

INSULAMENTO OU ISOLAMENTO? A ARTICULAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL (2000 – 2011).

Insulation or isolation? The Ministry of Foreign Relations and the Brazilian federal administration (2000-2011).

Paulo Ricardo Diniz Filho¹

INTRODUÇÃO

O processo de elaboração orçamentário, independentemente de seus detalhes, é resultado de uma disputa interinstitucional. As agências estatais se mobilizam, a partir de suas potencialidades típicas, para obterem parcelas maiores dos recursos do Estado, de forma que a expressão desse embate entre elementos heterogêneos é a versão final do Orçamento Geral da União (OGU), matéria-prima básica para o presente trabalho.

Uma vez que a presente pesquisa visa apenas propor nova vertente para uma discussão já tradicional, parte-se aqui de alguns pressupostos básicos, que não serão aprofundados em suas filigranas estatísticas. O principal desses argumentos estruturantes estatui que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) é uma das instâncias da Administração Federal mais tradicionalmente marcada por seu “insulamento burocrático”. Discutido tal argumento, não será estabelecida metodologia que quantifique tal característica do MRE, apenas tomar-se-á como válida a lógica segundo a qual uma instituição insulada age de maneira típica para pleitear um maior

¹ Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas), Especialista em Gestão de Políticas Sociais (PUC-Minas), Mestre em Ciências Sociais (PUC-Minas), doutorando em Ciências Sociais (PUC-Minas). Graduando em Direito (PUC-Minas) e em Administração Pública (UFU). Leciona no Centro Universitário Una, na Fundação Pedro Leopoldo, e nas Faculdades Pará de Minas. E-mail: paulo.ng.diniz@gmail.com

quinhão do OGU. Ao mesmo tempo, outras instituições estatais – insuladas em outras medidas, ou mesmo não insuladas – adotam os métodos adequados às suas características próprias, e os números finais do Orçamento Geral da União exporão a efetividade de cada estratégia. A comparação geral entre o orçamento de algumas instituições será capaz de apontar o sucesso relativo do MRE, eminentemente insulado.

Busca-se, com o presente trabalho, avaliar as conseqüências gerais do insulamento burocrático para a instituição que o adota. Indiretamente será também discutida a manutenção de um reduzido grupo de atores como responsáveis pela elaboração e execução de uma política pública.

INSULAMENTO BUROCRÁTICO

O termo “insulamento burocrático” é de uso bastante comum no âmbito da Ciência Política brasileira, sobretudo no que tange aos estudos que buscam compreender o funcionamento do Estado, o relacionamento entre suas várias instâncias e dessas com a sociedade. A “Gramática Política do Brasil”, de Edson Nunes (2003), apresenta visão lapidar nesse campo analítico, identificando não só o “insulamento burocrático” como fenômeno, como também suas três – nem sempre excludentes – alternativas.

Nunes (2003) apresenta como a forma mais primal de relacionamento o clientelismo, que tem suas origens na sociedade rural e que, portanto, funciona a partir de relações personalizadas, ou seja, não permeadas pelo padrão de troca impessoal do capitalismo. Já a gramática corporativista se destaca pela intermediação inevitável do Estado como regulador do relacionamento entre os atores sociais (NUNES, 2003). É típico dessas gramáticas a penetração do aparelho burocrático por interesses e práticas de cunho político, e a esse fenômeno Nunes (2003) chama engolfamento. Em posição diametralmente oposta, figura a gramática do universalismo de procedimentos, despersonalizada e em muito próxima dos conceitos ideais weberianos de burocracia (NUNES, 2003).

Resistente às mudanças do tempo, o engolfamento e sua dinâmica de politização da burocracia constituem contraponto completo ao universalismo de procedimentos.

Como território de consenso, tem-se o insulamento burocrático, uma gramática política articulada sob viés tecnicista e baseada em trocas intrinsecamente impessoais (NUNES, 2003). A instância estatal insulada atua, livre de amarras de ordem política, buscando cumprir com seus objetivos programáticos. Há, como garantia desse estado de coisas, a força política de uma esfera superior de poder, uma vez que o insulamento burocrático se funda em um pacto abrangente que delimita os espaços do Estado abertos à disputa de ordem política.

