

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO
DE RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA
DE ANGOLA PELO BRASIL

MONOGRAFIA APRESENTADA À ES
COLA BRASILEIRA DE ADMINIS
TRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTEN
ÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM AD
MINISTRAÇÃO PÚBLICA.

ROSELENA GOMES DE SOUZA ALVES CAMPOS

Rio de Janeiro, 1987.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO RECONHECIMENTO
DA INDEPENDÊNCIA DE ANGOLA PELO BRASIL**

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR
ROSELENA GOMES DE SOUZA ALVES CAMPOS

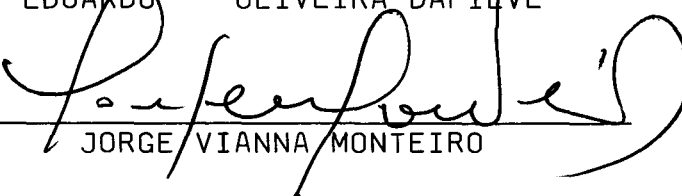
E

APROVADA EM 19.03.1987

PELA COMISSÃO JULGADORA


ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARCHESINI


EDUARDO OLIVEIRA DAPIEVE


JORGE VIANNA MONTEIRO

199008 652

T/EBAP C198a



1000055264

A Eduardo Alves,
meu pai.

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO

CAPÍTULO I

Introdução:

1.1 - A Política Externa Brasileira do Pós-Guerra

1.2 - O Movimento de 1964 e os Caminhos que levaram a Política Externa de 1974.

1.3 - O Governo Geisel

CAPÍTULO II

ANÁLISE DA DECISÃO SEGUNDO O MODELO DE POLÍTICA RACIONAL

O Modelo I

CAPÍTULO III

ANÁLISE DA DECISÃO SEGUNDO O MODELO DE "POLÍTICA BUROCRÁTICA"

CAPÍTULO IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

R E S U M O

A monografia focaliza o processo decisório de reconhecimento da independência de Angola sob dois ângulos de análise. No primeiro, a decisão é examinada à luz da lógica governamental de maximização de resultados propositais, entendido o governo como uma entidade monolítica e racional. No segundo, a decisão é apreciada como o resultado político da ação de diversos atores situados no interior do aparelho do Estado, entendido este como uma entidade pluralista.

A análise propicia a comparação entre os tipos de informação gerados por cada um dos modelos, e conclui pela sua complementaridade como instrumentos de investigação dos processos de decisão governamental.

A P R E S E N T A Ç Ã O

Esta monografia é parte dos requisitos da ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EBAP, da FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Rio de Janeiro), para obtenção do grau de **MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**.

Focaliza uma decisão de política pública, que procuramos analisar através de um estudo de caso - O RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA DE ANGOLA PELO BRASIL - recriando para tanto duas perspectivas que, ao nosso ver, lançam luz sobre aspectos e dimensões distintas de um mesmo problema.

Para efeito didático dividimos esta monografia em três partes. Na primeira procuramos apresentar aspectos substantivos relativos ao contexto histórico do período em que se desenrolou a ação objeto de nossa análise, inclusive uma breve descrição dos antecedentes considerados relevantes para melhor compreensão desse contexto. A segunda parte compreende a análise propriamente dita da decisão e foi inspirada em trabalho de ALLISON (1971), sobre o qual fizemos algumas adaptações, principalmente no que se refere à orientação metodológica, atendendo aos fins e às conveniências desta monografia.

A parte analítica baseia-se na aplicação de dois modelos de análise, que tratam a política como:

- 1 - Uma escolha racional; e
- 2 - A política como resultado político (processo de negociação e barganha).

Na terceira parte deste trabalho - Considerações Finais - procuramos tecer algumas considerações em torno da comparação dos resultados alcançados com a aplicação analítica dos dois modelos.

Durante a elaboração da monografia, alguns fatos impuseram limitações objetivas ao desenvolvimento do tema, dentre as quais releva mencionar os seguintes:

- Falta de trabalhos sob o enfoque da administração pública tendo por objeto a política externa brasileira;
- Reduzido número de estudos organizacionais (1) focalizando o processo decisório da organização governamental brasileira, ou de políticas engendradas nos órgãos denominados de segurança nacional;
- A grande reserva que cerca as atividades das organizações do governo (e mui especialmente as ligadas às questões de segurança), à qual se soma ainda, no caso em foco, a posição tanto mais hermética dos membros dessas organizações, quanto mais conscientes do processo decisório (formal e informal); e
- A limitada abrangência dos estudos sobre política externa brasileira, mesmo sob o enfoque de outras ciências, quase sempre de caráter dedutivo, e a existência de poucos pesquisadores desse campo, no qual têm predominado as abordagens eminentemente econômicas, centradas quase que exclusivamente em aspectos relativos a comércio e mercado.

(1) Por estudos organizacionais queremos referir os estudos de base teórica e empírica concernentes à estrutura e dinâmica do comportamento individual e social no contexto das organizações complexas. Estas podem ser definidas como unidades sociais que representam "um arranjo, intencionalmente constituído, de indivíduos cujas tarefas inter-relacionadas e especializações permitem que o agregado total atinja metas específicas" (Ver Etzioni, 1976 e Champion, 1979). Mais recentemente, esse campo vem sendo ampliado para abranger o estudo das relações interorganizacionais, isto é, dos padrões de interação, cooperação, competição, interdependência e influência entre duas ou mais organizações complexas (Ver, por exemplo, NEGANDHI, 1975).

CAPÍTULO I

I N T R O D U Ç Ã O

Importantes decisões na área da política externa brasileira durante o Governo Geisel abalaram, ou quando menos surpreenderam o país e, mais particularmente, certos grupos radicais de direita, integrantes da coalisão dominante do governo, dentre os quais se destacava o estamento militar.

Esse governo procurou fundamentar sua política externa num "pragmatismo responsável" e "ecumênico", cuja interpretação, confrontada com a orientação até então predominante, iria representar uma mudança profunda na maneira de ver e pensar as ações e decisões no plano externo.

Não se tem conhecimento de nenhum estudo de processo decisório, no campo da política externa brasileira, sob o enfoque de estudos organizacionais, nem antes, nem tampouco depois da mudança de seus fundamentos.

Nossa tentativa de se recriar a "estrutura" e a "lógica" do processo de decisão nessa área, baseia-se num estudo de caso - O RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA DE ANGOLA PELO BRASIL - que culminou com uma "decisão" que acalorou os debates acerca dos seus fundamentos, com importantes implicações teóricas e práticas para os estudos dos processos decisórios governamentais.

Apesar de nossa análise centrar-se no período entre

1974-1975, para composição do ambiente é preciso que se mostrem principalmente as modificações no cenário político, econômico e social a partir do Movimento de 1964. Deve ficar claro, todavia, que a orientação da política externa brasileira até o Governo Geisel, sempre esteve fortemente influenciada pelos pressupostos da política externa norte-americana, desde o segundo pós-guerra.

A Política Externa do Pós-Guerra

BARRACLOUGH (1976), ao se referir à estrutura das relações internacionais antes da II Guerra Mundial, lembra que esta foi marcada por um sistema multilateral de equilíbrio, tendo como centro a Europa. Após a guerra o mundo foi confrontado por um sistema de bipolaridade global, tendo como pólos duas potências: Os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A ascensão dos EUA e da URSS se explicaria, dentre outros motivos, principalmente pelo monopólio quase que exclusivo de armas nucleares e dos "sistemas de expedição" dessas armas.

As duas potências, envergando sistemas de ideologia diferentes, desencadearam, a partir do confronto, um fenômeno chamado de "guerra fria" (2), que mais tarde seria substituído pela expressão "coexistência pacífica", e que veio significar, na realidade, uma luta de ideologias.

(2) O fenômeno intitulado "guerra fria" procurou expressar uma situação em que predominava o estado de paz, mas com a existência de conflitos armados localizados.

A verdadeira consciência da "guerra fria" teria sido tomada, em março de 1946, nos EUA, após um discurso de Churchill, e iria radicalizar a oposição entre os dois blocos.

A política de "blocos" com uma potência dominante traria graves conseqüências aos seus "liderados", pois as potências passaram a ter uma ingerência cada vez maior nos "assuntos domésticos" de seus aliados, como forma de assegurar governos fiéis à sua orientação. Mais receosos ainda ficaram os países que, geograficamente, achavam-se próximos às grandes potências.

No auge da "guerra fria" a posição do Brasil na ONU, em muitas centenas de votações, foi sempre igual à dos EUA, sem exceção. Atitude típica de um seguidor incondicional, uma vez que parece exagerado considerar que em todos aqueles casos os interesses dos dois países fossem coincidentes.

O Movimento de março de 1964, no Brasil, viria sedimentar por mais de uma década a posição do governo brasileiro de apoio irrestrito às diretrizes de política externa inspiradas no papel de liderança exercido pelos Estados Unidos.

O Movimento de 1964 e os Caminhos que levaram à

Política Externa de 1974

Tomando por base a interpretação de que a ordem econômica e a ordem pública achavam-se em processo de desagregação e à beira do caos, em decorrência das ineficientes "administrações" que

vinham tendo, os militares justificaram a intervenção militar de março de 1964. Havia, segundo aquele entender, uma imposição, uma necessidade inarredável de restauração da ordem econômica e da ordem pública.

Foi sob a égide da doutrina de segurança e desenvolvimento, elaborada desde a década de 50 na Escola Superior de Guerra e disseminada em organismos similares na Aeronáutica e na Marinha, que os militares fundamentaram a chamada Revolução e as políticas de governo instauradas a partir de 1964. De acordo com essa doutrina, o binômio desenvolvimento e segurança se expressaria em premissas e conclusões como:

- a) O desenvolvimento e a segurança acham-se vinculados à existência da ordem interna.
- b) Assim sendo, o desenvolvimento era uma questão de segurança, tal como a segurança era uma questão de desenvolvimento.
- c) Logo, à medida em que ocorresse uma maximização da produção como resultado de uma ordem econômica estável, as fontes de insatisfação dentro do país diminuiriam, o que, por seu turno, realimentaria o incremento da produção e o progresso econômico.

Decorrente da ênfase no binômio segurança e desenvolvimento, o autoritarismo tornou-se o elemento marcante dos governos desde então, traço que, como não poderia deixar de ser, teve profundas repercussões no estilo de formulação e implementação de políticas públicas, aprofundando de maneira dramática o divórcio entre a sociedade e os centros decisórios localizados no interior do aparelho do Estado.

O modelo de desenvolvimento proposto pelo grupo que

ascendeu ao poder após 1964, acabou por implicar numa intervenção ostensiva em todas as áreas. Verificaram-se, dentre outras mudanças, alterações no modelo econômico e na vida política e social, a implantação de sistema de planejamento fortemente centralizado, e a vertiginosa ascensão da tecnoburocracia.

O desenvolvimento, associado à idéia de crescimento econômico, norteou as linhas de ação do Governo no sentido de incrementação do processo de acumulação capitalista. Para consecução desse objetivo foi promovida a adaptação do aparelho estatal, que tinha por propósito operar segundo um modelo de centralização decisória. Nesse sentido, foram criados novos ministérios e diversos colegiados do tipo "conselhos interministeriais", como que permitiriam ao Estado tornar-se o condutor do processo econômico. Destaca-se ainda, nesta fase, o crescimento do "Estado investidor" através da política de fomento à criação e desenvolvimento de empresas estatais. Foram introduzidas duas reformas: a Administrativa e a Tributária (como o Conselho de Desenvolvimento Social, O Conselho Interministerial de Preços, o Conselho Nacional de Política Salarial, dentre outros), que atuariam como locus de acomodação de conflito e permitiriam ao Estado tornar-se o condutor do processo econômico sob o manto de uma aparente "racionalidade coordenadora".

No que se refere ao Serviço Público, verificou-se que, após o Movimento de 1964, a Escola Superior de Guerra foi aberta a um número maior de civis, recrutados pelos governos ditos revolucionários para ocupar cargos estratégicos na Administração Pública, passando a constituir o que mais tarde viria a ser conhecido como "tecnocratas" ou "tecnoburocratas".

Com o predomínio da tecnoburocracia, a organização governamental passou a se preocupar de uma forma mais ostensiva com a maximização do desenvolvimento através de técnicas apuradas de organização e gerência, e a fórmula capaz de lhes garantir aquele intento foi buscada no planejamento e na racionalidade técnica.

Todas as medidas, todos os esforços de centralização e todos os expedientes do poder para assegurar o seu modelo de desenvolvimento nos quadros do capitalismo foram insuficientes para evitar que as contradições emergissem: o crescimento econômico não beneficiava as classes menos favorecidas, contradizendo a propaganda do Governo. Além disso, as persistentes perturbações no sistema monetário, com a desvalorização crescente da moeda; a crescente falta de liquidez internacional; e a aceleração do ritmo inflacionário, eram fatos que indicavam que o Estado se encaminhava para um período difícil de crise.

Tornava-se necessário rever as medidas econômicas, políticas e sociais. E a pressão que faltava para essa iniciativa foi produzida pelo cartel do petróleo, que, com a subida do preço do barril de forma incontrolável, havia provocado um colapso na economia internacional, e seus efeitos tiveram um grande impacto em países como o Brasil, consumidores e sem autosuficiência na produção de petróleo.

As mudanças que se avizinhavam, e que a cada momento se tornavam cada vez mais uma imposição, não contaram com a adesão irrestrita de todos os grupos da coalisão dominante. Em 1974, durante o Governo Geisel, foi criada uma fórmula hábil de manobra, expressa numa proposta de mudanças "lentas e graduais", passando a

ser o gradualismo o termo estratégico do governo para lidar com as contingências de mudança. Antes, porém, de examinar as vicissitudes do governo que se iniciou em 1974, ao qual coube a tarefa de implementar as "mudanças graduais", cabe examinar a política externa no período de 1964 a 1973, com relação especialmente às colônias portuguesas na África.

A Política Externa Brasileira e a Questão Colonial

A partir de 1964 a política externa brasileira ganhou maior impulso no sentido de se manter fiel ao bloco anti-socialista. Segundo as palavras do Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República no Governo Geisel, HUGO ABREU (1979), logo após 1964 houve

"... uma exacerbação de nossos sentimentos anticomunistas, fruto da vitória contra o extremado esquerdismo que dominava o Governo João Goulart."

E, dadas essas circunstâncias,

"... não foi difícil aos nossos extremados de direita confundirem os sentimentos de liberdade das colônias portuguesas na África como simples manifestações comunistas que a nós cabia combater." (p. 53)

Encarando os acontecimentos na África sob esse prisma, o Governo brasileiro entendia que o melhor meio de combater as supostas manifestações comunistas era mediante o apoio ao colonialismo português. O Governo nessa época não hesitou em defender a tese de que

"... não havia colônias, mas apenas "províncias ultramarinas

nas" fraternalmente ligadas a Portugal, como se não fosse realidade a violência permanente contra as populações netivas das colônias da África Portuguesa." (Abreu, p.53).

Além das razões relacionadas anteriormente, relativas à hostilização de ideologias contrárias à que inspirou o Movimento de 1964, HUGO ABREU colocou ainda em questão os "sentimentos" que ligam brasileiros e portugueses. Sentimentos expressos numa "afetividade incomum de respeito e de admiração entre antigos colonos e colonizadores", quando o que normalmente ocorreria nesses casos seria justamente o contrário. É o mesmo Abreu que constata:

"... Foram provavelmente esses sentimentos que levaram o Brasil, durante tanto tempo, a apoiar os empreendimentos colonialistas de Portugal na África." (p. 52).

Como explicar um absurdo como o de ver o Brasil,

"... uma antiga colônia, cujo povo é radicalmente anticolonialista, votando na ONU a favor de Portugal e contra os anseios de liberdade dos países da África Portuguesa".
(p. 52)

Após o Movimento de 1964 o Brasil votaria sistematicamente a favor de Portugal na questão colonial, embora procurasse manter uma imagem de que agia de forma equidistante, através de um discurso impregnado de expressões conotadoras de neutralidade, tais como: "autodeterminação dos povos", "não-intervenção nos negócios internos", "decisão pacífica das questões", e "repúdio à discriminação racial".

A posição do Brasil com relação à situação das colô

nias portuguesas na África vinha abrindo grandes abismos entre o Brasil e aquelas nações, cada vez mais ansiosas por liberdade. É claro que o Governo brasileiro tinha conhecimento desse fato, já que este se tornava cada vez mais transparente a todos.

