordagem racional clássica foi feita, sem abandonar o quadro racionalista, por Herbert Simon (1982), que postulou o chamado mundo de racionalidade limitada onde os conceitos de maximização ou otimização do comportamento foram substituídos pela ideia de comportamento satisfatório. Sua ideia se baseia na ideia de que a tomada de decisão dos políticos a partir da elaboração de uma matriz com todas as alternativas disponíveis, os prós e contras, prevendo todas as possibilidades de resultados esperados para depois decidir é frágil. Para o autor, as unidades de decisão examinam sequencialmente as opções disponíveis até encontrarem uma que apresente uma solução suficiente e, de modo consensual, satisfatória que lhes permita agir. Numa situação de escolha entre dois valores diferentes (tais como paz e segurança nacional) não há uma fórmula para calcular racionalmente que quantidade de um valor deve ser sacrificado em função do outro. Atuam assim em circunstâncias específicas, onde não podem maximizar, mas sim buscar uma ação satisfatória, aceitável.

Grande contribuição para a análise de política externa e a tomada de decisão foi feita por Allison (1999) na apresentação de três modelos conceituais, usando como estudo de caso a crise dos mísseis em Cuba. Em sua obra publicada primeiramente na década de 1970, descreve o modelo clássico do ator racional onde os Estados são entendidos como intervenientes centrais, atores racionais que calculam os custos e os benefícios face a alternativas dadas. Um segundo modelo é intitulado “comportamento organizacional”<sup>4</sup> e o terceiro modelo representa um importante passo nos estudos sobre o papel da burocracia na tomada de decisão.

Inicialmente intitulado modelo burocrático, aparece em edição posterior do trabalho de Allison (1999) como política governativa. Mesmo partindo do modelo anterior, diverge dele por ter como hipótese a competição intensa entre as unidades de decisão<sup>5</sup> e da formulação de política externa resultante da barganha entre os elementos de uma burocracia. Se no modelo anterior o controle ou coordenação dos dirigentes era feito desde o topo, neste modelo os atores não são orientados por um único ator nem por qualquer plano estratégico, mas sim por diversas concepções de objetivos pessoais, organizacionais e nacionais. As unidades necessitam enquadrar o máximo possível a temática

3 Dougherty *et al* (2003) esclarece que o estudo da tomada de decisão foi inicialmente realizado por áreas distintas da ciência política e ainda é muito recente nas relações internacionais. Serviu de foco de pesquisas para a psicologia, administração e economia antes de ser vista como um tema de interesse da ciência política.

4 O modelo do comportamento organizacional apresenta a escolha não apenas como simples deliberação, mas sim como efeito de amplas organizações que funcionam de acordo com padrões de comportamento regulamentados. As organizações procuram evitar incertezas e funcionam com o foco na resolução de problemas urgentes, mas dentro das normas e rotinas conhecidas. Cada unidade da organização do governo tem responsabilidades funcionais específicas mas, geralmente, nenhuma unidade singular tem autoridade exclusiva para lidar com assuntos políticos de importância. Não há o desenvolvimento de estratégias como forma de lidar com mudanças fundamentais, novas e rápidas em seu ambiente. Muitos departamentos e agências precisam de coordenação vinda do topo.

5 Uma observação pertinente a esse ponto foi feita por Bendor e Hammond (1992) que coloca que os decisores nas burocracias públicas não estão necessariamente sempre em busca de objetivos conflitantes.

discutida para adequá-la às suas especialidades e assim conseguir fazer prevalecer seus interesses. Muitas vezes um grupo prevalece sobre os outros, mas acontece de grupos diferentes exercerem pressão entre si em sentido oposto e gerar um resultado misto, divergente do pretendido por um indivíduo ou grupo específico. Este modelo é esclarecido na seguinte afirmativa: “O resultado não depende da justificação racional para a política prosseguida ou dos procedimentos organizacionais de rotina, mas antes da capacidade e do poder relativo dos que levam a cabo a barganha.” (DOUGHERTY *et al*, 2003, p. 728).<sup>6</sup>

Após testarem a teoria racional clássica, a teoria da racionalidade limitada e a política governativa (a partir do modelo de Allison), Snyder e Diesing (1977) concluíram que as duas primeiras são passíveis de combinação, onde uma serve de complemento para a outra, além de terem a teoria da política burocrática complementando as duas teorias.