Sendo assim, há concomitância entre engolfamento e insulamento, e a fronteira dessa convivência é estabelecida não só pelos interesses gerais do governo, mas também pela capacidade das agências estatais articularem-se na promoção do acordo que estabelece o insulamento. No contexto do presente trabalho, não se concebe o insulamento burocrático sem um pacto anterior que o estabeleça e, por conseqüência, sem uma negociação política que defina as bases desse. Essa perspectiva analítica, subjacente à lógica de Nunes (2003), ganha a cena principal no presente trabalho.

INSULAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Ao longo da história brasileira, há ocorrências de insulamento burocrático pontuais, reputadas como “ilhas de excelência” no contexto geral do funcionamento da máquina estatal (NUNES, 2003). São recorrentes, nesse âmbito, as referências à seara das relações exteriores, cujo pessoal é recrutado por concurso público desde 1918, e que passa por processo de formação específico desde 1945; à parte de tais aspectos institucionais, a liberdade da qual gozou o Barão do Rio Branco durante sua longa gestão como ministro também figura como exemplo do diferenciamento dessa pasta em relação ao restante do corpo do Estado (CARDOSO, 2006; FARIA, 2008).

Pode-se perceber a continuidade de tal padrão ao longo dos anos, principalmente, através da forma como se estruturam as análises de grandes temas e períodos da agenda externa brasileira: o personalismo que marca as narrativas – elencando presidentes e ministros como tomadores de decisão quase isolados – não

constitui opção dos autores, mas sim a constatação de que idéias e estratégias têm origem em posições políticas que são, frequentemente, individuais².

A forma insulada como é elaborada e implementada a Política Externa Brasileira (PEB) é objeto de estudo que começa a ser explorado de maneira consistente em um contexto recente: Faria (2008), compilando vasta bibliografia, elenca os motivos pelos quais a PEB tradicionalmente se desenvolve à margem das demais políticas públicas do Estado brasileiro:

De maneira sucinta, parece-nos possível afirmar que a tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty pode ser compreendida pela confluência de distintos fatores, quais sejam: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira (Milner, 1997); (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional. (FARIA, 2008, p. 81).

Fruto de um desenvolvimento gradual e de motivações bastante diversas, o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE) vem sendo questionado com ênfase cada vez maior. As conseqüências de tal insulamento do têm sido discutidas, principalmente, no que se refere à adequação dessa estrutura às necessidades do país no contexto internacional atual (CINTRA, 2005), assim como no que se refere ao relacionamento do MRE com as demais instituições democráticas (CARDOSO, 2006).

² Destaque-se, dentre vários exemplos possíveis, a exposição de Bandeira (2006) sobre as relações entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos: partindo do referencial do Barão do Rio Branco, pontua Vargas como destaque e culmina na leitura do ambiente regional feita por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, principais expoentes do governo Lula da Silva em matéria de Política Externa.

Importante destacar, nesse sentido, a atuação do MRE no contexto da “diplomacia federativa”, fenômeno recente marcado pela implementação crescente de ações internacionais por parte de estados e municípios brasileiros (PEREIRA, 2004). Inaugurando em 1997 instância específica para realizar a interface com os entes subnacionais da Federação, o MRE passa a oferecer apoio técnico qualificado a tais atores, além de buscar dotar suas ações de coesão e harmonia em relação às diretrizes da Política Externa Brasileira. Percebe-se, assim, a *defesa da primazia do Itamaraty na condução da Política Externa* (PEREIRA, 2004, p. 153) como uma das motivações para a ação do MRE. Porém, do ponto de vista adotado no presente trabalho, é inevitável não identificar também objetivos do Ministério das Relações Exteriores no que tange ao contexto interno da burocracia federal: a divisão de tarefas com estados e municípios poderia levar à relativização da centralidade do MRE na seara internacional e, no limite, à perda de importância institucional no âmbito do Governo Federal.

O processo de elaboração orçamentário, no Brasil, parte de proposta elaborada pelo Poder Executivo, e segue com debates e negociações no âmbito do Legislativo (CALMON, 2006). Podemos divisar dois momentos nos quais um organismo burocrático pode se articular em busca de uma parcela mais significativa dos recursos orçamentários: na esfera do Executivo, pleiteando junto a seus mais altos centros de decisão; ou posteriormente, durante os trâmites legislativos, através da articulação de emendas ao projeto de lei, propostas pelos parlamentares. Devido a seu caráter avesso à interação política, o insulamento burocrático tem na etapa inicial – interna ao Poder Executivo – seu momento ideal para demandas por recursos do Tesouro.