É nesse contexto que, segundo RODRIGUES (1982), Gibson Barbosa, Ministro das Relações Exteriores do governo Médici, durante sua viagem à África, em outubro de 1972, tomou consciência

"... da força dos sentimentos africanos na questão da Independência de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, à medida que os líderes africanos lhe solicitavam o apoio completo para uma posição anti-colonial, os sugeriam que o Brasil encorajasse ativamente Portugal a decidir sobre o destino de suas colônias, ou determinasse, através de seus bons ofícios, um tempo aceitável para a Independência." (p. 516)

Essa demanda ao governo Médici, ultraconservador e dominado pela obsessão de segurança interna, não encontrou acolhimento nos centros nevrálgicos do poder, marcado pelos recentes confrontos com a guerrilha urbana e rural no plano interno. E a decisão de votar contra as guerras de libertação nacional na África Portuguesa se manteria até o fim daquele governo.

O tempo mostrou, porém, que era iminente a libertação das nações africanas de jugo português, e os países aliados à causa da libertação nacional dessas colônias passaram a articular mecanismos de pressão, na forma, por exemplo, de boicote econômico a todos os países que se mantivessem contrários aos anseios africanos da independência.

Diante desses fatos, o Brasil evitou compromissos

mais abertos com Portugal. Para o Governo português isso ficou claro depois da visita de Médici e Gibson àquele país, em retribuição à do Presidente Américo Thomás e do Primeiro-Ministro Marcelo Caetano. Muito embora esse acontecimento tenha demonstrado certo arrefecimento da ênfase brasileira no alinhamento automático com as posições colonialistas, essa aparente inflexão se reverteria pouco depois, por ocasião da votação da Resolução da ONU nº 2.918, que determinava que Portugal promovesse negociação com as suas colônias, ocasião em que o Brasil votou, com apenas quatro outros países, contra a proposição. Igual voto foi proferido também pelo Brasil por ocasião da votação da Resolução nº 3.061, que acolhia a autodeclaração da independência de Guiné-Bissau e condenava Portugal pela ocupação ilegal das áreas do país.

O Governo Geisel (1974/78)

De acordo com trabalho realizado pelo IPEA/a (s/d.), a formulação e a execução da política econômica do governo Geisel foram fortemente condicionadas pela crise que atingiu o mundo em 1973, e pelos efeitos recessivos e inflacionários dela decorrentes:

"... A quadruplicação dos preços do petróleo - seguida de estagnação econômica dos países industrializados -, a elevação generalizada dos preços, o aumento do desemprego e o crescimento inusitado dos déficits em conta-corrente dos países importadores de petróleo forneceram a moldura das linhas de ação do Governo." (p. 7)

Em decorrência desses fatos, a política econômica do governo Geisel teve os seguintes objetivos:

- I - Proteger o país dos efeitos da crise internacional que atingiu, principalmente, os países desenvolvidos, nos anos de 1974/75;
- II - Equilibrar a balança comercial que se encontrava fortemente pressionada pelos reajustes decorrentes da crise do petróleo;
- III - Manter a economia com uma taxa de crescimento, de modo a amparar segmentos prioritários e evitar reflexos negativos na área social; e
- IV - Assegurar o bem-estar material da sociedade pela elevação do poder aquisitivo da população e pela melhoria da distribuição de renda entre indivíduos e regiões. (Idem, p. 8)

Para que fosse facilitado o processo de desenvolvimento nacional, era preciso que

"... as potencialidades internas se traduzissem em objetivos claramente definidos, e que os custos de ação externa fossem a cada momento, revistos e atualizados à luz das transformações, não raro abruptas, do panorama internacional." (IPEA/b, p. 6)

Diante dos atributos do país de apresentar notáveis condições de irradiação política e econômica, quer pela sua história, quer pela sua dimensão, o governo entendeu como necessário realizar ao máximo o seu potencial diplomático. Ademais, ainda poderia contar com a singularidade de suas características geográficas, culturais e étnicas que lhe favoreciam imensamente.

"... impunha-se traduzir a crescente abertura do Brasil à economia internacional em mais intensa e adequada participação nos processos de deliberação política entre as nações." (idem, p. 6)

Com essa justificativa procurou o Governo Geisel buscar maior integração do Brasil na comunidade internacional,

"... universalizando sua área de contactos e intensificando sua atuação, quer nos foros multilaterais, quer no plano do relacionamento bilateral." (idem, p. 6)

Como já foi ressaltado, a ordem vinculada ao desenvolvimento e este ao crescimento econômico era a premissa básica dos governos militares. Desse modo, se o país se defrontava com uma iminente crise interna onerada, cada vez mais, pela crise internacional, tornava-se imprescindível que o Governo buscasse reduzir ao máximo os seus impactos.

Uma saída levada a efeito foi a de que urgia que se acelerassem os esforços de ampliação de opções e de aproveitamento mais profícuo das oportunidades no cenário internacional.

" Consciente de que a melhor maneira de enfrentar tais dificuldades não estaria na passividade ou na contenção de contactos externos, o Governo do Presidente Geisel timbrou em evitar alinhamentos automáticos, incompatíveis com as aspirações nacionais e contraditórias com os cenários do mundo." (idem, p. 6)

A política externa desse governo desempenharia um papel estratégico para a superação da crise interna e dos efeitos da crise externa.

No pronunciamento do Presidente Geisel durante a primeira reunião ministerial realizada no dia 19 de março de 1974, em Brasília, onde traçou o programa de seu governo no campo das rela-

ções exteriores já avulta a referida ofensiva no terreno comercial:

"... Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviços, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso da tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato mas com firmeza, as opções e realinhamentos indispensáveis." (MRE, 1975, p. 9)

Para tanto era preciso que o Governo não ignorasse as mudanças no plano externo e a conseqüente necessidade de o Brasil enfrentá-las de forma a não prejudicar, ainda mais, a situação do país. Relacionados com a questão das colônias portuguesas na África, acontecimentos como os que a seguir iremos descrever indicavam que muitas coisas haviam mudado.

a) Em 25 de abril de 1974, ocorreu a Revolução portuguesa que derrubou a ditadura que por longos anos havia dominado o país:

"... E para o novo Portugal democrático, para os povos ansiosos por liberdade da África portuguesa, o Brasil era inimigo, era apenas uma das ditaduras aliadas da antiga ditadura que os vinha oprimindo." (Abreu, p. 53)

O incidente surgido com a nomeação do General Carlos Alberto Fontoura para o cargo de embaixador do Brasil em Portugal permite que se avalie, com maior clareza, como o novo regime portu-

guês considerava o Governo Brasileiro:

"... Fontoura fora indicado por Médici, recebera o agreement da Chancelaria portuguesa e preparava-se para embarcar para Portugal quando sobreveio a Revolução. Com o conhecimento do novo regime pelo Brasil, não deveria haver qualquer problema quanto a ida no nosso embaixador, mas tal não aconteceu. O Governo português começou a pôr obstáculos e chegou a propor que o Brasil substituísse o General Fontoura, nomeando outro embaixador." (Idem, ibidem)

A imprensa, segundo ainda Hugo Abreu, atacava Fontoura, acusando-o de chefe da repressão no Brasil (Fontoura havia sido chefe do Serviço Nacional de Informações). A ameaça brasileira de não mandar outro embaixador garantiu o posto para Fontoura, mas não pode evitar a hostilização dispensada pelos portugueses à embaixada brasileira em Portugal e ao seu embaixador.

b) Por essa época, as missões diplomáticas brasileiras enviadas a colônias portuguesas na África eram recebidas com grande hostilidade.

"... Quando mais precisávamos de vocês brasileiros, vocês estavam contra nós. Como podemos ser amigos agora?" (Idem, Ibidem)

Joaquim Alberto Chisano, representante da Frelimo no Governo misto de Moçambique, ante a postura brasileira de favorecimento a Portugal, e em face da posição adotada na ONU votando contra, abstendo-se, ou ainda omitindo-se, deixou transparecer em uma entrevista o sentimento que os animava naquela época com relação ao

Brasil:

"- Teria tido o Brasil interesse em cooperar com a Frelimo para a Independência de Moçambique?... - Qual a cooperação que o Brasil poderá dar à descolonização da África?..."

c) A União afro-árabe havia passado a isolar os países contrários à Independência das colônias portuguesas na África e o Brasil - que constava da lista dos países a serem isolados - dependia naquele período de 80% do petróleo importado. Para RODRIGUES (198) essa pressão foi a decisiva para que o Brasil passasse a praticar o "pragmatismo responsável", que aceitava o pluralismo ideológico.

Os resultados políticos diante de tantos impactos não demoraram a aparecer:

"... Embora não se fosse reconhecido como amigo ou inimigo pelos árabes, o Governo brasileiro aproveitou a visita do Ministro das Relações Exteriores Arsène Usher Assouan, da Costa do Marfim, um governo moderado em questões coloniais, para assinalar a mudança de sua política. Assouan publicamente solicitou que o Brasil intercedesse junto a Portugal para facilitar a Independência de Guiné-Bissau. Num comunicado conjunto, pela primeira vez se falou no 'direito dos povos a autodeterminação e Independência', em relação aos povos africanos. Simultaneamente foram dadas instruções ao embaixador brasileiro nas Nações Unidas para abster-se de votar a favor da África Portuguesa." (Rodrigues, p. 518)

De acordo com as nossas pesquisas, a primeira referência explícita de entidades oficiais brasileiras com relação à independência de Angola data de 4 de julho de 1974, numa nota oficial

distribuída pelo Itamaraty, nos seguintes termos:

"Na sexta-feira passada, dia 31 de maio, foi recebida no Itamaraty uma comunicação na qual a Organização da Unidade Africana solicitou do Governo brasileiro que, como amigo de Portugal, exerça sua influência junto ao Governo português em favor da concessão da independência de Moçambique e de Angola e do reconhecimento da República de Guiné-Bissau.

Em atenção a este pedido, o Governo brasileiro deu conhecimento ao Governo Português, pelos canais diplomáticos competentes, do texto da referida comunicação." (Idem, ibidem)

Oito dias após esse comunicado, dia 8 de julho de 1974, o Itamaraty distribui à imprensa uma nota em que definiu a posição do Governo brasileiro com relação aos territórios portugueses na África, dizendo que:

"Dada a evolução do problema, considera o Governo brasileiro ser este o momento oportuno para tornar público a sua posição em relação aos territórios portugueses na África e que é a seguinte:

- I - Os laços especiais de amizade que unem o Brasil e a todas as Nações africanas, e, de modo particular, o natural interesse do povo brasileiro pelo destino dos povos irmãos dos territórios sob administração portuguesa na África, evidentemente colocam o Governo brasileiro no dever de colaborar para o encontro de uma solução que assegure o destino a que esses povos têm direito na comunidade das Nações.
- II - O Governo brasileiro está convencido de que as circunstâncias que se criaram em relação ao problema português na África poderão ensejar uma solução pacífica, que assegure o respeito às legítimas aspirações dos povos interessados.

III - O Brasil condena toda a política de caráter colonialista ou racista. Por isso, tem sempre repudiado soluções desse tipo, taxativamente condenadas, com o apoio do Brasil, nos foros internacionais.

IV - O Governo Brasileiro não aspira a exercer mediações e, por isso, não a oferece. Está, contudo, preparado para prestar toda a colaboração que lhe seja solicitada pelas partes interessadas às quais o Brasil se sente ligado pela história, pela raça e pela cultura." (MRE, 1974, p. 67)

Em 19 de junho de 1974, durante as comemorações do dia das Nações Unidas, na Sessão conjunta das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro das Relações Exteriores assim se pronunciou em discurso:

"Temos consciência nítida de uma responsabilidade histórica pelo futuro dessas comunidades africanas, comunidades a que não só estamos ligados pelo sangue e pela cultura, mas que, também como o Brasil, surgiram do mesmo movimento irreprimivelmente criador que foi a expansão ultramarina portuguesa. Esta especial responsabilidade histórica do Brasil exige de nós que estejamos preparados a prestar a colaboração de nossa voz e de nossos atos no encaminhamento de soluções justas e urgentes.

Não nos iludamos, contudo. Por mais engenhosas que sejam as fórmulas e por melhor inspiradas que sejam as negociações, não haverá obra autêntica e duradoura de engenharia política se não se assegurar a consecução das legítimas aspirações da África e o respeito aos direitos das comunidades locais, inclusive no que têm de portuguesas, pois a realidade humana dos territórios africanos sob administração lusitana não se esgota em apenas uma de suas facetas. Na longa história do 'mundo que o português criou' nunca se esperou tanto da imaginação e ao mesmo tempo da sabedoria política de Ho-

mens de Estado, daquele equilíbrio de qualidades que caracterizou a ação de estadistas portugueses e brasileiros, sobre quem recaiu no passado a tarefa ingente de construção nacional." (Idem, p. 43)

Logo após ao acordo entre Portugal e Angola pelo reconhecimento da Independência angolana, o Governo Brasileiro enviou as seguintes mensagens. (MRE, 1975, p. 88):

- Do Presidente Ernesto Geisel ao Presidente da República Portuguesa, General Francisco Costa Gomes; em 31 de janeiro de 1975:

"Desejo expressar a Vossa Excelência o regozijo do Governo e povo brasileiros pelos resultados alcançados na recente reunião entre autoridades portuguesas e os representantes do povo angolano. O acordo então celebrado vence um desafio da História e assinala o empenho de ambas as partes em construir as bases para um futuro de íntima colaboração, que deve inspirar aos povos unidos pelo passado comum.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os protestos da minha mais alta consideração."

- Do Presidente Ernesto Geisel ao Senhor Jonas Malheiros Savimbi, Presidente da União Nacional pela Independência total de Angola (UNITA), em 31 de janeiro de 1975:

"O Governo e o povo brasileiros, na sua consciência do alto significado que revestiu para o futuro de Angola o acordo concluído entre os Representantes de seu povo e as autoridades portuguesas, celebram o início de uma nova fase na vida da Nação irmã.

De modo especial, desejo expressar a Vossa Excelência meus ardentes votos para que o povo angolano se mantenha unido na sua deliberação de assegurar para Angola a posição de relevo que lhe corresponde na comunidade internacional."

- Do Presidente Ernesto Geisel ao Senhor Holden Alberto, Presidente da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), em 31 de janeiro de 1975:

"Ao expressar a satisfação que o Governo e o povo brasileiros registraram a feliz conclusão do acordo para o pleno conhecimento de Angola, desejo fazer chegar a Vossa Excelência a certeza de que a Nação brasileira acompanha com seus votos e a sua fraterna solidariedade o empenho dos Representantes do povo angolano em assegurar a unidade, o progresso e a soberania de sua pátria."

- Do Presidente Ernesto Geisel ao Senhor Agostinho Neto, Presidente do Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), em 31 de janeiro de 1975:

"Desejo expressar a Vossa Excelência a especial satisfação com que o Governo e o povo brasileiros verificam ter chegado a bom termo a recente conferência entre as autoridades portuguesas e os Representantes do povo angolano. Faço votos para que a Nação irmã, no limiar da sua Independência, encontre na unidade e no progresso do seu povo o caminho para o seu destino."

Em 20 de fevereiro daquele ano, o Presidente do Brasil enviou ao Brigadeiro Antonio da Silva Cardoso, Alto Comissário do Go-

verno de Transição de Angola, a seguinte mensagem:

"Ao agradecer a Vossa Excelência, ao Colégio Presidencial e demais membros do Governo de transição de Angola os votos formulados pelo início de frutuosas relações de amizade e cooperação entre os dois países, desejo expressar a segurança de que o Governo e o povo brasileiros estarão ao lado da Nação irmã no seu desempenho de conquistar a paz e o progresso. Muito apreciei as expressões de Vossa Excelência a respeito da presença brasileira no ato de instalação do Governo de Angola."