Algumas considerações sobre o processo de tomada de decisão merecem ser feitas. Por envolver uma multiplicidade de fatores, deve-se atentar para o fato de que generalizações podem ser perigosas quando se considera que os sistemas políticos e os governos lidam de modo diferente entre si na condução da política externa, assim como as formas que as elites concebem os interesses nacionais. Isto é perceptível na forma como se dá a elaboração política entre os estados democráticos e os estados totalitários ou entre governos de diferentes países em diferentes momentos. Entretanto,

O estudo da tomada de decisões é um elemento essencial em qualquer tentativa de compreender o comportamento no nível de análise da unidade. Isto inclui a questão de saber como é que, do ponto de vista do decisor, as variáveis representadas pela estrutura internacional (bipolar e multipolar, por exemplo) ou as variáveis internas (os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesses, os blocos eleitorais, dentre outros) moldam as decisões.” (DOUGHERTY *et al*, 2003, p. 765-766).

A tomada de decisão em política externa requer também, além das considerações dos fatores acima, a atenção sobre o ator específico a que se propõe estudar com a exposição sobre a burocracia e seu envolvimento no processo de tomada de decisão.

## Burocracia enquanto ator doméstico

A teoria da burocracia traz importantes elementos para a percepção do papel ocupado pelas organizações formais burocráticas na sociedade e os impactos de suas ações sobre diversas áreas como as econômicas, políticas e sociais. O ponto de partida é Max Weber, cuja obra fornece a base do conceito aqui trabalhado. Articuladas aos tipos ideais de dominação (tradicional, carismática e legal) se constituem estruturas que permitem o seu exercício e que se caracterizam por diferentes motivações.

Importante contribuição sobre a teoria weberiana é feita por autores como Hall (1966), Gouldner (1950) e Udy (1966) para os quais a burocracia pode ser compreendida como uma estrutura organizacional formal, caracterizada por dimensões contínuas que não podem ser consideradas de forma rígida.

“Nem toda associação formal possuirá o conjunto das características incorporadas no tipo ideal de burocracia. O tipo ideal pode ser usado como uma medida que nos possibilita determinar em que aspecto particular uma organização é burocratizada.” (GOULDNER *apud* CAMPOS, 1966, p. 53-54).

6 Bendor e Hammond (1992) ressaltam que Allison fez uma errônea distinção entre os modelos do processo organizacional e o modelo da política burocrática (ou governativa) na medida em que um tende a se sobrepor ao outro. Outra observação feita é a de que os decisores nas burocracias públicas não estão necessariamente sempre em busca de objetivos conflitantes.

A burocracia que deveria apenas ser um meio funcional de organização, muitas vezes acaba por assumir um papel enquanto ator na estrutura doméstica de um Estado, com interesses corporativos específicos, conflitantes ou não entre si, que podem informar preferências na tomada de decisão. Neste sentido, levanta-se o debate sobre a natureza da burocracia onde se pretende determinar se é somente de caráter administrativo ou se contém uma dimensão política.

Numa perspectiva tradicionalmente aceita, a burocracia é caracterizada por sua não associação política, focada na especialização e impessoalidade: “(...) a administração (...) em geral tem sido considerada como ator não político na maioria das sociedades ocidentais<sup>7</sup>” (PETERS, 1999, p.68). Sua diretriz é a lei que rege o trâmite social e não a vontade discricionária de um dirigente. Em sentido contrário e a partir dos estudos de Graham Allison, Peters (1999) afirma que:

“(...) o que aparenta ser administrativo poderia ser, na realidade, político e quem toma as decisões administrativas geralmente o faz por razões políticas: ainda que o objetivo seja proteger e promover os interesses organizacionais e não partidários, as determinações seguem sendo políticas.<sup>8</sup>” (PETERS, 1999, p.72. Tradução livre)