Partimos, na presente análise, do pressuposto (NUNES, 2003) de que a instituição insulada conta com respaldo diferenciado por parte das altas esferas decisórias, que a protege de pressões e interferências políticas, ou mesmo da competição das demais esferas burocráticas. Portanto, o atendimento às demandas orçamentárias de uma instituição insulada se consubstancia, assim, como chancela governamental à própria estratégia de insulamento burocrático adotada, reflexo da escala de prioridades governamentais.

A lógica exposta acima justifica o insulamento como caminho válido para que uma instituição persiga seus objetivos. Em tese, a própria vigência do insulamento indica a priorização com a qual essa instituição conta, no âmbito do governo como um todo. Os dados apresentados a seguir, entretanto, apontam em outra direção.

RESULTADOS

Considerando as Leis Orçamentárias Anuais de 2000 a 2011, trabalhamos com os resultados de processos de negociação orçamentária ocorridos nos anos de 1999 a 2010. Estão presentes quatro propostas orçamentárias negociadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (2000 a 2003) e oito estruturadas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2004 a 2011). Trata-se da maior amostra, uniforme em formato e conteúdo, disponibilizada no sítio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012 a).

Durante todo o período em tela, o orçamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) figurou entre os cinco menores do Executivo Federal (considerados todos os órgãos dotados de rubrica orçamentária própria). Tal constância parece indicar baixa capacidade do MRE em fazer valer seus interesses no âmbito da discussão da proposta orçamentária pelo Poder Executivo. Os números do Quadro 1, a seguir, indicam baixa priorização do MRE enquanto foco de atenção do governo, algo pouco condizente – em uma análise clássica – com o tradicional insulamento experimentado pelo Ministério das Relações Exteriores.

QUADRO 1: ÓRGÃOS COM AS MENORES PARTICIPAÇÕES NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU), POR ANO³

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
1 ^a	Cultura	0,163%	Cultura	0,161%	Cultura	0,163%	Cultura	0,143%	Esporte	0,114%	Esporte	0,049%
2 ^a	Esp.Tur.	0,277%	MRE	0,365%	Esp.Tur.	0,0,327%	Esp.Tur.	0,276%	Cultura	0,148%	Turismo	0,096%
3 ^a	MPU	0,310%	Esp.Tur.	0,395%	MPU	0,384%	MRE	0,388%	Turismo	0,158%	Cultura	0,127%

³ Em 2003, o Ministério do Esporte e Turismo é cindido em duas pastas temáticas específicas. Para as pastas retratadas no Quadro 1, valem as seguintes siglas: Ministério Público da União (MPU), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Conselho Nacional do Ministério Público (C.MPU).

4ª	MRE	0,398%	MPU	0,396%	MRE	0,407%	MDIC	0,441%	MDIC	0,271%	MDIC	0,253%
5ª	MMA	0,415%	MDIC	0,534%	MDIC	0,500%	MMA	0,512%	MRE	0,411%	MRE	0,451%
	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
1ª	Cultura	0,177%	Cultura	0,200%	Cultura	0,225%	Cultura	0,228%	C.MPU	0,004%	C.MPU	0,013%
2ª	Esporte	0,220%	Esporte	0,201%	Esporte	0,225%	Esporte	0,234%	Pesca	0,120%	Pesca	0,074%
3ª	MDIC	0,248%	MDIC	0,245%	MDIC	0,268%	MDIC	0,267%	Esporte	0,228%	Cultura	0,281%
4ª	Turismo	0,316%	Turismo	0,393%	MRE	0,339%	MRE	0,317%	MDIC	0,244%	MDIC	0,263%
5ª	MRE	0,395%	MRE	0,426%	Turismo	0,521%	Turismo	0,507%	MRE	0,322%	MRE	0,297%

