

Resenha

Gabinete de crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma

José Alberto CUNHA COUTO e José Antônio de MACEDO SOARES

Editora FACAMP; Campinas, 2013.

Lucas Pereira Rezende¹

1. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: lucas.rezende@ufsc.br.

Nos Estados Unidos da década de 1950, buscava-se separar bem a área de *política externa*, como sendo vista a partir da perspectiva doméstica nacional, avaliando a discussão, formulação e implementação de como um Estado se relaciona com os demais; e a de *política internacional*, como aquela dinâmica vista de uma perspectiva sistêmica, a partir do conjunto de relações entre os Estados (FARIA, 2012). Kenneth N. Waltz é um dos autores que, em diversas oportunidades, defendeu essa separação, afirmando que sua proposta do realismo estrutural buscava explicar não o processo de tomada de decisão de um Estado, mas as respostas que os Estados dão, de forma geral, a incentivos sistêmicos (WALTZ, 1996). A área de APE teve, até o final do século passado, momentos oscilantes de prestígio e desprestígio. (LIMA, 2013).

Contudo, o final da Guerra Fria, com seu impacto em todas as ciências sociais, trouxe também uma reaproximação das RI e de APE no Brasil. Segundo Faria (2012, p. 102), hoje há uma “tentativa de mobilizar, simultaneamente, os níveis de análise individual, do Estado e do sistema internacional, procurando integrá-los em um todo coerente”. Em conjunto com a redemocratização do país, o cenário pós-1990 abre espaço para uma nova geração de autores que vão tratar da Política Externa Brasileira (PEB) a partir de visões mais amplas, reflexo da internacionalização de agentes públicos e privados que aumentaram a base da sociedade do país interessada no tema (FARIA, 2012; LIMA, 2013). O reflexo que se viu no aumento das produções acadêmicas em RI e, em especial, partindo da perspectiva de APE é, portanto, o espelhamento da mudança das dinâmicas sociais e governamentais no Brasil envolvendo política exterior.

Sendo a política externa uma política pública, mas com uma característica especial, a de ser aplicada fora do território nacional, é importante distinguir entre a simples *ação externa* de *política externa*. A segunda, mais abrangente que a primeira, é parte tanto da área de RI quanto da de Políticas Públicas (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; LIMA, 2013), o que nos possibilita começar a compreender um dos mais importantes, mas quase

Recebido em:
29 de agosto de 2014
Aprovado em:
30 de outubro de 2014

2. Os autores mencionam que o Gabinete de Crises foi tema de dois pós-doutorados, de Eduardo Bogado Trabacman e de Arno Vogel.

relegado pela academia², órgãos decisórios de política externa no Brasil: o Gabinete de Crises da Presidência da República.

É nesse cenário de quase ineditismo que os protagonistas da criação e condução, por 13 anos, dessa peculiar instância decisória nos brindam com um relato detalhado dos atores e dos processos de tomada de decisão em política exterior do Brasil em “Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma”. Escrito pelo Capitão de Mar e Guerra da Reserva da Marinha do Brasil, José Alberto Cunha Couto, e pelo Diplomata e atual cônsul do Brasil em Hong Kong, José Antônio de Macedo Soares, o livro é tanto um relato pessoal quanto um guia apresentando a metodologia para um gabinete de crises, seja em um órgão governamental ou na iniciativa privada. Ao menos é essa a proposta de seus autores, ainda que, a nosso ver, sua contribuição maior venha de outra forma.

Dividido em 17 pequenos capítulos, que oscilam entre a apresentação da metodologia de lidar com crises, a descrição do processo de tomada de decisão do Gabinete e da Presidência da República, e histórias de como o Gabinete atuou em algumas crises, o livro é escrito em linguagem quase informal, o que facilita sua leitura para o público comum. O mais austero acadêmico não encontrará ali uma preocupação metodológico-científica positivista, com hipótese e metodologia separadas a ferro e fogo, afinal, não é essa a proposta do livro e jaz aí o seu diferencial: prover o estudioso de Políticas Públicas e de Análise de Política Externa com um relato primário. Em um país que carece de memória institucional e de diálogo da academia com a empiria, “Gabinete de Crises” oferece-nos um bom exemplo de como aliar pesquisador e agente político.

Criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1999, apenas em 2003 o Gabinete passa a operar de modo formal, como Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI), vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Essa definição institucional é colocada de modo breve no capítulo 1 e pode passar quase despercebida, confundindo o leitor com a tratativa ora como Gabinete de Crises e ora como SAEI. Esclarecido esse ponto, já na motivação para a criação do Gabinete podemos compreender a sua riqueza para o estudioso de APE no Brasil.