De acordo com Weber: “num estado moderno, o dirigente é necessária e inevitavelmente a burocracia, pois o poder não é exercido, nem por discursos parlamentares, nem por enunciados monárquicos, mas sim através da rotina administrativa.” (WEBER, 1978, p. 1393). Para Dougherty *et al* (2003, 707) isso significa que “Embora sejam os dirigentes quem decide o que fazer, é a burocracia que decide como se deve proceder”. Peters (1999, 69) associa o aumento das funções estatais e sua estrutura com o aumento do papel político da burocracia. Portanto, caracteriza a burocracia pública como efetivo ator político que se relaciona com os atores nacionais, inclusive via criação de regras que afetam os demais atores: “(...) os organismos administrativos se tornaram importantes corpos de elaboração de regras tanto nas sociedades desenvolvidas, como nas menos desenvolvidas.<sup>9</sup>”. Da mesma forma, Rourke (1972) entende que as perspectivas dos dirigentes políticos e da opinião pública podem ser moldadas nos assuntos de política externa a partir da burocracia. Maior acesso às informações, reduzindo incertezas; conhecimento especializado e a capacidade técnica são recursos que permitem à burocracia, enquanto ator, exercer alguma influência nas decisões.

Halperin (1974) demonstra que o modo como os agentes oficiais compreendem os acontecimentos depende da sua perspectiva e da sua posição, onde se pode considerar que os objetivos internos de um Estado podem acabar sendo mais importantes do que os objetivos internacionais. Ressalta ainda a idéia de que o comportamento dos governos na tentativa de influenciar um ao outro vai além do modelo baseado numa comunicação aberta entre dois indivíduos. O que se vislumbra é um modelo decorrente de um complexo processo burocrático de influências e pressões, que nem sempre é compreendido no todo pelos que devem executar as decisões.

Comparativamente a outros atores domésticos, a burocracia tem um conjunto de estratégias e recursos (PETERS, 1999) que a beneficia em relação aos atores efetivamente políticos e que informam a variação de sua interferência nas decisões políticas estatais a fim de que seus interesses (e dos grupos que se organizam em torno dela) prevaleçam sobre determinadas decisões do Estado. O quadro abaixo apresenta algumas vantagens e recursos

7 “la administración (...) em general há sido considerada como no política (en la mayoría de las sociedades occidentales.”

8 “(...) lo que aparenta ser administrativo podría ser en realidad político, y que quienes toman decisiones administrativas generalmente lo hacen por razones políticas: aunque el objetivo sea proteger y promover intereses organizacionales y no partidos políticos, las determinaciones siguen siendo políticas.”

9 “(...) los organismos administrativos se han convertido en importantes cuerpos de elaboración de reglas tanto en las sociedades desarrolladas como en las menos desarrolladas.”

adquiridos pela burocracia que estão atrelados a crença de sua “neutralidade política”, assim como também apresenta vantagens e recursos vinculados aos atores oficialmente políticos:

|                    | <b>Instituições burocráticas</b>  | <b>Instituições políticas</b>   |
|--------------------|---|---|
| <b>Recursos</b>    | <i>Informação (produção e acesso) e conhecimento técnico;</i>   | <i>Legitimidade: autoridade formal e constitucional;</i>  |
|                    | <i>Poder de decisão: a burocracia pode atuar sobre muitos problemas em razão da rapidez comparada ao legislativo. Também a burocracia não é tão sensível a pressões políticas dos eleitores para tomar suas decisões;</i> | <i>Poder financeiro sobre o orçamento;</i>  |
|                    | <i>Mobilização de grupos de apoio que lhes ajudam a conseguir fundos ou autonomia de suas políticas.</i>  | <i>Margem de autonomia: o poder de dar a margem de autonomia desejada pela burocracia é uma grande arma para as instituições políticas. Exemplo disto é o status de agência executiva que o governo brasileiro concede a determinadas autarquias que atendem a requisitos mais rigorosos no desempenho de suas funções.</i> |
|                    | <i>Produção de ideologias (ideologias de oficina – ideologia de escritório) para justificação das ações dos órgãos burocráticos.</i>  | <i>Representação popular: são as instituições mais representativas de todas. Podem mobilizar forças políticas mediante sua relação com o povo, partidos e grupos de interesses. As instituições políticas podem despertar a cólera do povo contra os burocratas.</i>  |
| <b>Estratégias</b> | <i>Planejamento</i>   | <i>Instituição de “recursos orçamentários” especiais</i>  |
|                    | <i>Recursos orçamentários</i>   | <i>Diferenciação organizativa</i>   |
|                    | <i>Organismos assessores</i>  | <i>Pessoal próprio</i><br><i>Gerencialismo (contrato por desempenho):</i><br><i>O governo dirigido por clientes</i><br><i>O controle de pessoal</i><br><i>O partido (ou um movimento político forte que possam usar para assegurar a obediência e o controle do serviço público).</i>                                       |