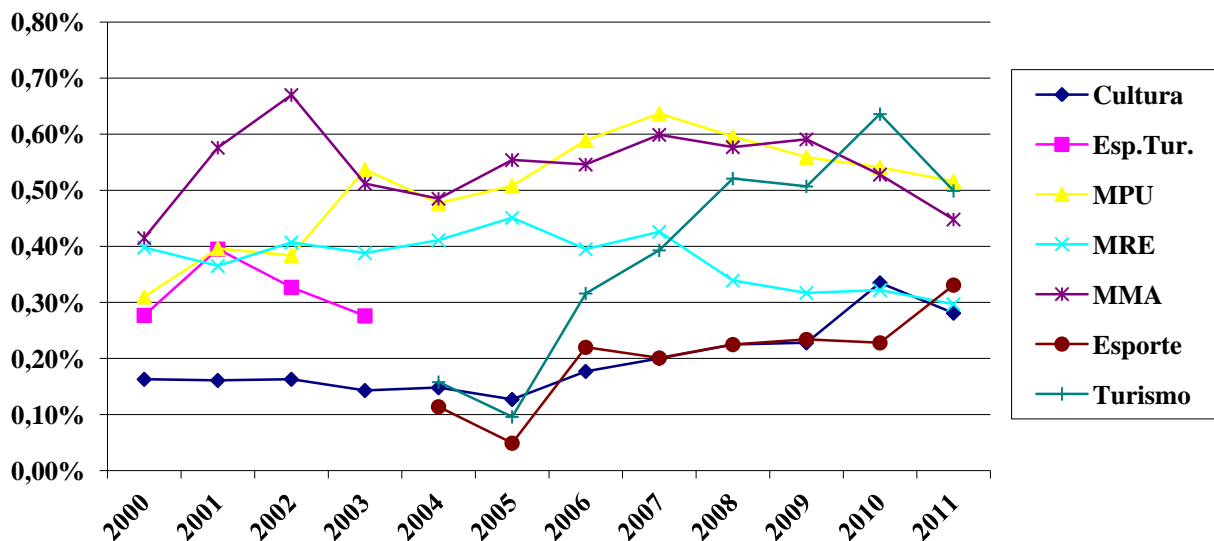
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

Deve-se destacar a significativa mudança na estrutura administrativa federal a partir do ano de 2003, marcada pelo aumento do número de ministérios: enquanto em 2000 havia 23 órgãos dotados de rubrica orçamentária própria, em 2010 são 27 órgãos com orçamentos independentes⁴. Mesmo assim, permaneceu o Ministério das Relações Exteriores ocupando uma das cinco posições inferiores na divisão do orçamento federal. A perda de status relativo é flagrante, e merece destaque por se tratar de uma instituição tradicionalmente insulada.

Poderia-se argumentar que a natureza do trabalho desenvolvido pelo MRE demandaria poucos recursos em comparação a outras áreas de ação governamental, o que explicaria sua pequena apropriação do total do orçamento federal. Ocorre que, se tal raciocínio procedesse, deveria ao menos ser respeitada a proporção entre o volume de recursos destinado ao MRE e aos demais ministérios. Considerando os ministérios com perfil orçamentário semelhante ao do MRE no ano de 2000, o Quadro 2, abaixo, apresenta comparação:

⁴ Muitos novos ministérios criados a partir de 2003 tiveram seus orçamentos vinculados à rubrica da Presidência da República, portanto, subordinados diretamente a esse centro de decisão. De toda forma, são também instâncias burocráticas que participam da disputa por recursos.

QUADRO 2: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO OGU DAS CINCO INSTÂNCIAS GOVERNAMENTAIS QUE DETINHAM OS MENORES ORÇAMENTOS NO ANO DE 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

Após certo período em patamares semelhantes ao do MRE, instâncias como o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) lograram alcançar seus percentuais de participação no OGU a níveis muito superiores ao qual se encontravam – e no qual permaneceu o MRE – no ano de 2000.

A comparação com alguns dos novos ministérios criados em 2003, ilustrada no Quadro 2, também é desvantajosa ao MRE: a pasta encarregada dos temas do Esporte e do Turismo se encontrava, até 2003, entre os cinco menores orçamentos da Administração Federal. A cisão em pastas exclusivas por assunto, expressa no orçamento de 2004, leva a um crescente aporte de recursos, de maneira que no orçamento de 2011, a soma dessas já detinha uma participação 2,79 vezes maior no OGU do que a do MRE.