Em 11 de novembro de 1975, o Governo brasileiro, imediatamente após a tomada de poder pela Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), reconheceu aquele governo:

"Na data estabelecida para a proclamação da Independência de Angola, 11 de novembro de 1975, o Governo brasileiro manifesta reconhecer o Governo instalado em Luanda, em observância das regras que presidem a convivência internacional. Desde a criação, em 31 de janeiro último, do governo de transição de Angola, o governo brasileiro com absoluta isenção e deliberação de não intervir nos assuntos internos de Angola, manteve na capital angolana uma representação especial, que será convertida em embaixada com o estabelecimento de relações diplomáticas. Na sua aspiração de fortalecer os vínculos naturais que existem entre os dois países, o governo brasileiro adota a posição de respeitar escrupulosamente o processo político interno daquele país." (O Estado de São Paulo, 11.11.75)

Uma decisão como esta, por parte de um governo continuista das idéias propagadas pelo Movimento de 1964, deu ensejo a tensões. No Brasil as tensões mais transparentes ficaram por conta de

grupos ultraconservadores que eram contrários aos fundamentos da política externa do governo Geisel, cujo pragmatismo aceitava o pluralismo ideológico.

"... depois da ditadura semifacista de Salazar e Marcelo Caetano, era natural que os portugueses se lançassem para o outro lado e tendessem, pelo menos de início, para o comunismo. Da mesma forma, enquanto eram oprimidas e massacradas pelo regime português, as antigas colônias africanas foram apoiadas, quase que exclusivamente, pelos países comunistas, e era também natural que seus maiores heróis, na hora da libertação, fossem os mesmos líderes comunistas que lutaram contra a opressão da metrópole. E era com esses líderes que nossos diplomatas deveriam negociar." (Abreu, p.59)

Esses fatos eram considerados inaceitáveis para os radicais de direita (militares e intelectuais) que repudiavam a política levada adiante pelo Ministério das Relações Exteriores, que foi muito criticado quando do reconhecimento imediato da independência de Angola,

"... pelo que se costuma chamar de açodamento, ao reconhecer, logo de primeiro dia, o Governo de Agostinho Neto, recém-instalado em Luanda, com o apoio, inclusive, de forças cubanas"

chegando ao ponto de sofrer, segundo Abreu, verdadeira campanha de desmoralização,

"... sendo acusado até de ter cooperado para a implantação do comunismo em Angola." (Idem, p. 56)

As acusações chegaram ao ponto de extrapolar o âmbi-

to institucional do MRE e atingir a própria figura de seu chefe, o Ministro Azeredo da Silveira.

"Em fins de 1975, a campanha contra o Ministro das Relações Exteriores, em certas áreas da opinião pública, inclusive no meio militar, era tão intensa que propus e o Presidente inseriu o seguinte trecho em sua saudação de fim de ano, de forma a apoiar publicamente a ação do Itamaraty: ... 1975 foi também fecundo no estreitamento de laços de amizade com as nações Africanas. Êxito especial deve ser creditado à política de aproximação com as novas nações de língua portuguesa, no contexto da qual, fiel aos princípios da não-intervenção e de respeito à autodeterminação dos povos, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com todos os Estados oriundos das antigas colônias de Portugal." (Idem, Ibidem)

As decisões do Governo Geisel no plano externo geraram tensões com os EUA, uma vez que o Brasil já não vinha acompanhando incondicionalmente as orientações tradicionalmente ditadas pela liderança do "bloco ocidental", em decorrência dos novos fundamentos da política externa brasileira. Destacaram-se como pontos de divergências as seguintes decisões:

- O estabelecimento de relações diplomáticas com a China Popular, em nível de embaixada, na mesma data, 15 de agosto de 1974, em que é reafirmada uma política externa "ecumênica e pragmática";
- O discurso do Chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira, na abertura do XXIX na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em New York em 23.07.74 focalizando o problema da descolonização;

- O voto do Brasil na ONU contra o sionismo; e
- O reconhecimento imediato da independência de Angola pelo Brasil.

Para o Governo brasileiro a nova política era o caminho que tornava possível a realização dos objetivos do Governo; não havia diante da situação uma atitude mais apropriada do que uma filosofia de ação que dava ao país maior espaço para suas realizações.

O governo, de acordo com as palavras do Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira (MRE, 1974) entendia que:

- a) A política externa brasileira é pragmática porque se opõe ao apriorismo e ao idealismo verbal. Funda-se na apuração realista dos fatos e na avaliação ponderada das circunstâncias. Visa à eficácia material e não à coerência formal, na consecução dos objetivos nacionais.
- b) A noção de responsabilidade que a filosofia de ação do Governo agrega ao conceito de pragmatismo protege a norma operacional da suspeita de anti-ética.
- c) O ecumenismo é o terceiro conceito-chave do governo no plano externo, não há uma predisposição por parte do Brasil ao isolamento e ao longo de sua

história o povo tem sido aberto ao convívio franco com outras nações.

Quais são as conseqüências para a política governamental de uma descontinuidade no conjunto de variáveis ("o meio externo") (3) que condicionam a formulação?

Seria então fato que a formulação da política externa não fora uma decisão tomada pelo simples propósito de se renovar, mas representava a contingência imposta pelo momento?

A decisão do governo brasileiro em 1975 de reconhecer a independência de países africanos pró-socialista deu ensejo a discussões mais amplas sobre essa mudança e o seu significado.

Espera-se que a tentativa de reconstrução da "estrutura" e da "lógica" do processo de decisão através de um estudo de caso, como o **Reconhecimento da Independência de Angola pelo Brasil**, venha a contribuir para um conhecimento maior dos procedimentos de decisão da organização governamental brasileira.

(3) Por "mudança ou descontinuidade" entende-se "uma alteração significativa (do ponto de vista de uma trajetória pregressa) de uma ou mais variáveis do conjunto de influências exógenas ao processo decisório do Governo. Essas influências compõem o que habitualmente, se toma como o "meio externo" da organização do Governo. Por definição, a mudança segue um padrão aleatório e compete ao rastreio ("scanning") da organização estimar o estado mais provável desse meio externo.

O choque do petróleo em 1972/73 é um exemplo de mudança."
(VAISON, 1973, p. 1018)

CAPÍTULO II

ANÁLISE DA DECISÃO SEGUNDO O MODELO DE "POLÍTICA RACIONAL"

(MODELO I)

De acordo com este modelo as decisões são escolhas racionais. O Governo, ao decidir, seleciona a ação tendente a maximizar alvos e objetivos. Logo, os acontecimentos, sob este prisma, são atos propositais do governo.

De acordo com Allison, é segundo a lógica desse modelo que a maioria das pessoas pensam e vêem as políticas públicas de um modo geral.

A decisão do Governo brasileiro de reconhecer a independência de Angola, logo após a tomada de poder pelo MPLA, pode ser entendida, de acordo com o prisma racional, como a ação que maximizaria os alvos e objetivos do governo Geisel. Essa ação (4) não se estabeleceu, todavia, no vácuo. Ela foi proposta após um processo de decisão que passa a ser, a partir daqui, o ponto central desta monografia.

A reconstrução do processo de decisão procura mostrar como essa decisão poderia ter sido escolhida. Criamos, para tanto, a seguinte estrutura de decisão:

- 1 - "Input"
- 2 - Objetivos Governamentais estabelecidos

(4) Utilizaremos, indistintamente, os termos "política" e "decisão de política", para designar a ação objeto de nossa análise.

- 3 - Políticas/alternativas - Avaliação
- 4 - Previsão de Impactos
- 5 - Comparação de Impactos
- 6 - "Output"

De acordo com a estrutura que adotamos, a decisão é encarada como uma resposta do governo às forças advindas do ambiente. As forças (valores e informações) geradas no meio ambiente, e que afetam o governo, são vistas aqui como "inputs".

1 - "INPUTS"

Conforme já foi mencionado, entendemos como "inputs" os valores e informações provenientes do ambiente que afetam o governo.

Meio ambiente, segundo Dye (1972)

"... é qualquer condição ou circunstância situada fora das fronteiras do sistema político" (p. 54)

Cabe ressaltar que sistema político é entendido aqui, nesta parte de nossa monografia, como governo.

Os valores e informações recebidos como demandas no processo de decisão foram captados da exposição feita na parte introdutória dessa monografia, que podemos assim resumir:

- 1 - A estrutura das relações internacionais após a II Guerra foi marcada pelo sistema de bipolaridade global;
- 2 - Os polos desse sistema foram duas potências: EUA e a URSS;

- 3 - O Brasil ficou ao lado do bloco liderado pelos EUA;
- 4 - A oposição entre os dois blocos foi marcada pelos sistemas de ideologias divergentes das potências liderantes;
- 5 - Os seguidores mantinham governos fiéis à potência-líder do qual era aliado. O Brasil foi um seguidor incondicional das proposições do seu bloco;
- 6 - O Movimento Revolucionário de março de 1964, no Brasil, fortaleceu a aliança Brasil/EUA;
- 7 - Após 1964, o Brasil se defrontou com alterações no seu processo de acumulação capitalista, como maneira de acelerar o desenvolvimento;
- 8 - Em 1973 já existiam dúvidas quanto ao fracasso desse modelo de "desenvolvimento com segurança". O país estava em crise, O petróleo, que desde 1972 subia de preço, gerou no ano seguinte uma crise internacional.
- 9 - Em 1974 o Governo precisava fazer "alguma coisa" para controlar os efeitos recessivos e inflacionários, do contrário poderia advir o caos;
- 10 - A proposta do Governo Geisel (1974/78) compreendia a implantação de mudanças "graduais" em todas as áreas do Governo;
- 11 - Nesse governo se inaugura no Brasil uma filosofia de ação com base no "pragmatismo responsável", no "ecumenismo" e na "independência nacional" como a principal resposta à crise;
- 12 - Com relação à questão da independência das colônias portuguesas na África, o Brasil, que até então sempre votara contra, reviu essa posição com base nos novos fundamentos de sua política externa.

As decisões sobre política externa no governo Geisel levariam em conta o contexto de crise e de "luta de sobrevivência". A crise impulsionava o Brasil a diversificar seu mercado fornecedor e exportador. Logo, não seria boa política afastar mercados promi

sores. A projeção de um país depende em grande parte do número de aliados e de sua importância para estes.

Sob a influência desse ambiente é que os objetivos do governo Geisel foram estabelecidos e conseqüentemente as diretrizes de suas políticas.

2 - O Estabelecimento de Objetivos

São objetivos gerais e permanentes do governo:

- a) Segurança Nacional;
- b) A Manutenção da Paz;
- c) A Independência Nacional;
- d) O Desenvolvimento Econômica e Social do País.

De acordo com SILVEIRA (1975), esses objetivos são abstratos e configuram o ideal abstrato a alcançar. Mas esses objetivos só são abstratos enquanto potencial. A tentativa de concretização desses objetivos implica que inicialmente se faça a sua tradução para objetivos operacionais.

Essa tarefa de tradução é complexa e de muita responsabilidade. Isto porque, a cada dia, a significação desses objetivos abstratos vem se tornando cada vez mais complexa, como o próprio ministro das relações exteriores daquele período muito bem exemplificou, ao lembrar que, antes, a segurança dizia respeito unicamente à guarda das fronteiras geográficas e hoje, muito mais do que isso, nela se circunscreve o "satelitismo" e a "subversão ideológica".

A operacionalização dos objetivos abstratos do gover

no deve levar em conta, portanto, a sua complexa significação, que é moldada pelo período histórico em que se insere.

No governo Geisel esses objetivos foram operacionalizados levando-se em conta, dentre outras coisas, os efeitos da crise interna e externa que abalaram o país. Para efeitos analíticos inferimos, como objetivos operacionais daquele Governo no plano externo, as seguintes proposições:

- 1 - Convivência construtiva com as demais nações, evitando soluções isoladas;
- 2 - Crescente interdependência econômica, baseada na coordenação e não na subordinação;
- 3 - Neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu poder nacional.
- 4 - Participar de todas as ações/decisões importantes do Terceiro Mundo e em organismos internacionais importantes a fim de melhorar ou elevar sua auto-imagem;
- 5 - Explicitar as convergências tácitas (dentro da área de ação da coincidência);
- 6 - Maximizar o produto das negociações (dentro da área de ação);
- 7 - Procurar criar as condições para dissolução dos impasses (dentro da área de ação - das divergências).
- 8 - Buscar a integração dos interesses nacionais com os interesses externos;
- 9 - Ter um papel hegemônico pelo menos no âmbito regional;
- 10 - Assegurar a soberania de seus próprios recursos e sobre todos os aspectos do seu próprio desenvolvimento;
- 11 - Diversificar mercados, fontes financeiras e fontes tecnológicas;
- 12 - Estabelecer arranjos cooperativos, quer puramen

te financeiros, quer sobre investimentos de grande porte;

- 13 - Assegurar o fornecimento continuado das matérias-primas, especialmente do petróleo;
- 14 - Impulsionar a criação de grupos para estudar os problemas da transferência de tecnologia e do comportamento das empresas transnacionais;
- 15 - Criar atividade redobrada para garantir o acesso dos produtos de nossa exportação aos mercados de países industrializados.

Como diretrizes tomamos as seguintes proposições:

- 1 - A política externa deve estar atenta à dinâmica dos fatos;
- 2 - A política externa deve ser inovadora;
- 3 - A Política externa deve evitar o fatalismo dos alinhamentos automáticos ou apriorísticos;
- 4 - A política externa deve se orientar de acordo com a nova filosofia de ação: "Pragmática", "Responsável" e "Ecumênica".

De posse das diretrizes e dos objetivos operacionais da política externa podemos partir para a avaliação dos custos e benefícios associados às alternativas políticas objeto de nossa análise.

3 - Políticas/Alternativas - Avaliação

Sobre a questão da Independência de Angola podemos dizer que, em essência, foram sugeridas duas políticas (ações):

- 1 - Reconhecer imediatamente a independência de Angola; ou
- 2 - Adiar essa decisão por mais algum tempo

Avaliação de P1 - Reconhecimento imediato:

Custos: possibilidade de agravamento das tensões com os grupos radicais de direita e com os EUA. Necessidade de acomodação de um possível atrito pela questão do "pluralismo ideológico" que a decisão impunha.

Benefícios: melhorar a imagem do Brasil junto as nações africanas, especialmente com Angola, onde o Brasil tinha interesses econômicos crescentes (5). Igualmente com os países aliados à luta pela independência africana. Maiores chances de o governo atingir seus objetivos políticos e econômicos.

Avaliação de P2 - Adiar a decisão por mais algum tempo

Custos: Possibilidade de tensões com:

a) o Governo estabelecido em Angola e a conseqüente dificuldade de manter a missão brasileira lá estabelecida e que avia cobertura aos crescentes interesses brasileiros naquele país;

b) os países da unidade afro-árabe e seus demais aliados.

Redução da possibilidade de o Governo atingir seus objetivos econômicos e políticos.

Benefícios: Evitar atritos com os grupos radicais de direita no Brasil, alguns dos quais situados em pontos estratégicos do aparelho do Estado; Preservar o padrão de alinhamento com a liderança dos EUA no bloco ocidental; e Manter a postura de distanciamento de governos inspirados por ideologias de caráter socializante, para evitar o "contágio".

(5) Por exemplo, o Brasil, desde que Geisel era o Presidente da Petrobrás, sempre alimentou a idéia de por em prática um projeto de exploração de petróleo em Angola.

4 - Previsão de Impacto

1 - Reconhecer imediatamente a independência de An la:

O desejo do Brasil sempre foi o de melhorar a sua posição no "round" internacional. Argumentava ser um interlocutor válido perante o Primeiro Mundo e um bom representante do Terceiro, por reunir características tanto de um como de outro. A grandeza de seu território, a sua cultura, e a sua diversificação étnica eram outros pressupostos invocados ao se cogitar de uma possível liderança brasileira junto aos países do terceiro mundo.

Após a crise internacional do petróleo, era viável que alguns países mudassem a sua posição no cenário internacional. O Brasil, mesmo enfrentando uma imensa crise interna, acreditava que a condução de sua política externa dentro da filosofia de ação estabelecida poderia obter, ou quando menos se encaminhar para a obtenção de, uma posição mais influente do que a que vinha ocupando.

A opção de reconhecer a independência de Angola, se levado em conta o interesse acima e a congruência dessa decisão com os objetivos operacionais estabelecidos pelo governo, permitia a prever a possibilidade de impactos bastante positivos. Ademais, essa decisão era consistente com as diretrizes da política externa.

2 - Adiar essa decisão por mais algum tempo.

Essa decisão, ao contrário da anterior, não guardava congruência com os objetivos propostos, nem consistência com as

diretrizes e aspirações do governo. O país buscava resultados econômicos e políticos favoráveis à saída da crise interna e à sua elevação no plano externo. O "timing" da decisão poderia ser decisivo para os resultados almejados pelo governo. A projeção da decisão P2 poderia ter um alcance indefinido para o Brasil.