**Quadro 1. Recursos e estratégias**

Fonte: PETERS, B. Guy. (1999).

## Considerações Finais

A política externa, enquanto expressão dos interesses e posições dos atores estatais no cenário internacional, também remete à complexidade que compõe a estrutura de elaboração e tomada de decisão dos Estados e a relevância das interações entre pressões e interesses internacionais e domésticos sobre o sucesso da cooperação desejada. Internamente, dentre a gama de atores domésticos que influem sobre a formulação da política interna e externa de um Estado, a burocracia estatal surge como um personagem relevante no processo de tomada de decisão. A burocracia, mais do que um ator técnico e administrativo, é um ator político que possui recursos e estratégias

que possibilitam sua influência concreta sobre a formulação de diretrizes políticas. A partir das reflexões teóricas aqui em torno da literatura especializada espera-se que este artigo tenha contribuído para chamar a atenção quanto a pertinência da temática e servir de estímulo para análises futuras.

## Referências

- ALLISON, Graham T. & ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. NY: Longman, 1999.
- BENDOR, J. e HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, 86, junho de 1992, pp. 301-322.
- CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr, Robert L. *Relações Internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa, Gradiva: 2003.
- GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. In: *Sociologia da Burocracia*. CAMPOS, Edmundo (org.). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- HALL, Richard H. O Conceito de Burocracia: uma construção empírica. In: CAMPOS Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- HALPERIN, Morton H. com a assistência de Priscilla Clapp e Arnold Kanter. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1974.
- HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly*, 33, dezembro de 1989, pp.361-387.
- HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. USA: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- PETERS, Guy. *El Nuevo Institucionalismo: teoria institucional en ciencia politica*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.
- PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- PUREZA, José M. Segurança Humana: vinho novo em odres velhos? In: NASSER, Reginaldo M. (Org.). *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Ed.UNESP, 2009, págs. 21-33.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *MIT Press International Organization*, v.42 n3, Summer 1988.
- ROURKE, Francis E. *Bureaucracy and Foreign Policy*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1972.
- SIMON, Herbert A. Racionalidade limitada. In: *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press, 1982.
- SNYDER, Glenn H. e DIESING, Paul. *Conflict Among Nations: bargaining, decision-making and system structure in international crises*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.
- SPECTOR, Bertran I. Deconstructing the Negotiations of Regimes Dynamics. In: ZARTMAN, J. William. (Ed). *Getting it done: Post-agreement negotiation and international regimes*. Washington, DC.: United States Institute of Peace Press, 2003.
- UDY, Stanley H. Jr. "Burocracia" e "Racionalidade" na Teoria Weberiana da Organização: um estudo empírico. In: CAMPOS Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- WEBER, Max. *Economy and Society: an outcome of interpretative analogy*. Vol. 2, Berkeley: University of California Press, 1978.
- WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

## Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão teórica com base na literatura das Relações Internacionais e da Ciência Política sobre o papel da burocracia pública na tomada de decisão em política externa.

## Abstract

This article proposes a theoretical reflection based on the literature of International Relations and Political Science on the role of public bureaucracy in decision-making in foreign policy.

Palavras-chave: Burocracia; Tomada de Decisão; Política Externa.

Keywords: Bureaucracy; Decision Making; Foreign Policy.

Recebido em 14/09/2011

Aprovado em 11/10/2011