As novas demandas de trabalho, geradas pela perspectiva de o Brasil sediar grandes eventos esportivos, impõem novos desafios também sobre a estrutura de

trabalho do MRE, de maneira que a barganha orçamentária no interior do Poder Executivo deveria ter atendido também à instância insulada que é o Ministério das Relações Exteriores. O que essa comparação em especial mostra, de fato, é que a cisão do antigo Ministério do Esporte e Turismo em duas pastas serviu para potencializar a capacidade de atração de recursos no âmbito do Executivo Federal: duas estruturas burocráticas, marcadas por certo grau de engolfamento político⁵, se mostraram muito mais capazes de negociar recursos do que uma instituição de tradição secular em insulamento burocrático.

Poderia-se considerar o insulamento como uma opção institucional: uma vez insulada, a instância burocrática teria seu poder de barganha político drasticamente reduzido em relação a outras instituições; ao mesmo tempo, o acesso direto ao núcleo do poder serviria como canal privilegiado para obtenção de recursos. As compensações pela recusa total ao engolfamento político não parecem claras, entretanto, no caso da modalidade de insulamento existente no MRE.

A posição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por sua interface com o ambiente internacional, fornece referência interessante. O Quadro 3, abaixo, sumariza a evolução comparativa dessa pasta em relação ao MRE, tendo também como cenário os Ministérios do Esporte e do Turismo.

QUADRO 3: PARTICIPAÇÃO DE MINISTÉRIOS COMBINADOS NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO⁶

	MRE	MDIC	MRE+MDIC	Esporte e Turismo
2000	0,398%	0,570%	0,968%	0,277%
2001	0,365%	0,534%	0,899%	0,395%

⁵ Não buscando estabelecer mensuração do engolfamento político, o perfil dos chefes dos novos ministérios é marcado por trajetórias relacionadas à prática da política partidária. Levantamento biográfico superficial dá conta de que, no período considerado pelo presente trabalho, dois dos três titulares do extinto Ministério do Esporte e Turismo apresentavam trajetórias políticas consistentes, o mesmo podendo ser dito de quatro dentre cinco ministros do novo Ministério do Turismo, a partir de 2003 (BRASIL, 2012c). Quanto ao Ministério do Esporte, dois dentre três de seus ministros, a partir de 2003, procediam das fileiras da política partidária, enquanto que o terceiro militava tradicionalmente junto a movimentos estudantis (BRASIL, 2012b).

⁶ Até o ano de 2003, os Ministérios do Esporte e do Turismo compunham uma única pasta.

2002	0,407%	0,500%	0,907%	0,327%
2003	0,388%	0,441%	0,829%	0,276%
2004	0,411%	0,271%	0,682%	0,272%
2005	0,459%	0,253%	0,712%	0,145%
2006	0,395%	0,248%	0,643%	0,536%
2007	0,426%	0,245%	0,671%	0,594%
2008	0,339%	0,268%	0,607%	0,746%
2009	0,317%	0,267%	0,584%	0,741%
2010	0,322%	0,244%	0,566%	0,864%
2011	0,297%	0,263%	0,560%	0,830%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

O OGU referente ao ano de 2004 – o primeiro elaborado durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva – registra a inversão de posições relativas entre MDIC e MRE, consolidando tendência que permanece por todo o período em tela. O crescimento da participação do MRE no orçamento federal em 2004 e 2005 – não continuado nos anos seguintes – é concomitante com a aguda redução da parcela de recursos destinada ao MDIC. Tal mudança geral pode significar transferência de atribuições de caráter internacional para o MRE, o que faria jus ao tradicional paradigma do insulamento do processo de elaboração da política externa brasileira. Analisando tendências preliminares, fica evidente que, dentre as duas instituições relacionadas à lida internacional, aquela insulada fez valer seu acesso privilegiado aos núcleos decisórios do governo que se instalou em 2003.

Considerando, ainda no Quadro 3, a soma dos percentuais orçamentários destinados a MRE e MDIC, é notória a redução geral da parcela dos recursos destinados à ação internacional do Brasil. Confirmando-se a hipótese colocada no parágrafo acima, temos que o predomínio do MRE sobre o MDIC acabou por reduzir os mecanismos disponíveis para a disputa por recursos orçamentários, penalizando todo o aparato estatal de ação internacional.