5 - Comparação de Impactos

Ao nos referirmos aos objetivos do Governo, em item anterior, dissemos que os objetivos gerais e permanentes de Segurança Nacional, Manutenção da Paz, Independência Nacional e Desenvolvimento Econômico e social eram objetivos abstratos que cada governante traduzia ao nível de objetivos operacionais. E que esses objetivos abstratos eram ideais abstratos a alcançar mais que, um objetivo só é abstrato enquanto potencial, enquanto meta.

Cada Governo procura contribuir para a concretização dos objetivos abstratos traduzindo-os em objetivos operacionais realizáveis. O governo deve ter em conta que esses objetivos operacionalizados é que orientarão a atividade política do país e que as ações por eles inspiradas buscam resultados para compor uma estrutura (que teoricamente deveria se estabelecer de forma ordenada de governo a governo) que tem por fim a consecução, a longo prazo, dos objetivos abstratos. Para tanto, é importante que a tradução seja feita de forma realista, vale dizer que além das considerações sobre o complexo significado de cada objetivo abstrato, tenham-se em conta as circunstâncias ambientais que permitirão ou não que esses objetivos se realizem.

Como tivemos a oportunidade de mencionar em outras

passagens desta monografia, o período em que se desenrolou a ação objeto de nossa análise foi marcado por graves crises: interna e externa. Este dado, pela sua repercussão, não poderia ter ficado de lado ao serem traduzidos os objetivos que guiaram a atividade política do governo. As forças exógenas determinam em grande parte a possibilidade de realização dos objetivos. Após este trabalho de tradução dos objetivos de abstratos para operacionais a atividade política dispõe de orientação, voltada para a realização dos objetivos estabelecidos.

Partindo desta lógica, dados os objetivos operacionais do governo Geisel apresentados anteriormente, pode-se dizer que a opção P1, finalmente adotada, reunia maiores chances de tornar realizáveis os objetivos traçados pelo governo.

6 - "OUTPUT"

A decisão do governo brasileiro de reconhecer imediatamente a independência de Angola, "output" do processo de decisão que acabamos de acompanhar, foi aparentemente uma consequência da maximização de valores positivos que poderiam advir dessa decisão.

Encarando os fatos sob esse prisma, a decisão P1 foi racional. O contrato entre os valores que ela poderia vir a alcançar e os que ela teria que sacrificar, no contexto em que decorreu o processo decisório, apresentava, sem dúvida, um saldo positivo suficientemente ponderável para justificar a escolha adotada como expressão da racionalidade finalística do governo como agente de decisão.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DA DECISÃO SEGUNDO O MODELO DE "POLÍTICA BUROCRÁTICA"

(MODELO II)

Em seu estudo já referido, ALLISON contrapõe ao Modelo Racional de tomada de decisão dois outros Modelos, cujo ponto em comum é dado pela concepção da natureza fragmentária ou pluralista da entidade "governo", em oposição ao monolitismo pressuposto na abordagem racional.

O Modelo II de ALLISON tem como foco central de análise a política como "output" de um processo decisório interorganizacional. O resultado da interação das ações de grandes organizações estatais funcionando de acordo com certos padrões habituais de comportamento (repertórios de procedimentos operacionais e programas) definiria, em última instância, a "política" do governo a respeito de um determinado problema ou questão. A ação dessas organizações, seja na fase de formulação (fornecimento de informações ou recomendações) ou na fase de implementação (execução de rotinas segundo normas e padrões pré-estabelecidos), ao exercer impacto significativo sobre a "solução" encontrada e seus desmembramentos operacionais, acabaria por conformar, numa apreciação retrospectiva, a verdadeira "política" do governo como um todo.

O Modelo III utiliza como unidade básica de análise a diretriz política ("policy") como resultado do jogo político ("politics") entre diversos atores localizados no interior do governo:

"... As ações e decisões dos governos são essencialmente resultados políticos intra-nacionais: resultados no sentido de

que o que acontece não é escolhido como solução para um problema, e sim resulta de compromisso, coalizão, competição e confusão entre funcionários do governo que vêm diferentes faces de uma questão; político no sentido de que a atividade da qual emerge o resultado é melhor caracterizado como barganha". (p. 259)

Segundo este novo prisma, constituem fatores importantes na análise de determinada política, por exemplo, as posturas e atitudes assumidas pelos atores envolvidos no processo: as percepções e prioridades desses atores; interesses envolvidos: canais de acesso ao "locus" de decisão; posição hierárquica e poder de manobra de cada ator; etc.

Opção Metodológica

O próprio ALLISON reconhece que os modelos delineados em seu trabalho não são rígidos e acabados, podendo sofrer adequações em função das peculiaridades do objeto da análise. A sugestão apresentada nos parágrafos finais de seu trabalho, 'relativa à incorporação das organizações governamentais ao Modelo III, parece particularmente oportuna, tendo em vista que, como revela sobejamente a literatura sobre a burocracia e administração pública, as organizações desenvolvem interesses e objetivos próprios e, em função disso, pautam seu comportamento por critérios marcadamente políticos, com o propósito de exercer influência sobre elementos relevantes de seu ambiente. Cada organização age, nesse sentido, como um verdadeiro grupo de pressão (6) incrustado na estrutura do governo.

(6) Entende-se por grupo de pressão (ou grupo de interesse) "uma associação de indivíduos unidos por um conjunto de interesses mais ou menos comuns dentre os quais figura também o objetivo de influenciar o tomador de decisão no tocante a decisões específicas capazes de favorecer àqueles particulares interesses."

Esta realidade, com as devidas qualificações apresentadas mais adiante, parece bastante pertinente ao contexto deste estudo, o que nos levou a acatar a sugestão do mesmo autor no tocante à fusão dos mencionados Modelos II e III, com o propósito de elaborar uma variante do Modelo III que contenha aspectos do Modelo II considerados importantes para a análise objeto desta monografia.

Além da consideração decisiva relacionada com a atuação política das organizações governamentais, outros aspectos pesaram em nossa opção metodológica. Um deles diz respeito à enorme quantidade de informações necessárias à análise com base em cada um desses modelos, de que não seria possível dispor em virtude da natureza do assunto e da índole das pessoas e organizações envolvidas. Outra limitação está associada ao Modelo III ("barganha política"), que pressupõe, na concepção original, o livre "jogo" de atores num contexto pluralista e democrático: parece incontroversa a proposição de que num regime fechado, como o então vigente, o cenário do Modelo III não corresponde ao contexto do governo Geisel em diversos aspectos importantes. Já no que concerne ao Modelo II, afigura-se como fator negativo o fato de que o problema focalizado em nosso estudo limita-se à fase propriamente decisória da ação de governo, ficando, portanto, fora do escopo da análise a fase de implementação da decisão, ainda que teoricamente componente do processo decisório. Ora, é justamente em relação à implementação de políticas que, segundo a ótica do Modelo II, o impacto das organizações burocráticas é mais significativo. (7)

(7) LINDBLON (1981, p. 60 e seguintes) chega a assinalar que "vale a pena notar os vários modos como uma política ostensiva (...) é alterada de forma significativa nas mãos dos administradores" (implementadores)

Assim sendo, e tendo em vista que o ponto comum dos dois modelos é a análise de mecanismos e engrenagens que funcionam no interior do governo no sentido de afetar a formulação de políticas para consecução de um resultado particular, optamos por elaborar um terceiro modelo (Modelo II para os fins de monografia), mediante integração de características extraídas dos Modelos II e III de ALLISON. A esse modelo denominamos Modelo de Política Burocrática, já que esse título expressa adequadamente as duas facetas que tipificam o novo modelo:

- a) natureza política do comportamento dos atores, isto é, o caráter político das relações que se estabelecem, dentro e fora do governo, entre atores interessados em influenciar os rumos das decisões de política pública.
- b) a incorporação de agentes organizacionais (burocráticos) ao modelo. A expressiva participação das organizações componentes da burocracia governamental nesse "jogo" político, na qualidade de atores que, embora formalmente sujeitos a comportamentos ditados pelos constrangimentos hierárquicos, na qualidade constituem "centros de interesses" quase-autônomos (8), movidos por uma dinâmica própria, fundada no que se pode traduzir por "aptidões" (9)

Conceituação do Modelo de Política Burocrática (Modelo II)

O governo é encarado como uma arena pluralista, na qual competem diversos atores estatais e não estatais, com o objeti

(8) WENDZEL (Ob. cit. p. 436) assim define esse auto-interesse desenvolvido pelas organizações burocráticas:

"Geralmente isso envolve a aquisição e preservação de uma determinada base estrutural, financeira e de recursos humanos, e certo grau de autonomia política; em alguns casos, é como se estivessem em busca de um "território" burocrático e do direito de exercer uma influência decisória sobre seu futuro". Ver também DOWNS (1967)

(9) Em inglês "capabilities"

vo de influenciar as decisões e ações de política pública. Na interação que se processa entre esses diversos atores, cada um deles age de acordo com seus próprios objetivos, prioridades e perspectivas, que se diferenciam em função da posição, interesses e percepções peculiares ao agente. As organizações burocráticas que participam desse "jogo", além de perseguirem também objetivos enraizados em interesses próprios, muitas vezes conflitantes com os de atores situados em posição hierárquica superior, apresentam-se na "arena" munidos de um repertório de programas e procedimentos formulados a partir de sua experiência prévia com determinadas situações-problemas. Juntamente com o instrumento doutrinário (doutrina organizacional) (10), os programas e procedimentos operacionais compõem o arsenal de que dispõem as organizações burocráticas para lidar com as contingências com que se defrontam em seu ambiente. Parece razoável supor que tais mecanismos serão acionados para neutralizar as contingências associadas a uma possível decisão "desfavorável" na instância do principal decisor.

O Principal Decisor

Adotaremos essa categoria para designar aquele participante do "jogo" decisório que, em decorrência de sua posição hierárquica formal e competência institucional, é ordinariamente considerado como o ator que detém o maior poder na produção do resultatado político (Note-se que no Modelo da Escolha Racional essa instância é o principal decisor).

(10) Entendemos por doutrina organizacional, um "conjunto de imagens verbais e generalizações importantes e inter-relacionadas, a respeito do que a organização considera a "boa sociedade", segundo a ótica dos interesses de suas missões, inclusive os principais meios e métodos de construção daquela sociedade". Adaptado do conceito de "ideologia organizacional" in: DOWAS, 1967, p. 237. Ver também LINDBLON (p.35).

tância encarna o governo como um todo e, portanto, aparece como o (decisor).

Duas observações parecem oportunas neste ponto. Primeiro: o termo **principal** não implica de forma alguma qualquer presunção de proeminência do referido ator na configuração da política final adotada, embora isso seja possível em determinadas condições peculiares. A propósito, fatores como a natureza do regime político, natureza da questão (crise/rotina), personalidade do indivíduo, interesse do principal decisor na questão, etc. podem efetivamente determinar um peso relativo maior da instância de que estamos tratando. Em termos teóricos e conceituais, no entanto, a participação efetiva do principal decisor pode se revelar até mesmo meramente cerimonial ou ritual. E segundo: embora situado no ápice da pirâmide hierárquica, é pressuposto deste modelo que o principal decisor, como um entre vários participantes do "jogo" político, pauta sua ação de acordo com as regras do "jogo" e, portanto, traduz sua autoridade em poder de **persuasão**. Afinal, trata-se de obter o consenso através de comportamentos interativos, como define a essência do modelo. Não significa que o principal decisor abdique de sua autoridade legítima; ocorre que, em face dos múltiplos vetores que incidem sobre o processo de decisão, a estratégia de transigência pela negociação e intercâmbio revela-se mais produtiva, na medida em que permite ao principal decisor incorporar contribuições relevantes, ainda que ao custo de ceder espaço a a proposições e pontos de vista não coincidentes com o seu.

Por outro lado, o principal decisor está sujeito a receber informações e recomendações conflitantes emanadas dos demais participantes do processo, razão pela qual ele tenderá a esti

mular a interação e o confronto de idéias e proposições, com o propósito de decantar e selecionar as contribuições a serem incorporadas ao equacionamento da questão. Como assinala LINDBLOM (Ob. cit).

"Embora cada parte empregue recursos analíticos apenas para defender seus próprios interesses, haverá uma interação com muitas outras partes que fazem o mesmo. À medida que cada uma alimenta o processo de interação com análises destinadas a defender seus pontos de vista, pelo menos uma parte dessas análises passa a ser patrimônio comum de todos os participantes". (p. 30)

Unidade Básica de Análise

Nesse cenário de interação e de competição política com o fim de influenciar e orientar a direção da ação governamental, a unidade básica de análise é a ação do governo resultante desse processo político, isto é, o efeito que emerge como ponto culminante de um "jogo" mais ou menos complexo de pressões, negociações, barganhas, acordos e coalizões, num esforço não-organizado de construção do consenso.

A seguinte passagem de LINDBLOM expressa com bastante precisão esse processo:

"Exercidos através da persuasão, do intercâmbio ou da autoridade, no jogo do poder do processo decisório político existem controles atuando em todas as direções, dispostos não exclusivamente em ordem hierárquica, aplicados de cima para baixo. Todos os participantes desse jogo se influenciem mutuamente, para cima e para baixo da estrutura hierarquica, bem como longitudinalmente, em cada degrau, num controle recíproco que leva a um ajuste mútuo". (p. 48)

Decisões e subdecisões

Decorrencia lógica dos pressupostos do Modelo de Política Burocrática, no qual seria mais apropriado falar de um **sistema de decisão**, dada a inter-relação e interdependência dos diversos agentes, outra conceituação indispensável à concepção do modelo é a natureza fragmentária e agregativa do processo decisório. O termo **processo**, aqui, deve conotar a idéia de **fluxo**, não no sentido linear geralmente associado ao encadeamento das fases de formulação de decisão. É preciso, em se tratando de diversos vetores, que são **subdecisões** tomadas por atores envolvidos com segmentos ou porções do problema em questão. Desse modo, o que numa ótica Racionalista é visualizado como uma **decisão discreta**, na abordagem política aparece como um **fluxo de fragmentos decisórios**. Como expressa Wendzel:

"Geralmente o que conhecemos como uma **única decisão** é na realidade o **produto de diversas e pequenas decisões** que emergem e interagem continuamente ao longo do tempo. Idéias e informações afluem para o processo a partir de fontes variadas, oficiais e não oficiais; ações são executadas por pessoas situadas em níveis diversos em diferentes organizações; e informações são transmitidas e comunicadas lateral e hierarquicamente a outras pessoas em posições de autoridade. Cada "pedaço da ação" é o resultado de muitos diferentes fatores e, por sua vez, molda a influencia os que se sucedem". (p. 442, grifos nossos)

A mesma formulação é compartilhada por DROR (1986), para quem

"A formulação de políticas é um processo agregativo, cuja realidade depende significativamente da qualidade da tomada

de decisões e da formulação de sub-políticas praticadas pelas diversas unidades que compõem o sistema de formulação de políticas". (p. 38)

Segue-se, portanto, que o que quer que se denomine de uma "decisão pessoal" (ou "de governo"), **"é na verdade uma parte da cadeia completa, e não uma escolha individual isolada"** (Wendzel p. 442).

Deve ficar claro que o que foi anteriormente denominado "sub-decisões" ou "pedaços de decisão" assume, empiricamente, diversas configurações. Tanto pode se tratar de informações e idéias, como expressou WENDZEL, como relatórios e "análises parciais", como reportou LINDBLOM, além, é claro, do exemplo clássico de triagem das alternativas disponíveis efetuadas por agentes hierarquicamente abaixo do principal decisor. Um exemplo bastante sugestivo é citado por KISSINGER (1969):

"A decisão final geralmente depende menos de erudição do que de uma certa habilidade para condensar, resumir o que se apresenta à administração; fazendo-o de um modo que o assunto possa ser assimilado rapidamente. Resumir com eficiência, contudo, é quase um desafio dramático (...) A feição teatral ou dramática do recurso de sintetizar pode deixar no elemento do setor decisório uma sensação de se ter deixado levar ..." (p. 23)

Seleção de Constelação de Atores

De acordo com o que já foi dito, os atores que participam do "jogo político na arena burocrática" não precisam ser (e geralmente não são) formalmente integrantes da estrutura do governo, ou, em sentido mais amplo, do Estado (já que em determinados

sistemas políticos os participantes compreendem elementos dos Poderes Legislativo e Judiciário).