O presente trabalho apresenta também uma análise sobre a evolução temporal da participação do MRE no Orçamento Geral da União. O Quadro 4, abaixo, traz os dados

relativos à variação percentual dos valores destinados a várias instâncias governamentais, considerando quatro períodos temporais.

QUADRO 4: EVOLUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM PERÍODOS SELECIONADOS

	Período de variação			
	2000 a 2011	2000 a 2003	2003 a 2004	2004 a 2011
Total OGU	+324,15%	+54,48%	+15,23%	+138,27%
MRE	+216,48%	+50,37%	+22,06%	+72,18%
MDIC	+95,70%	+19,52%	-29,19%	+131,23%
MMA	+354,88%	+90,58%	+9,16%	+120,10%
Cultura	+631,20%	+35,52%	+19,26%	+352,39%
Esporte/Turismo	+1.270,92%	+53,92%	+13,56%	+627,07%
MPU	+706,00%	+167,60%	+2,36%	+157,75%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2012 a).

Considerando os quatro intervalos de tempo expostos no Quadro 4, em apenas um deles a expansão orçamentária do MRE foi superior ao crescimento do OGU como um todo, o que indica aumento relativo de recursos em comparação com as demais instituições federais. Esse momento foi a transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, retratado no orçamento de 2004, o primeiro elaborado durante a gestão desse. Ganha corpo, assim, a hipótese segundo a qual transição de governo pode ter representado uma renovação do pacto de insulamento burocrático do MRE, sobretudo se se considera a concomitância com a radical redução da participação do MDIC no âmbito do OGU.

Analisando a totalidade do período em tela (2000 – 2011), assim como o universo de instituições destacado no Quadro 4, apenas aquelas diretamente relacionadas com o meio internacional – MRE e MDIC – tiveram expansão de seus recursos inferiores ao crescimento total do OGU. Essa redução relativa na participação nos recursos orçamentários permitiu, em parte, o crescimento muito superior à média do OGU verificado nas demais instâncias burocráticas retratadas no Quadro 4. A disputa interinstitucional pelos recursos federais expõe, assim, o órgão insulado como o

segundo mais penalizado ao final do processo, superado nesse quesito apenas pelo MDIC.

A área de atuação do Estado que mais expandiu sua participação no orçamento federal (1.270,92%), dentre o conjunto agora considerado, foi justamente a que duplicou sua capacidade de pleitear recursos, através da cisão de sua pasta original – o Ministério do Esporte e do Turismo – em duas. Durante os períodos de 2000/2003 e 2003/2004, o orçamento destinado ao esporte e ao turismo cresceu pouco menos do que a expansão total do OGU; grosso modo, preservava sua posição global no contexto das instituições federais. Quando efetivamente foram constituídos os ministérios independentes do Turismo e do Esporte, a partir do orçamento de 2004, é que se realizou a grande expansão de recursos: 627,07% entre 2004 e 2011, considerando a soma das duas pastas, enquanto o crescimento total do OGU foi de 138,27% no período.

É preciso ressaltar, nesse ponto, que a realização de grandes eventos esportivos no Brasil pode fornecer explicação em termos absolutos para tal crescimento, mas não para uma análise comparativa. Isso porque tais eventos não apresentam demanda apenas sobre as pastas de Esportes e de Turismo, mas também sobre outras áreas de governo, que deveriam ter seus orçamentos conseqüentemente aumentados. Não abordando as grandes obras de construção civil, basta considerar as demandas por representação, relacionamento e negociações internacionais – tanto comerciais quanto políticas – que se colocam sobre o Estado brasileiro como decorrência do planejamento dos eventos esportivos em tela. Sendo assim, em um ambiente de aumento generalizado da demanda de trabalho, deveria ocorrer o acréscimo das capacidades orçamentárias dos diferentes ministérios, ao menos, de maneira proporcional.

Esse não é o cenário descrito pelo Quadro 4. O que se vê, de fato, são estratégias de disputa interinstitucionais diametralmente opostas, com resultados igualmente díspares: enquanto o setor de esporte e de turismo duplica sua capacidade de articulação política para obtenção de recursos orçamentários, a área de ação internacional reforça a ênfase sobre uma única instituição – o MRE – renovando o pacto do insulamento burocrático.