Queremos dizer que, teoricamente, o modelo deveria incorporar elementos e grupos influentes da "sociedade civil", mesmo porque, como assevera LINDBLOM em relação ao cenário americano, não é incomum o fato de membros ou setores da burocracia estatal se vincularem a interesses enraizados na esfera do "privado" (11) ou mesmo a existência do acesso direto de poderosos interesses particulares aos centros burocráticos de decisão como no caso de representação de setores empresariais nos órgãos de deliberação colegiada, como o Conselho Monetário Nacional (LAFER, 1978).

Não obstante, optamos por incluir em nosso quadro referencial somente os componentes formalmente integrantes da burocracia do Executivo. Exercendo um critério de seletividade e ênfase inevitavelmente arbitrário (WENDZEL), deixaremos de lado elementos que são normalmente influentes no processo decisório governamental, ainda que não componham tipicamente o que comumente se entende por governo. Referimo-nos aos **partidos políticos, ao Congresso Nacional e aos Grupos de interesse domésticos.**

Um rápido esboço do ambiente político em que se insere historicamente a nossa decisão é oportuno para arrazoar nosso "artifício" analítico.

O'DONNEL (1979), que se notabilizou por seus estudos

(11) Ver LINDBLOM, Charles (ob. cit. p. 76/77. Cabe lembrar, a propósito, os "anéis burocráticos" sugeridos por CARDOSO (1975), p. 182/183.

sobre os sistemas autoritários latino-americanos, cunhou a expressão "Estado-Burocrático autoritário" para se referir aos regimes como o prevalecente no Brasil durante o período que estamos examinando. Segundo aquele autor (p. 30 e 38), são as seguintes algumas das principais características desse regime:

- 1 - Maior abrangência - quando à gama de atividades que controla ou que toma diretamente a seu cargo;
- 2 - Caráter penetrante - mediante a subordinação a que submete as diversas áreas privadas da sociedade civil;
- 3 - Alto grau de burocratização - no tocante à formalização e diferenciação de suas próprias estruturas;
- 4 - Tecnocratismo - crescente peso relativo de núcleos capacitados na aplicação de técnicas "eficientes" de racionalização formal.
- 5 - Caráter despolitizante - no sentido do fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo e da pretensão de reduzir questões sociais e políticas públicas e problemas "técnicos" a serem elucidados mediante interações entre membros das elites.

Num sistema político com tais características, os políticos e o Congresso Nacional não poderiam deixar de perder seu papel de locus de agregação e de formulação de políticas, o que, segundo LAFER, expressava "uma diminuição da dimensão da representação e um reforço (...) da dimensão de cooptação, onde a participação política se inseriu no interior da própria máquina governamental de um Estado abrangente".

Quanto aos grupos de interesse domésticos, existem, segundo MENDZEL, dois modos pelos quais eles procuram "penetrar" o círculo decisório governamental num sistema político autoritário. Por um lado, através do suprimento de informações especializadas; por outro lado, como já vimos, pelo comprometimento de agentes da burocracia pública com seus interesses particularistas.

Em nossa apreciação, dada a natureza do problema que nos interessa (política externa) e a falta de elementos informativos que nos permitam um juízo contrário, somos levados a considerar irrelevante a participação desses grupos no processo decisório de que trata esse trabalho.

Os Atores Ostensivos e os não Ostensivos

Essas duas categorias são propostas em função da diferenciação dos atores quanto a:

- 1 - Relação mais ou menos direta com o processo decisório, seja em decorrência de competência funcional formal ou de atuação por meios informais;
e
- 2 - Disponibilidade de dados e informações.

Como será explicado com mais detalhes na Nota Metodológica, apresentada adiante, tentaremos suprir a falta de informações sobre a atuação de alguns agentes presumidos (não ostensivos) através da formulação de certas proposições hipotéticas de caráter lógico-analítico.

Em consonância com os critérios enunciados, nossa análise abrangerá os seguintes atores:

I - OSTENSIVOS

- o Presidência da República.
- o Gabinete Militar da Presidência da República.
- o Conselho de Segurança Nacional.
- o Serviço Nacional de Informações.
- o Ministério das Relações Exteriores.

II - NAO OSTENSIVOS

- o Gabinete Civil da Presidência da República.
- o Secretaria de Planejamento da Presidência da República.
- o Ministério da Fazenda - Carteira de Comércio Exterior - CACEX.
- o Interbrás - Petrobrás.

NOTA METODOLÓGICA

Na análise que se segue, nos deparamos com uma realidade que exige resposta apropriada em termos de metodologia. Trata-se do fato de que, em função do contexto político em que se desenvolveu o processo decisório, e dado o caráter específico das organizações envolvidas, algumas informações estratégicas para o modelo são de acesso bastante problemático, se não impossível.

É o caso, por exemplo, de comportamentos efetivos de atores individuais e organizacionais, notadamente aqueles determinantes de situações conflitivas, como, por exemplo, o posicionamen

to ostensivo de um ator em sentido contrário às diretrizes e alter
nativas geradas por outro ator.

Como supúnhamos no início de nosso trabalho de coleta
ta de dados, informações desse tipo não estão disponíveis em fontes
documentais. É bastante revelador desta deficiência, por exemplo, o
depoimento do General Hugo Abreu, o qual, embora escrito após a dissi
sidência do autor e sua tranferência para a reserva, poucas informa
ções contém sobre controvérsias e conflitos a respeito da decisão
no caso de Angola.

Estas dificuldades, entretanto, não devem invalidar
a aplicação do Modelo II. Este pretende desvendar certos aspectos
e dimensões geralmente ocultas nos estudos empíricos de decisões gou
vernamentais. Ainda que, no caso particular em análise, certas infor
mações estejam ausentes, tal fato não deprecia o valor heurístico
co do modelo, já que seu foco acha-se claramente definido em sua
estrutura conceitual. Em outras palavras, o fato de que determina
da organização aja, supostamente, em função de sua doutrina e seu
padrão habitual de comportamento, e, dessa forma, gera um impacto
sobre o processo decisório, não deixará de ser analiticamente consi
sistente em razão da eventual falta de dados empíricos sobre o compo
rtamento desse ator específico.

Em face dessa contingência, adotamos a estratégia
de conduzir a análise em dois planos complementares. Em um deles,
os conceitos são tratados em sua correspondência com a prática efet
tiva dos atores, conforme expressa nas informações disponíveis. Em
outro plano, a análise opera com comportamentos e ações inferidas a
partir de suposições derivadas quer da lógica do modelo, que de ouu

tras informações empíricas disponíveis. Em outros termos, não hesitaremos em examinar o tipo de participação que determinado ator pos
sa ter tido no processo decisório, a partir de sua presumida base
de influência.

Entendemos que, assim procedendo, ampliaremos as chances de avaliação das possíveis virtudes e deficiências do modelo, sob o ângulo lógico-conceitual, não obstante as limitações que lhe possam ser reconhecidas no tratamento da decisão sobre o reconhecimento da independência de Angola, em decorrência da precária base empírica em que se apóia.

Referências Básicas do Modelo

O Modelo de Política Burocrática, em sua função explanatória, baseia-se nas respostas às seguintes diretivas:

- a) Que atores, inclusive organizacionais, atuam tradicionalmente num problema do tipo em questão, e com que influência relativa?
- b) O que determina a influência relativa de cada ator?
- c) No caso de atores organizacionais, que doutrinas e repertórios de programas e procedimentos operacionais padronizados estão disponíveis para tornar **informações críticas** sobre o problema disponíveis nas diversas instâncias de decisão?
- d) Quais os recursos e mecanismos de que os atores dispõem para gerar alternativas acerca do problema em questão?
- e) Quais os canais de acesso ao principal decisor disponíveis para cada ator envolvido?

- f) Quais as pressões de interesses, atitudes e posturas passa das e presentes que afetam os atores em relação à solução buscada?
- g) o que determina a postura ou atitude de cada ator? O que determina suas percepções e interesses que levam a uma de terminada postura?
- h) Que tipo de **subdecisões ou subpolíticas** definidas nos esca lões inferiores são consideradas como pressupostos que fluenciam a decisão final formalmente emanada do principal decisor?
- i) Como traços de personalidade e estilo político de determina dos atores influenciam o processo decisório?
- j) Como o processo decisório é influenciado, em seus aspectos críticos, pelo ambiente político no qual se desenvolve?

É com base nessas questões que desenvolveremos a seguir a aplicação do Modelo II ao conjunto de atores ostensivos e não ostensivos que foram definidos anteriormente.

O M O D E L O I I

Como já foi mencionado o Congresso Nacional durante o Governo Geisel - como, de resto, ao longo de todo o período do regime autoritário - teve um papel inexpressivo na definição de di retrizes de política externa, cabendo ao Executivo essa definição, que era feita tanto ao nível de formulação como ao nível de execu ção, já que não raro, uma política pública é resultado de ações con cretas, isto é, vai se desenhando à medida que as organizações buro cráticas interagem e executam seus programas.

Esse fato, associado ao quadro político-institucio

nal do período em questão, permite-nos acionar um critério seletivo na identificação de atores vinculados à decisão que nos interessa. Esses atores integram a esfera do Executivo, e são:

- 1) O Ministério das Relações Exteriores;
- 2) O Conselho de Segurança Nacional;
- 3) O Serviço Nacional de Informações; e
- 4) O Presidente da República.

Cabe ressaltar que, dada a variedade de aspectos envolvidos na decisão sobre Angola - aliás comum em decisões de política externa - não será descartada a possibilidade de envolvimento de outros atores, ainda que em grau e intensidade menor do que a dos atores acima mencionados.

Nossa abordagem sobre a participação de diversos atores no processo decisório partirá de uma descrição de cada ator de per si, na qual são focalizados seu padrão de atuação e os valores a eles associados, de modo a permitir algumas inferências sobre a influência desse ator na produção do resultado final da decisão.

Em seguida, tomaremos o conjunto de atores em suas inter-relações recíprocas, tentando captar certos padrões da dinâmica da interação entre eles. Aqui, a figura central será o Presidente da República, já que se pressupõe que é nesta esfera que se percutem as ações e os valores dos demais atores em função dos constrangimentos hierárquicos impostos pela organização formal. Este ponto deve ficar bem claro: embora a nossa abordagem dê espaço a considerações sobre procedimentos e relações informais, as evidênci

cias apontam no sentido da centralização do processo decisório em torno do que estamos chamando de principal decisor: o Presidente da República. Entendemos, portanto, que a essência do presente modelo analítico, no caso específico em questão, é procurar esclarecer as diversas formas pelas quais outros atores contribuíram para a decisão final formalmente atribuída ao Presidente, de modo tal que se evidencie em que aspectos qualitativos a decisão, como processo "coletivo", foi diferente da que seria de esperar a partir de uma absoluta decisão "solitária" do ator principal.

A T O R E S O S T E N S I V O S

O Ministério das Relações Exteriores

O MRE dispõe de um repertório de programas e padrões de operação específicos para o trato de questões de política externa, envolvendo diversas unidades da estrutura do ministério. Para efeitos descritivos, esse processo operacional pode ser dividido em seis etapas. (12)

1ª ETAPA: (se processa no exterior)

Refere-se à coleta de insumos locais básicos, realizada pelas missões diplomáticas localizadas no exterior. Esses insumos podem ser informações pessoais, publicações locais e outros que a sensibilidade do agente diplomático indicar como válidos.

(12) Os dados que se seguem constam de um trabalho sem indicação de autoria, localizado na biblioteca do MRE, dirigido a um curso especial para diplomatas.

A fidedignidade da informação é apurada, sempre que possível, em pelo menos três níveis de análise - Secretário, Ministro e Embaixador.

2ª ETAPA: (também no exterior)

Consta da elaboração do documento-informativo, onde algumas alternativas de políticas são implicitamente acentuadas e outras eliminadas. Especialmente típicas dos processos operacionais padronizados são, nesta etapa, os processos de codificação e transmissão das mensagens do documento-informativo ao Brasil.

A codificação tem a ver com a linguagem (técnica redacional) e com a sua inserção no sistema de busca e arquivo (Classificação e indexação). O canal de transmissão permitirá que a informação encontre seu passo adequado, e poderá ser urgente (ou não), ostensiva (ou não) e telegráfica (ou não). Nessa perspectiva, a transmissão de informações é fundamental para a própria qualidade da informação.

3ª ETAPA: (recepção co insumo-informação)

É feito pelo Departamento de Comunicações e Documentação, cujas tarefas são transmitir, processar, circular, arquivar e recuperar informações.

O Departamento de Comunicações e Documentação é um departamento funcional e tinha como competência a manutenção dos laços e enlaces ente as redes de todo o subsistema. Esse Departamento ocupa papel de relevo no subsistema de formulação de política exter

na - a velocidade e a precisão com que desempenhe seu papel tem ressonância na sua eficiência.

4ª ETAPA: (Departamentos Geográficos e Funcionais)

Há dois controles ou duas supervisões diretas de qualquer assunto - uma de âmbito funcional e outra de âmbito geográfico.

A secretaria de Estado é dividida em departamentos funcionais e geográficos, para os quais submete o insumo que lhe é remetido para várias operações da análise e controle.

O Departamento Geográfico

O funcionário responsável pelo país em questão faz uma avaliação sobre o documento-informação e formula recomendações sobre políticas de ação. Sob o ponto de vista de rotina organizacional, os departamentos geográficos são repositórios mais completos de formulação de política externa: neles elaboram-se as instruções globais do agente externo, checam-se informações de múltipla natureza provenientes da missão diplomática e obtém-se o perfil do Estado com que se relacione (ou não) o Brasil.

O Departamento Funcional

Dividido em divisões funcionais, atuam de forma programático-setorial, sempre desvinculado do marco geográfico. São os

departamentos de promoção comercial, econômico, cultural, etc.

DEUTSCH (1982) ressalta a propósito dos departamentos geográficos e funcionais, que estes às vezes desenvolvem "perspectivas diferentes sobre certos problemas de política". Como menciona o referido autor, a respeito do caso norte-americano

"... o Departamento da Europa e o Departamento da África podem cada um estar consciente de aspectos algo diversos dos problemas relativos às colônias remanescentes dos portugueses na África. E, apesar de ambos os departamentos concordarem - espera-se - a respeito dos objetivos básicos da política, podem discordar por muito tempo sobre táticas - sobre o que de fato deve ser feito". (p. 13)

5ª ETAPA:

Aprovado o documento-informação no departamento geográfico, os departamentos funcionais deverão ser consultados, realizando-se, se necessário, reunião para se ajustarem as diferenças de ponto de vista.

Não se chegando a consenso, inicia-se um ritual formalístico através de um memorando, chamados "policy-papeis", nos quais são propostos linhas de ação, ou "option-papers", quando apresentam sugestões alternativas de ação.

6ª ETAPA:

O Ministro do MRE delibera sobre as divergências. Esta etapa também ocorre quando a importância do tema exija a coordenação

nação interministerial de cúpula ou, ainda, quando seja imprescindível a orientação do Presidente.

Processo informal

No processo de formação de consenso há permanentemente consultas formais e/ou informais interna e/ou externamente, que podem acontecer em todas ou em algumas das fases anteriormente apresentadas.

Quando ela atinge a sexta etapa (última do processo formal) envolvendo Ministros de Estado, pode eventualmente envolver também o Presidente da República. O processo informal, quando estabelecido, envolve quase sempre consultas extensas e reiterados contactos (reuniões interministeriais, telefonemas, etc.) com outras organizações.

A importância de um mecanismo de coordenação e controle se acentua quando o processo informal envolve consultas a outras organizações. Um membro do MRE assume nesses casos o papel de "gerente" e irá atuar como coordenador e controlador de todo o processo, que resultará num documento final daquela organização.

- o tradições e precedentes (completar o que foi iniciado ou repetir o que foi feito antes)

- o desencorajamento de abordagens radicalmente novas

- o busca de consenso

- o formulação de recomendações, nos diversos níveis, suscetível

veis de "sobreviverem" ao processo de triagem

o uso de memória e julgamento (dos superiores) para assegurar que a política incipiente seja consistente com outras políticas do departamento.

Num outro plano, poderíamos destacar ainda a expectativa e demandas de outras organizações no governo, a autoridade estatutária, demandas de grupos especiais, orçamento, etc. Assim sendo, o modo de elaborar o documento final, certa e implicitamente, acentua algumas alternativas e outras, de antemão, são eliminados.