CONCLUSÕES

É fato que o fenômeno do insulamento burocrático representou papel muito importante durante a história brasileira recente, não só no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, como também – por exemplo – na execução do desenvolvimento econômico levado a cabo pelo Governo de Juscelino Kubitschek. Este instrumento foi responsável por avanços rápidos e consistentes, sobretudo porque permitiu que se contornasse estruturas burocráticas e sociais arcaicas – marcadas pelas gramáticas políticas do clientelismo ou do corporativismo, de acordo com Nunes (2003) – sem que fosse necessário realizar obrigatoriamente reformas que tomariam o período de uma geração.

Marca de um passado cada vez mais distante, entretanto, o insulamento burocrático é hoje estudado sobretudo a partir dos efeitos que gera para a democracia representativa, já estabelecida e em franca consolidação no Brasil. Assim, analisar os efeitos administrativos do insulamento burocrático de uma instituição governamental significa implantar um novo questionamento sobre essa prática: afinal, ainda vale a pena implementar o insulamento burocrático na busca por melhores condições de trabalho?

As respostas preliminares contidas no presente trabalho indicam que não. O alheamento do jogo político-burocrático que se dá em torno dos recursos do Estado não tem contribuído para o acesso privilegiado a esses, verificando-se mesmo o efeito contrário no que se refere ao Ministério das Relações Exteriores. Em outras palavras, o insulamento do MRE só pode ser descrito como um simples isolamento em relação ao ambiente que o cerca: não se converte em ganhos políticos ou orçamentários efetivos.

Reverter o insulamento burocrático, no contexto brasileiro atual, gera transparência sobre os métodos e processos dos órgãos da Administração Pública, e esse é um atributo valorizado em democracias que amadurecem como a nacional (TROSA, 2001). Ao abrir o processo de elaboração e implementação da política externa brasileira ao escrutínio geral da sociedade, o MRE não só franqueia novos atores a circularem em seu meio, mas principalmente, se habilita a competir em vários outros cenários pelos recursos do Estado. Em uma dinâmica de intensas e numerosas trocas democráticas, o

Ministério das Relações Exteriores certamente se mostrará merecedor de um maior apoio por parte da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL 2012 a. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <<https://www.portalsoft.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 02/01/2012 às 07:50.

BRASIL 2012 b, Ministério do Esporte: Histórico. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/institucional/historico.jsp>> Acesso em 02/03/2012 às 18:33.

BRASIL 2012 c, Ministério do Turismo: Secretaria Executiva. <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/secretaria_executiva/> Acesso em: 02/03/2012 às 19:14.

CALMON, Paulo. Orçamento público no Brasil democrático. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: Constituição de um novo veto player?** (mimeo) 2006. Disponível em: <http://sbdp.org.br/arquivos/material/38_CARDOSO,%20Evorah%20-%20Demandas%20do%20Legislativo%20pela%20conducao%20da%20politica%20externa%20brasileira%20-%20constituicao%20de%20um%20novo%20veto%20player.pdf>. Acesso em: 19/12/2011 às 18:45.

CINTRA, Rodrigo. Política externa no Senado: Fortalecimento ou risco? **Boletim Meridiano 47**, n. 61, ago. 2005, p. 2-3.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

NUNES, Edson. **A Gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. O Federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**. Brasília, ano 6, n. 2, p. 144-159, dez. 2004.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

Artigo recebido dia 31 de março de 2012. Aprovado em 15 de novembro de 2012.

RESUMO

O presente artigo avalia as conseqüências do insulamento burocrático enquanto estratégia de atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no âmbito da Administração Federal. Para tanto, toma a participação do MRE no Orçamento Geral da União entre os anos de 2000 e 2011 como medida de sucesso, em comparação com instâncias estatais selecionadas.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa, insulamento burocrático, administração pública.

ABSTRACT

The current article evaluates the results of “bureaucratic insulation” as a course of action adopted by the Foreign Relations Ministry (MRE) within the brazilian federal administration. The total share of the federal budget received by the MRE between the years of 2000 and 2011 is taken as the measure of success achieved by the “bureaucratic insulation” strategy.

KEYWORDS

Foreign policy, bureaucratic insulation, public administration.