O MRE no processo decisório de reconhecimento da independência de Angola seguiu, o padrão habitual de comportamento e teve como coordenador dentro do MRE, o diplomata, Chefe do Departamento da Ásia, África e Oceania do Itamaraty, Italo Zappa, que assumiu o papel de "gerente" dessa política. O jornal "O Estado de São Paulo", de 17.06.1977, quando da transferência desse diplomata para o cargo de embaixador do Brasil em Moçambique fez a seguinte referência sobre Zappa:

"... foi o funcionário que coordenou a aproximação com a África Negra, em especial o rápido conhecimento das antigas colônias portuguesas que se tornaram independentes a partir de 1974.

O Embaixador Zappa foi o emissário oficial do Governo brasileiro que percorreu, em fins de 1974, as ex-colônias portuguesas que alcançavam a independência. Nesta condição, entrevistou-se com todos os futuros chefes de Estado dos países que surgiam, trazendo, na volta, amplo relatório para o Governo".

A coordenação de Zappa achava-se apoiada pelo Ministério das Relações Exteriores, cujo prestígio na organização governa

mental lhe permitia um bom fluxo, nos centros de decisão como a Presidência da República. De acordo com Góes (1978):

"... A participação do Itamaraty na formulação da política externa se processa através da assessoria direta prestada pelo Chanceler Azeredo da Silveira ao presidente e da total integração existente entre a Chancelaria e o Conselho de Segurança Nacional". (p. 37/38)

Essa integração permitiu que o trabalho final do MRE estivesse de acordo com o resultado alcançado por um outro importante ator, o Conselho de Segurança Nacional.

O Conselho de Segurança Nacional (CSN)

O CSN é um dos canais de acesso, dos militares, ao "locus" principal das decisões do governo. O trabalho apresentado por ele retrata a perspectiva e as posições dos escalões superiores do estamento militar, a respeito dos mais variados temas de interesse do Governo.

Nele, além do próprio Presidente da República tem assento, como membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estados. É composto ainda pelo chefe do EMFA e os chefes do Estado Maior do Executivo, Marinha e Aeronáutica. A sua competência é estabelecida pela própria Constituição em seu artigo 89:

"... Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

I-- Estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política Nacional;

II - Estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que

interessem à Segurança Nacional;

III - Indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os Municípios considerados de seu interesse ..."

De acordo com esse mesmo diploma legal, o CSN é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional.

GÓES considerava reveladora a literatura interna do CSN sobre aspectos importantes de sua ideologia:

"... A Secretaria Geral atém-se ao conceito de que a Política Nacional é a arte de estabelecer os objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações nacionais e se orienta para a "conquista ou preservação daqueles objetivos". A Política Nacional, definida pela indu-tiva, "com o objetivo de interpretar a história e a cultura nacionais, sintetizando seus valores, interesses e aspirações em objetivos Nacionais Vitais (Permanentes) e Conjunturais (Atuais). A outra fase, ligada ao processo dedutivo, caracteriza-se pelo Planejamento Governamental, que se estende a partir dos objetivos Nacionais Atuais. (p. 33/34)

A Secretaria Geral do CSN é um órgão de estudos, planejamento e coordenação no campo da segurança nacional, seja por iniciativa própria, seja por determinação do Presidente da República. Nessa qualidade, o CSN pode requisitar serviços de quaisquer órgãos da administração pública.

Sua estrutura durante o Governo Geisel era composta por cinco sub-chefias e a Comissão Especial de Faixas e Fronteiras

e por grupos de trabalhos organizados para tarefas específicas.

Como órgão de assessoria do Presidente da República, o CSN manifesta sua posição em matéria de política externa através de:

- pareceres, ou de
- pareceres e votação (quando a situação for suficientemente complexa).

Os pareceres e votação representam o estabelecimento de formas consensuais que são importantes para garantir a integridade do sistema e manter seu primado; são, portanto, atualizações que servem para legitimar, internamente, os centros sensíveis do governo.

Os pareceres do CSN servem não só para refletir a posição de seus membros e a maneira de encarar a questão, bem como para instruir as decisões do Presidente da República.

O Presidente, contudo, pode tomar uma decisão contrária ao parecer desse órgão, mas isso irá requerer que sejam articuladas por ele manobras políticas capazes de superar as divergências para evitar eclosão de áreas de atrito no centro do governo.

"... Quase sempre os exercícios do CSN são feitos pela via informal, isto é, no âmbito das relações rotineiras entre ele e os demais setores do governo, ou através de decisões referendadas pelo Presidente da República. Outras decisões, dependendo de sua magnitude, podem ser tomadas pela Secretaria-Geral ou pelo Presidente depois de votados pelos membros do Conselho. Os votos são dados por telefone (caso de cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos), por escrito ou tomados por emissários. Os pareceres da Secretaria-Geral, para instrução de decisões próprias ou do presidente,

constituem em geral resultado de uma confluência de parece res setoriais, das diversas subchefias ou de setores afins da administração pública. Determinados procedimentos, porém, já se fazem de modo quase automático, como uma linha de montagem. Isso acontece, por exemplo, em relação a projetos que possam afetar o status das áreas de fronteira." (Goes, p. 40).

Ainda segundo o autor supra,

"... sem prejuízo do fato de que as decisões em política externa estejam muito centralizadas no gabinete do Presiden te da República, o CSN, através da primeira subchefia de sua Secretaria-Geral, exerce forte influência sobre elas." (I bidem)

Os estudos do CSN tomam por base as informações do SNI e do próprio MRE, que muitas vezes chega a produzir os pareceres do CSN que são levados ao Presidente. Para Góes,

"... Sem as informações do Itamarati, por exemplo, não teria sido possível produzir a decisão que reconheceu o governo do MPLA em Angola, em janeiro de 1975." (p. 38).

No caso específico acima, os estudos do Itamarati foram conduzidos pelo CSN, Ítalo Zappa, Chefe do Departamento da África, Ásia e Oceânia, com o material pesquisado por ele, por em baixadores e outros enviados, redigiu um relatório que serviu de base ao parecer final do CSN e que conduziu o Presidente à decisão.

Góes vê nesse fato uma ilustração clara da relação existente entre a primeira subchefia do CSN e o MRE. Sobre o pare cer, nos revela esse autor:

"... O parecer final levado ao Presidente estabeleceu rela

ções precisas entre o conjunto de informações produzido pela chancelaria e a idéia do "pragmatismo", que é a doutrina forjada no CSN. As informações mostravam ser remota a possibilidade de derrota do MPLA em Angola e sobre esse fato montou-se um raciocínio pragmático: se o Brasil não reconhece o MPLA, de orientação soviética, e se o MPLA vence, então será muito difícil manter a missão brasileira que funcionava em Luanda e com ela dar cobertura aos crescentes interesses brasileiros no novo país; se o Brasil reconhece o MPLA e sai vencedora a FNLA, de orientação pró-ocidental, será mais fácil manter e desenvolver a missão diplomática do que no primeiro caso." (p. 38).

O Ministro Chefe do Gabinete Militar

Embora seja formalmente o elo de ligação entre o Presidente e os militares, o Gabinete Militar na realidade só trata de assuntos menores, pois os ministros tratam diretamente com o Presidente da República. (Lagoa, 1982).

Mas é na qualidade de Secretário-Geral do CSN que o titular do Gabinete Militar exerce maior influência sobre o processo decisório governamental.

A posição, no Governo Geisel, era ocupada pelo General Hugo Abreu, que nessa qualidade revisava, em última instância, os relatórios e pareceres opinativos do CSN levados ao conhecimento do PR. O General tinha uma atuação muito próxima do PR, graças ao cargo de Chefe do Gabinete Militar, que lhe dava assento em reuniões diárias com o Presidente e com os "ministros da casa".

Até o momento da decisão sobre Angola, pode-se dizer

que esse "jogador" achava-se inteiramente afinado com as percepções que levaram a um desfecho favorável ao reconhecimento. Do que se pode depreender de seu relato posterior, a posição do General Hugo Abreu era de que manter a posição contrária ao reconhecimento de Angola significaria reincidir num velho erro.

O Quarto ator burocrático ostensivo de nossa análise é o SNI

Foi criado em 13 de junho de 1964, com a seguinte competência:

- Superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra-informação, em particular as que interessem à segurança nacional.
- Assessorar o Presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informação e contra-informação afetadas aos Ministérios, serviços estatais, autônomos e entidades para-estatais.
- Estabelecer e assegurar, tendo em vista a complementação do Sistema Nacional de Informações e Contra-Informação, os necessários entendimentos e ligações for o caso, com as administrações municipais.
- Proceder, no mais alto nível, a coleta, avaliação e integração das informações, em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos e recomendações do Conselho de Segurança Nacional, assim como das atividades de planejamento e cargo da Secretaria-Geral desse Conselho.
- Promover, no âmbito governamental, a difusão adequada das informações e das estimativas decorrentes.

O poder desse órgão refletiria em grande parte a

personalidade do chefe do Governo e o seu pensamento político. Assim, segundo Walter de Góes, Ao longo dos governos revolucionários, o SNI consolidou excepcional poder de decisão exorbitando inclusive dos limites de suas atribuições. Repor os trabalhos desse órgão nos devidos limites foi tarefa que coube ao Presidente Geisel.

A estrutura formal do SNI é a seguinte:

- Chefia
- Agência Central no D. F.
- Agências Regionais
- Escola Nacional de Informação.

Todavia, um estudo mais preciso deixa desde logo transparecer a complexidade da estrutura do Serviço. Como ressalta Walter de Góes,

"... A espinha dorsal - ou talvez o cérebro do organismo é sua agência central, sediada em Brasília, que orienta e recebe relatórios de todas as agências, de "órgãos cooperadores e elementos colaboradores", conforme o artigo 10 do Regulamento. Em cada ministério há um núcleo organizado do SNI, denominado Divisão de Segurança e Informação (DSI). De acordo com a legislação que as criou, as DSI são subordinadas aos respectivos Ministros de Estado, sem prejuízo, no campo das informações, de sua condição de órgão sob superintendência e coordenação do SNI." (p. 52)

No segundo escalão o SNI dispunha (1975) de Assessorias de Segurança e Informação (ASI) diretamente subordinadas à DSI do Ministério ao qual o órgão se achava vinculado (as ASI tinham as

mesmas atribuições das DSI). Segundo LAGOA (p. 47), em 1972 o Plano Setorial de Informações previa para a DSI do MRE cuidar de tarefas relativas a:

- 1) influência e atividades no exterior de brasileiros insatisfeitos com a ordem vigente no Brasil, sobretudo bandidos, cassados e asilados políticos;
- 2) antecedentes e atividades no Brasil do pessoal das embaixadas, consulados e representações comerciais dos países socialistas;
- 3) Organização e funcionamento das organizações internacionais de frentes comunistas;
- 4) atividades de organizações subversivas de âmbito continental;
- 5) Subversão da ordem, concretizada ou potencial, no continental;
- 6) Ameaças a nossa faixa de fronteira e à integridade territorial brasileira.

A nível regional operavam as agências do SNI, vinculadas à agência Central, e com a sua mesma estrutura, proporcional entretanto ao tamanho e à complexidade da área sob sua jurisdição.

Agentes subordinados a agência regional operavam a nível dos municípios.

A estrutura organizacional do SNI se estende do Gabinete do Chefe, que tem nível de Ministro de Estado até o agentemunicipal.

Para realizar as suas atribuições a Agência Central

do SNI dispõe de três secções, abaixo descritas:

1 - Secção de informações estratégicas, cuja tarefa é planejar e pesquisar e a buscar dados tendo em vista proceder aos levantamentos estratégicos das áreas que lhe forem determinadas; reunir, processar e manter em dia os dados colhidos e os estudos realizados, de forma a fornecer informações e estimativas das áreas levantadas e da conjuntura nacional.

2 - Secção de segurança interna, que tem como tarefa identificar e avaliar os antagonismos, existentes ou em potencial, que afetam a segurança interna; realizar o processamento dos dados obtidos e propor a difusão adequada dos informes, das informações, das conclusões e dos estudos realizados.

3 - Secção de operações especiais, com atribuições de realizar a busca especializada de informes, quando não for possível ou conveniente obtê-los por meio dos órgãos de cooperação e colaboração; participar do planejamento de operações a ser realizado com outras agências ou com outros órgãos governamentais, tendo em vista um objetivo comum.

Essa estrutura, de acordo com Walder de Góes, teve por base os estudos realizados pela ESG (Escola Superior de Guerra) sobre matéria de produção de informação consolidados num ma

nual, edição 77/78 (13).

Sobre pessoal, sabe-se através do mesmo autor que:

"Os quadros de pessoal do SNI, em todos os seus níveis, ou são contratados em regime de CLT ou requisitados aos órgãos civis da administração e às Forças Armadas. As praças são diretamente requisitadas a qualquer das três armas pelo Chefe do SNI, mas os oficiais só podem pelo Presidente da República. O SNI é isento por lei das prescrições legais que determinam a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos. Tais ressalvas beneficiam, inclusive, a Escola Nacional de Informações, adida à Agência Central do SNI, criada em março de 1971 para treinar pessoal especializado em procução e análise de informações (p. 53/54).

A Escola Nacional de Informações é considerada como uma

"peça fundamental do processo de expansão do SNI, já formou várias turmas e seus objetivos explicitados em leis são três: a) preparar civis e militares para o atendimento das necessidades de informação; b) cooperar no desenvolvimento da doutrina nacional de informações; c) realizar pesquisas em proveito do melhor rendimento das atividades do sistema nacional de informações". (p.54)

Durante o governo Geisel o SNI apresentava sinopses diárias ao Presidente, com vinte páginas mais ou menos, em blocos separados, com cores distintas que caracterizam o menor ou maior grau de confidencialidade dos elementos ali apresentados.

(13) É fonte desse estudo, dentre outros trabalhos, o livro "A produção de informações Estratégicas", de Washington Platt, traduzido em 1974.

De acordo com WALDER DE GÓES, as sinopses abrigavam informações ostensivas, obtidas em jornais, mas seu conteúdo dominante resultava de informações próprias geradas pelo SNI.

"... Em ambos os casos, as informações são acompanhadas de comentários. As informações reproduzidas dos meios ostensivos - jornais e revistas nacionais e estrangeiros, boletins de institutos de pesquisa, discursos e conferências - são às vezes seguidas de análise de motivações das fontes e complementadas com dados de produção própria. As informações e análises de produção própria, do SNI são francamente majoritárias dentro da sinopse". (Góes, p. 54)

Embora esse trabalho não se destinasse a instruir decisões específicas, mantinha o presidente informado, atuava de forma poderosa sobre o processo de tomada de decisão.

Esse órgão, conforme já nos referimos anteriormente, elaborava estudos especiais de problemas específicos das mais diferentes áreas, quer por iniciativa própria ou por recomendação do Presidente da República.

Os relatórios específicos do SNI, relativos às colônias portuguesas na África, é de supor traduzissem desde a situação lá existente até a previsão de impactos quanto às externalidades de cada uma das decisões.

Esses relatórios de caráter informativo raríssimas vezes foram dispensados por Geisel, tendo os mesmos sido levados em conta em todas as decisões importantes de seu governo.

ATOR PRINCIPAL: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

No ápice da hierarquia temos o Presidente da República, que como em outros países presidencialistas é quem desempenha as funções de Chefe de Governo e de Chefe de Estado. Como Chefe de Governo, o presidente age obrigatoriamente à maneira do primeiro-ministro britânico e como Chefe de Estado é equiparado ao monarca inglês e é, portanto, o líder político do país, o chefe cerimonial da nação e também símbolo vivo de sua unidade. No Brasil, durante o período em análise, acumulava, ainda, a função de "comandante do Movimento Revolucionário de 1964".

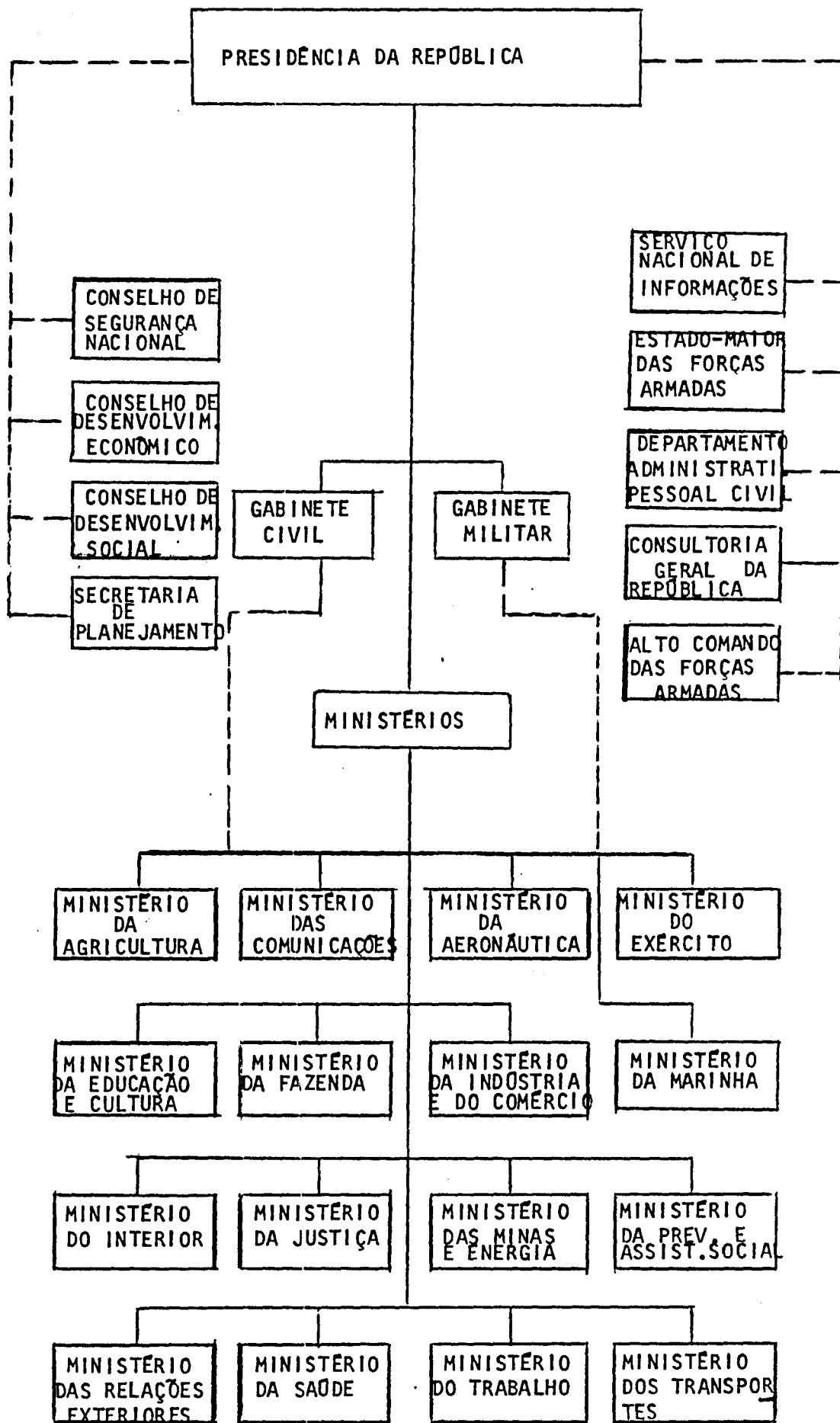
Ao Presidente compete privativamente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, dentre outras atribuições, a direção superior da Administração Federal.

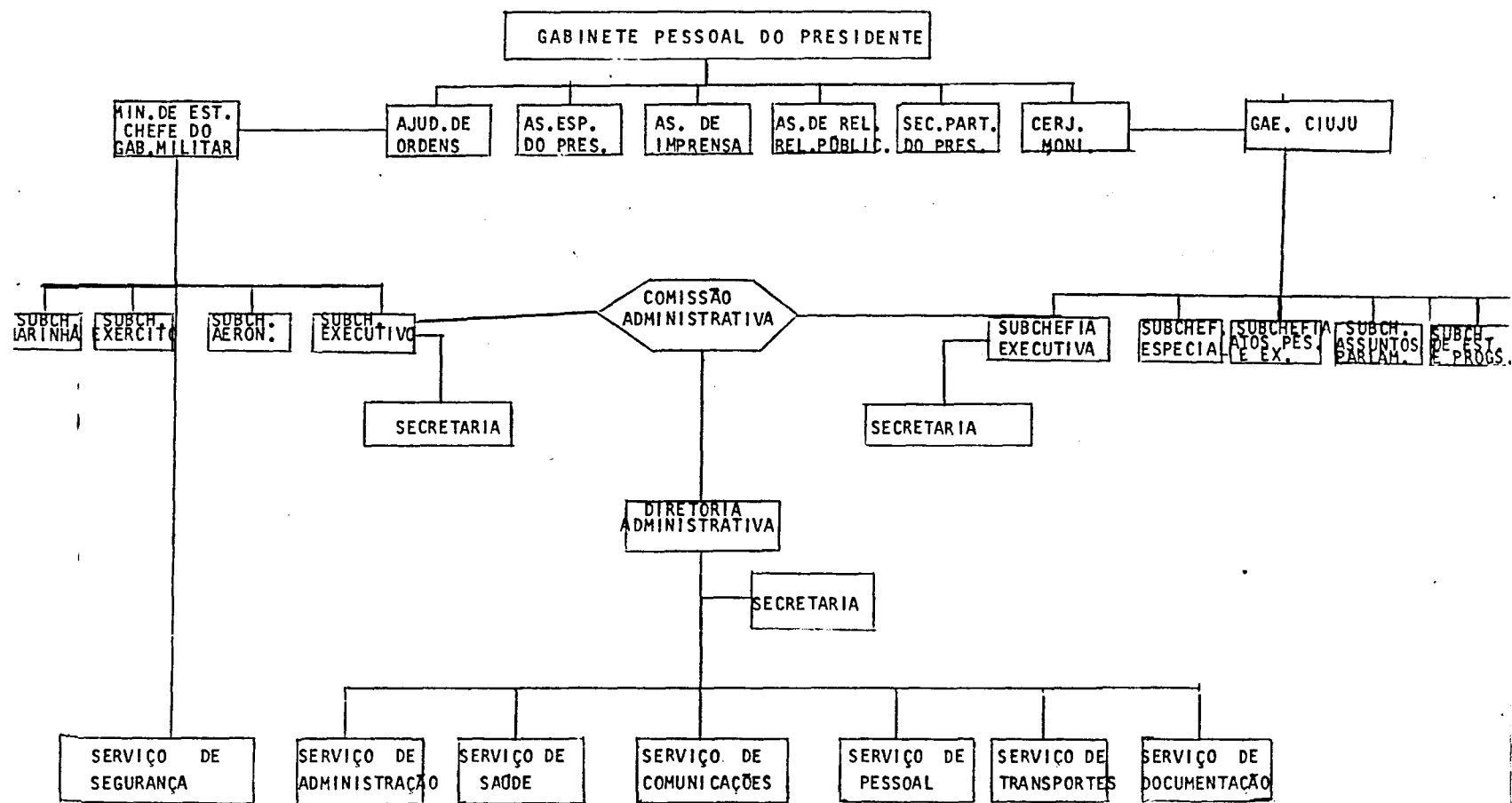
Em 1975 a estrutura básica da Presidência da República tinha a configuração formal apresentada nas páginas seguintes.

À época da decisão que ora analisamos quem ocupava esse posto era um general de quatro estrelas, escolhido pelos militares, cuja personalidade e estilo de governar passamos a seguir a examinar.

Personalidade e Estilo do Presidente

Das 9 h às 10 h e das 15 h às 16 h, o Presidente Geisel se reunia com os chefes da Casa Civil, da Casa Militar, do SNI e da Secretaria de Planejamento. Com os demais Ministros de





Estado ele se reunia quinzenalmente por uma hora mais ou menos. Pelo regimento da Secretaria da Presidência da República, artigo 1º, pode-se ficar sabendo que não há norma rígida e obrigatória para o Presidente. Nas palavras de GÓES, no Gabinete da Presidência,

"... não há uma mecânica de passos sucessivos, uma rotina de procedimentos regulares, para que seja tomada uma decisão no Palácio do Planalto. O que há é uma fusão de meios formais e de desempenhos informais, dependendo de cada caso e situação e sob a influência de diferentes circunstâncias". (p. 23).

De acordo com o Chanceler Azeredo da Silva, Ministro das Relações Exteriores do Governo Geisel, o Presidente era um homem meticoloso e erudito conhecedor dos mais variados problemas nacionais e de suas hipóteses de solução. (MRE, p. 51)

WALTER DE GÓES (ob. cit.) caracterizou a personalidade do Presidente como

"... excessivamente centralizadora, demasiadamente voluntarista, solitária e avara em delegação de poderes, realiza desempenhos que criam defasagem muito grande entre a necessidade de decidir e a tomada de decisão". (p. 51)

Já durante aquele governo de Geisel foi se estabelecendo um consenso de que a sua administração era extremamente centralizadora. Prova disso é que quase todos os assuntos levados ao Palácio eram submetidos ao Presidente. O Gabinete Civil, dependendo do grau de poder de decisão que lhe é delegado, permite que o processo de triagem seja mais abrangente ou não, facilitando o andamento dos assuntos naquela esfera. O poder de decisão dos auxiliares mais diretos, como o chefe do Gabinete Civil e o Chefe do Gabinete Mili

tar era, comparativamente a outros governos bem exíguo. A Casa Civil, por exemplo, que sempre esteve encarregada da "triagem", "criagem" e solicitação de informações, estudos e discussão dos assuntos levados àquela instância como maneira de adiantar os processos de decisão, na gestão de Geisel não exerceu essa função na mesma proporção dos governos anteriores.

A falta, ou quase ausência de deliberação em instância inferior, implicava inúmeras vezes em solicitação do próprio Presidente, após reunião ministerial, em mais estudos por parte dos próprios ministros ou de consultas aos seus assessores principais, os Chefes da Casa Civil, da Casa militar, do SNI e o Ministro-Chefe da SEPLAN.

O comportamento dos ministros que participavam das reuniões diárias com o Presidente (o da Casa Civil, o da Casa Militar, o do SNI e o da SEPLAN), retrata a repercussão do alto grau de centralismo daquele governo, e é GÓES quem nos diz:

"... Existe certamente relação estreita entre os próprios membros do quarteto, na forma de trocas de informação e mútuas consultas. Todavia, como não há liderança muito forte entre eles, capaz de proporcionar decisão em seu próprio âmbito, os assuntos que lhes são remetidos pelo Presidente, através de qualquer ministro, acabam voltando ao Presidente para consideração final". (p. 26).

Contudo, mesmo diante da constatação de que Geisel governou de forma centralizadora, há que se considerar que essa postura gerencial, como não poderia deixar de ser, achava-se condicionada pela ambiência do processo decisório, como registra Walder de Góes:

"... o folclore da política nacional diz que Ernesto Geisel pode tudo o que seu discernimento e seus humores molde to das as ações do Governo. É uma simplificação, pois o presidente não decide no vácuo. Independentemente da natureza das instituições brasileiras e da organização de de seus mecanismos, as decisões de Geisel são moldadas por realidades que muitas vezes está fora de seu controle poder ignorá-las ou negligenciá-las, e freqüentemente elas se colocam fora de seu campo de percepção, embora isso não signifique que na hora final de decisão ele não se encontre sozinho para escolher entre alternativas". (p. 17)

A Estrutura Informal

Cabe ainda considerar que, para que as alternativas políticas fossem apresentadas ao Presidente, foi necessário que se desenvolvesse um jogo de habilidades políticas efetivado pela estrutura informal que necessariamente se formou. Foi através dessa estrutura informal que um grande número de "jogadas" foram dadas até se chegar à síntese dos trabalhos apresentados pelo MRE, pelo CSN e pelo SNI com suas alternativas finais e consequências presumidas.

Nesse jogo entendemos que os atores ostensivos aqui apresentados sintetizam posições e/ou representam acomodações de conflitos de atores, que a estrutura decisório informal flexível dirimiu ou absorveu.

Sabe-se que as organizações estabelecem relações informais internamente e externamente, mas visualizar claramente as "estruturas informais", principalmente as externamente estabelecidas quando do transcurso de um processo de decisão envolvendo órgãos de Segurança Nacional, como a que examinamos nesta monografia,

é uma tarefa que conduz o pesquisador, quase sempre, ao campo da suposição - quer pela falta de transparência do processo decisório, quer pelo sigilo de que se revestem as decisões de governo na área de política externa.

Não podemos, apesar das dificuldades, deixar de levar em conta, o processo informal que com toda a certeza se estabeleceu quando o governo teve que tratar do assunto relativo a independência das colônias portuguesas na África.

Partimos da suposição de que os atores ostensivos anteriormente apresentados, além de uma atuação formal, utilizaram-se em larga escala do processo informal que por ser flexível, garantiu os arranjos capazes de acomodar divergências tácitas e implícitas, não só entre si mas também entre eles e outros atores que, de forma não ostensiva mas significativa, tiveram possivelmente algum peso na decisão.

A influência relativa dos atores ostensivos

Do que foi até aqui descrito, pode-se tirar inferências bastantes significativas a respeito do papel desempenhado pelos diversos atores ostensivos durante o processo decisório.

Antes de mais nada, é preciso ter sempre presente que as decisões governamentais no tempo de Geisel tiveram uma característica marcante: a centralização. Como vimos, este traço devia-se em grande parte ao estilo do Presidente; mas no caso de Angola deve ter contribuído para isso também a natureza do problema e suas conexões com a segurança nacional, como, aliás, são sem

pre tratadas as grandes questões de política externa.

Vimos que o MRE mantém padrões operacionais bastante estruturados, através dos quais são geradas informações e recomendadas alternativas. Além disso, trata-se de uma burocracia tida como eficiente e dotada de quadros da mais alta qualificação. (14) Sob a liderança do ministro Azeredo da Silveira - que desfrutava de bom conceito perante o Presidente - o MRE reunia todas as condições para se fazer ouvir em caso de decisões críticas num campo tão especializado como o de política externa.

Além disso, o MRE, em função do tipo de formação de seus quadros e do contato freqüente com os mais diversos modos de viver e de pensar, é normalmente portador de uma "cultura" pluralista, tendo, em quase todos os momentos críticos da história diplomática do país, se alinhado com as posições mais progressistas.

Portanto, é provável que a contribuição do MRE tenha sido proporcionalmente maior do que seria presumível de sua mera atuação como órgão "civil" num contexto decisório dominado por representantes do estamento militar. Como reconhece o próprio General ABREU, ao MRE se deve o aporte de idéias "avançadas" ao processo decisório sobre a questão de Angola, idéias que acabaram por prevalecer sobre aqueles que se colocavam no pólo antagônico e que estavam certamente representados no Conselho de Segurança Nacional. (Abreu, p. 56)

(14) Note-se que o Itamaraty foi uma das raras organizações da Administração Pública brasileira que não sofreu "infiltração" compulsória de elementos civis e militares da confiança do grupo que deteve o poder a partir de 1964. Mesmo a nomeação do ministro da Pasta, de natureza tipicamente política, recaiu, com raras exceções, em diplomatas de carreira.

Como já foi mencionado, WALDER DE GÓES considera fundamental o papel desempenhado pelo CSN nos processos decisórios durante o Governo. Sendo um colegiado, é certo que o CSN tenha se constituído numa arena onde competiram interesses antagônicos, inclusive aqueles expressos pelos grupos mais "duros" da área militar, para os quais a decisão de reconhecimento do "governo comunista de Angola" foi precipitada e só é "explicável pela ânsia ideológica de prestigiá-lo" (15).

É provável que a influência da ideologia de segurança do CSN tenha sido amortecida em função das negociações que culminaram com a adoção da perspectiva "pragmática", para cuja formulação foi essencial a contribuição do Itamarati. Na verdade, o "pragmatismo", como filosofia de governo, só poderia resultar do embate de idéias antagônicas para as quais se encontrou no "pragmatismo", como filosofia de governo, só poderia resultar do embate de idéias antagônicas para as quais se encontrou no "pragmatismo", assim como no "ecumenismo", um termo de convivência. Em torno dessa filosofia de ação se exerceria a "função integradora" do CSN, a que se referia Walder de Góes.

Assim parece razoável supor que o MRE, com o apoio de outras correntes moderadas não contaminadas pela exacerbação ideológica anti-comunista, conseguiu influenciar com bastante destaque a orientação final adotada pelo CSN.

O Serviço Nacional de Informações, como já foi mencionado, tinha poderes "em excesso" durante o regime militar. Em que pesem as informações disponíveis, segundo as quais o Presidente Geisel teve de lidar com a redução desse "excesso", há que se

considerar que a "comunidade" já havia então atingido um alto grau de consolidação, estendendo seus tentáculos por todos os segmentos da vida nacional (e importantes ramificações internacionais). (LA GOA, p. 47 e seg.)

O SNI, como vimos, achava-se perfeitamente entrosado na rotina do Presidente da República, participava das reuniões diárias e fornecia a maior parte das informações de rotina que permitiam ao Presidente acompanhar os acontecimentos. O fato de seu titular vir a ser posteriormente apontado por Geisel para ser seu sucessor, contra toda a resistência que se armou contra essa opção, revela sem dúvida que, não somente o SNI havia alcançado um elevado grau de influência institucional, mas o próprio titular, o General João Batista de Figueiredo, desfrutava de prestígio pessoal perante o Presidente.

Não obstante, a influência do SNI na decisão sobre Angola não deve ser superestimada. Talvez pelo fato de ter sido a ótica de segurança cometida ao envolvimento do CSN ou pelo fato de o MRE dispor, no campo internacional, de meios mais eficientes de coleta e interpretação de informações, que seriam de cunho mais especializado. Ao que parece, a rede da "comunidade de informações", por ter se "especializado" e se concentrado em aspectos de informação e segurança internas, não disporia de meios para exercer um papel mais relevante no que concerne a eventos internacionais.

Os Atores não-ostensivos

Segundo WALDER DE GÓES (p. 24) eram atribuições da Casa Civil a coordenação dos ministérios civis, o enfoque legal so

bre as decisões políticas, e o tratamento da relação eventual entre os assuntos propostos e outros em tramitação no governo.

Embora não se tenha encontrado referência à participação da Casa Civil na decisão sobre Angola, não parece desproposito supor que o titular do órgão, General Golbery do Couto e Silva, tenha participado ativamente dos debates no círculo fechado em que foi examinada a matéria. Principal conselheiro de Geisel e especialista em questões geo-políticas, o General Golbery dificilmente deixaria de se constituir num relevante interlocutor do Presidente ao longo do processo decisório. É oportuno lembrar, também, que o General Golbery, como um dos formuladores da estratégia de "distensão" política no plano interno, revelou-se um doutrinador atento à inevitabilidade da convivência de ideologias antagônicas, aspecto em que se diferenciava da postura mais rígida do Presidente.

Outro ator que deve ter influenciado a decisão é a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, na pessoa de seu titular, o Ministro Reis Veloso. Este participava das reuniões diárias com o Presidente e, como o principal assessor econômico, haveria de ser consultado a respeito das importantes implicações econômicas do reconhecimento de Angola, notadamente no que tange a suas conexões com a economia do petróleo e com a expansão de mercados externos.

Ainda no plano das implicações econômicas, dois atores merecem ser citados. A notável preocupação do governo com a expansão do comércio com os países africanos aponta no sentido de um considerável peso específico de duas organizações:

- a) a CARTEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR, formalmente vinculada ao Banco do Brasil, mais de fato subordinada diretamente ao Ministério da Fazenda. Trata-se de uma agência que alcançou graus de importância crescente a partir do final da década de 60, passando a deter um expressivo "know-how" no campo do comércio exterior, o que lhe assegurou um papel central na política governamental para o setor.
- b) A PETROBRÁS que, através de sua subsidiária, a INTERBRÁS, tinha uma política bastante agressiva de penetração em mercados até então inacessíveis ao Brasil.

Sendo Geisel oriundo da presidência da empresa líder do grupo, é provável que sua sensibilidade para a questão do abastecimento de óleo tenha dado espaço para considerações estratégicas formuladas pelo grupo Petrobrás, notadamente no que concerne aos países africanos como produtores e potenciais sócios do Brasil nesse segmento crítico do comércio internacional.

O Presidente como principal decisor

Não é por acaso que os demais atores aparecem referenciados ao Presidente Geisel, seja como fornecedores de informações formalizadas (relatórios, diagnósticos, recomendações), seja como agente de influência pessoal, de natureza informal (esta última abordagem, aliás, não era frequente, dado o temperamento fechado e taciturno do General Geisel).

Isto ocorria porque o Presidente, segundo todas as versões, exercia uma espécie de liderança monocrática e incontrastá

vel, fazendo questão de centralizar as decisões sobre temas candentes. Isso não quer dizer que ele fosse infenso ao debate de idéias, mas quando, por exemplo, incentivava o debate entre dois ou mais auxiliares em sua presença, a estratégia de Geisel invariavelmente culminava com uma conclusão unipessoal, autocrática, apesar de haurida no confronto de idéias por ele encorajado.

Este é, portanto, um dos pontos essenciais da análise do modelo II. A decisão sobre o reconhecimento de Angola, não obstante a fragmentação analítica dos "decisores", acha-se efetivamente centrada no Presidente, embora nem sempre a aplicação do modelo de Política Burocrática leve a essa mesma conclusão. (16)

Mas o fato de o Presidente centralizar o processo de decisório significa um retorno à lógica do modelo racional? Conquanto os dados sejam precários e bastante insatisfatórios, a resposta a essa pergunta deve ser negativa, pelas seguintes razões:

- 1º) Muitas "subdecisões" são tomadas no curso de elaboração de relatórios e recomendações levadas à consideração de um superior hierárquico.

(16) Referimo-nos à possibilidade de que a verdadeira decisão seja tomada em outros escalões, atuando o vértice da pirâmide hierárquica como elemento meramente cerimonial ou legitimador. Vimos, por exemplo, como as rotinas do Itamaraty podem ser decididas na definição "de informações relevantes" e orientações interpretativas diferentes. Quando o CSN chega a formular um relatório conclusivo para apreciação do Presidente, é provável que tal documento expresse somente um subconjunto (vitorioso) das propostas e perspectivas defendidas durante o processo de decisão no âmbito do CSN. Não nos referimos, evidentemente, ao plenário do CSN, do qual participa o Presidente, mas sim à elaboração de estudos e diretrizes setoriais.

- 2º) É provável que os diversos atores que entram em "competição pela atenção do Presidente revelem, a seus olhos, diferenciados graus de proficiência em relação a aspectos cruciais do problema em questão.
- 3º) Pode haver um "viés" (deliberado ou não) de fundo profissional ou corporativo em pareceres e recomendação aparentemente imparciais, como é, em regra, o caso de hipertrofia de dimensões de segurança em análises de origem militar.
- 4º) Influência desproporcional de determinado ator pode ser derivada de preferências idiossincráticas do principal decisor. Por exemplo, o gosto do Presidente no trato de questões econômicas e, especialmente, energéticas.
- 5º) É provável que atores vinculados a setores governamentais que lidam com contingências de maior impacto ganhem, em determinadas conjunturas especiais, um poder de influência que não teria em condições não críticas.

São considerações dessa ordem que levaram Walder de Góes a fazer a seguinte afirmação:

"... Embora seja a Presidência o vértice do processo decisório da elite que ela representa (os militares e tecnocratas), jamais exprimirá apenas suas vontades e interesses. Isto porque o Presidente, ao decidir, não escapará a fatores tais como uma noção inevitável do que é admissível, os recursos de que dispõe, as limitações de tempo, os compromissos preexistentes e as informações disponíveis". (p. 19)

C A P Í T U L O I V

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação dos dois modelos analíticos à decisão governamental sobre o Reconhecimento da Independência de Angola, a despeito das limitações e insuficiências deste trabalho, nos dá ensejo de examinar algumas implicações sobre os resultados até aqui alcançados.

- 1) O Modelo da Política Racional, para certos propósitos, representa um sumário bastante satisfatório dos padrões de política externa de uma nação, numa perspectiva de longo prazo. Isto se deve basicamente a dois aspectos:
 - a - se o foco se referir ao agregado ou monolítico que se compreende pelo termo Nação, o modelo racional atende ao objetivo de retratar o padrão de comportamento do monolítico "governo nacional", como formulador e implementador da política externa; e
 - b - uma perspectiva de longo prazo, terá, necessariamente, de se ater aos traços mais gerais da política, não cabendo maiores considerações sobre dimensões políticas internas ao processo decisório.
- 2) No curto prazo, ou no caso de decisões políticas pontuais, a análise, proporcionada pelo Modelo Racional, pode também ser útil em certas considerações tais como:
 - a - quando existe consenso entre os atores envolvidos quanto à predominância de interesses de segurança nacional;
 - b - quando é reduzido o grau de participação de grupos de interesse nas diversas instâncias do processo decisório de política pública.

- c - quando o processo decisório envolve participantes sujeitos a rígidos padrões de hierarquia e os escalões situados abaixo do ápice da pirâmide são privados de qualquer confronto de idéias em torno de critérios e soluções alternativas.
- 3) O Modelo de Política Burocrática é mais útil quando o propósito da investigação é esclarecer a dinâmica do processo decisório e as "engrenagens" que funcionam para gerar um determinado "output" político.
 - 4) O Modelo de Política Burocrática derruba o mito do decisor como um verdadeiro "super-homem", ao lançar luz sobre a natureza coletiva do processo decisório governamental. Ao mesmo tempo, acentua o caráter eminentemente político da decisão governamental num cenário pluralista.
 - 5) É possível que a incorporação de atores não governamentais (grupos de pressão, imprensa, etc.) ao Modelo de Política Burocrática dê a ele maior eficácia explicativa, embora, é claro, contribua para aumentar a dificuldade de operacionalização do modelo.
 - 6) Parece ser incontestável o caráter de complementaridade dos dois modelos. Não obstante a utilidade de cada um deles em condições específicas, o duplo enfoque proporciona uma visão mais ampla e integrada do fenômeno que se deseja compreender.
 - 7) Os resultados obtidos pela aplicação do Modelo de Política Burocrática, a despeito da peculiaridade relativa à personalidade do principal decisor, são congruentes com achados de outros estudos organizacionais, que mostram a tendência à centralização do processo decisório em condições de crise (elevação da taxa de incerteza).
 - 8) O estudo de caso trouxe à baixa uma ordem de consideração que teve seu prestígio acentuadamente reduzido entre os especialistas em questões organizacionais. Trata-se da influência de traços psicológicos do decisor sobre a configuração

ção e o resultado do processo decisório. Embora não seja possível discernir, em termos de resultado substantivo da decisão (opção entre alternativas), o caso do reconhecimento de Angola mostra que o perfil psicológico (e, portanto, o estilo de liderança) ainda cumpre um papel significativo na definição de aspectos dominantes nos processos decisórios.

B I B L I O G R A F I A

ABREU, Hugo

- **O Outro Lado do Poder**, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1979.

ALENCASTRE, Amílcar

- **O Brasil, a África e o Futuro**, Rio de Janeiro, Gráfica Editora Lemmeit SIA, 1969.

ALLISON, Graham T.

- **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**, Boston, Little Brown and Company, 1971.

-
- "Modelos Conceituais e a Crise dos Mísseis Cubanos" in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Prof^a. Isabel Gómes de Sousa (Org.), CIPAD/FGV/RJ.

ARON, Raymond

- **Paz e Guerra entre as Nações**, Coleção Pensamento Político, vol. 7, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

-
- "Os Sistemas Internacionais", in: **Curso de Relações Internacionais**, Unidade III, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

-
- BARRACLOUGH, Geoffrey
- BARROS, Alexandre de Sousa Costa
- BLOOMFIELD, Lincoln P.
- CARDOSO, Fernando H.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira
- "Estratégia e Diplomacia", in: **O Estado e as Relações Internacionais**, Curso de Relações Internacionais, Unidade I, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
 - **Introdução à História Contemporânea**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.
 - "Política Exterior Brasileña y el Mito del Barón", in: **Revista Foro Internacional**, vol. XXII (Julio/septiembre), num. 1, El Colégio de México, 1983.
 - "The Political Scientist and Foreign Policy" in: RANNEY, Austin (Org.) et al - **Political Science and Policy Research**, Chicago, Markham Publishing Company, 1968.
 - **Autoritarismo e Democratização**, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1975.
 - **História da Organização do Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 19__.

CHAMPION, Dean J.

- **A Sociologia das Organizações**, São Paulo, Editora Saraiva, 1979.

DEUTSCH, Karl

- "Como se faz Política Externa", in: **O Estado e as Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais**, Unidade I, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

DOWAS, Anthony

- **Inside Burocracy**, Boston, Little Brown, 1967.

DYE, Thomas

- "Análise de Políticas: a resposta do homem pensante à demanda por relevância", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.
- "Modelo de Política: algumas contribuições à compreensão da política pública", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.
- "O Impacto da Política: descobrindo o que acontece depois que uma lei é promulgada", in: **Textos da Disciplina**

na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.

DROR, Y.

- "O Alcance, a Significação e o Método de Investigação", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.**

-
- "A tomada de decisões por Subunidades", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.**

ETZIONI, Dmitai

- **Organizações Modernas, São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1976.**

GOES, Walder de

- **O Brasil do General Geisel, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1978.**

GRABENDORF, Wolf

- "La Política Exterior Brasileña entre el Primer el Tercer Mundo", in: **Revista Argentina de Relaciones Internacionales, nº 15, 1980.**

- HAAS, Ernest B. et WHITING, Allen S. - **Dynamics of Internacional Relation**, Connecticut, Greenwood Press, Publishers/Sestport, 1975.
- HARTMANN, Frederick H. - **The Relations of Nations**, New York, The Macmillan Publishes, 1973.
- HERTZ, John H. - **The Nation-State and the Crisis of World Politics - Essays on International Politics in the Twentieth Century**, New York, David Mckay Company Inc., 1976.
- IPEA/a - **Realizações do Governo Geisel - vol. I - A Concepção e Execução da Estratégia Econômica.**
- IPEA/b - **Realizações do Governo Geisel - vol. IV - Política Externa.**
- JAGUARIBE, Hélio - **"Relações Internacionais do Brasil" in: Curso de Relações Internacionais**, Unidade VI, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- KAPLAN, Abraham et LASSWELL, Harold - **Poder e Sociedade**, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979.
- KISSINGER, Henry - **Política Externa Americana**, São Paulo, Editora Expressão e Cultura, 1969.

LAGOA, Ana

- **SNI: Como nasceu, como funciona**, São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.

LAFER, Celso

- **O Sistema Político Brasileiro**, Rio de Janeiro, Editora Perspectiva, 1978.

-
- **Paradoxos e Possibilidades**, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1982.

LINDBLOM, Charles

- **O Processo de Decisão**, Coleção Pensamento Político, vol. 33, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

MRE - 1974

- **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ano I, nº I, junho de 1974.

MRE - 1975/a

- **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ano II, nº IV, março de 1975.

MRE - 1975/b

- **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº 6, julho/agosto/setembro de 1975.

MERLE, Marcel

- **Sociologia das Relações Internacionais**, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

- MEZEL, Michael L. - "O Poder Decisório do Legislativo nos Sistemas Políticos em Desenvolvimento", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.
- MONTEIRO, Jorge Vianna - **Fundamentos da Política Pública**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- NEGANDHI, Amant R. - **Interorganization Theory**, Kent, Edit. by A. R. Negandhi, 1975.
- "O Estado de São Paulo" - Jornal, de 11.11.75 e 17.06.77, São Paulo.
- O'DONNELL, Guillermo et al - "O Estado Autoritário e Movimentos Populares", in: **Coleção Estudos Latino-Americanos**, vol. 15, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1979.
- "O Globo" - Jornal, de 18.09.74, Rio de Janeiro (p. 20).
- RANNEY, Austin - "O Estudo do Conteúdo Político: O quadro de uma Escola", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.

- RODRIGUES, José Honório - **Brasil e África - Outro Horizonte**, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1982.
- SARDENBERG, Ronald - Estudos das Relações Internacionais, in: **Estudo das Relações Internacionais**, Curso de Relações Internacionais, Unidade IV, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- SCHIPMAN. - "O Papel do Administrador: a Formulação de Políticas como Parte do Processo de Administração", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.
- SMITH, T. - "O Processo de Implementação de Políticas", in: **Texto da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.
- SOUZA, Isabel Gómez - "Análise de Modelos de Políticas Públicas", in: **Textos da Disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**, Profª. Isabel Gómez de Souza (Org.), CIPAD/FGV/RJ.