No incêndio florestal que atingiu Roraima em 1998, viu-se que não havia um órgão de tomada de decisão imediata no Brasil. Enquanto a burocracia se baratinava para ver quem agiria e como, a Argentina enviou imediatamente ao país bombeiros de Buenos Aires, que já operam em prontidão, e o incêndio foi combatido. Vemos, pela descrição dos autores, como o próprio desenho institucional brasileiro foi remodelado a partir da observação do modo de ação argentino – um tema pronto para pesquisa de política comparada. Ao definir o que é crise, o Gabinete excluiu de seu campo de ação crises econômicas e atribuições específicas a ser resolvidas por outros ministérios. Segundo seus autores, seu campo de ação passa a ser para eventos nacionais e internacionais, com possível impacto para a Presidência da República e que envolva diversas instâncias governamentais.

A contribuição com a metodologia de tratamento de crises trazida pelo livro acaba, quase “sem querer, querendo”, criando um modelo ori-

ginal de Análise de Política Externa que, em alguns aspectos, lembra os modelos tradicionais da área sumarizados por Hudson (2007), mas segue também um caminho próprio. Vale destacar que, pela origem dos autores, a metodologia de APE não lhes era natural, e nem era esse seu objetivo – o que mostra como essa busca normativa dos atores políticos poderia ser facilitada caso houvesse um diálogo mais próximo da academia brasileira para os tipos de problemas brasileiros. De fato, os autores deixam claro no livro que “[m]uito embora o aprendizado do nosso trabalho se desse na prática diária, éramos obrigados também a respirar modernidade no que estávamos aprendendo a fazer” (COUTO; SOARES, 2013, p. 30). E não fizeram mal, de 2001 a 2011, por 9 vezes a SAEI foi apresentada nos congressos de reforma do Estado e da administração pública do Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo (CLAD) (COUTO; SOARES, 2013)

Distribuído ao longo dos capítulos, o método carece de uma sistematização e organização para que possa ser aplicado como uma ferramenta de APE. Lembremos que o objetivo dos autores claramente não é o de construção de um modelo teórico nos moldes da academia, e sim propor um modelo de gerenciamento de pessoas e informações “à brasileira”. Contudo, sintetizo a seguir aqueles indicadores que me parecem os mais relevantes para o propósito de entender o livro à luz do que identifiquei como uma proposta de APE dos autores:

- há uma escala mínima de acompanhamento de qualquer tema, o que Couto e Soares chamam de nova geografia. Nunca pensar em escala local ou nacional apenas, o internacional é e sempre será parte de todas as crises – daí a possibilidade de leitura como um modelo de APE;
- a estrutura física de onde funciona o Gabinete é, em diversos momentos, apontada como elemento essencial. Os autores chamam de “gestão por promiscuidade”, pois o ambiente de trabalho comum não separa os atores, o que facilita a administração dos diferentes graus de autoridades que compõem o Gabinete. Além da sala de trabalho, uma de reuniões, uma de contato com a imprensa e outra para descompressão – apontada como um santuário³;
- a gestão de pessoas é um elemento central. Contatos pessoais valem mais do que institucionais, e é preciso separar quem realmente entende do tema de quem diz entender dele. Informação e conhecimento são os “equipamentos mais sofisticados” do Gabinete. A equipe é propositalmente plural, tendo, em seu núcleo fixo, militares, diplomatas, representantes das agências de inteligência, delegados federais, gestores públicos e engenheiros das áreas de meio ambiente, logística, nuclear e telecomunicações;
- o processo de tomada de decisão e a linha de autoridade direta à Presidência estão em constante mutação, variando também dentro de um mesmo mandato presidencial. Ou seja, o modelo brasileiro segue um padrão não-rígido institucionalmente;
- a noção de 3 tempos na avaliação das crises: cronológico (o tempo do relógio), tempo-ritmo (aumento do ritmo de solução em situação favorável) e tempo-oportunidade (momento em que o

3. Apresentado aqui como um lugar reservado, onde os integrantes do Gabinete descansam física e mentalmente.

tomador de decisão aplica sua força e poder - “a principal noção de tempo que o estadista deve ter!” (COUTO; SOARES, 2013, p. 68)). A prioridade é para aquele que mais afetará a governabilidade;

- indo em consonância com muito da literatura de APE, as características pessoais são importantes. É preciso equilíbrio emocional, vocação inata para a discricção, expertise na capacidade de antever problemas relacionados a temas críticos. Ou seja, a condução e o processo decisório serão facilitados ou dificultados dependendo da composição do Gabinete;

- o acesso a informações. A tomada de decisão deve ser feita com o decisor informado com dados em seu nível correto de ação. “Apenas as informações realmente necessárias, em patamares político-executivo, [devem ser] colocadas para a tomada de decisão do mandatário” (COUTO; SOARES, 2013, p. 68p. 69). Os autores sugerem que, por vaidade ou tentativa de securitizar uma agenda, temas em níveis operacionais são, por vezes, levados ao Executivo, dificultando a tomada de decisão;

- o encaixe do Gabinete de Crises nas práticas decisórias da Presidência tem três aspectos:

- o Gabinete nunca se autoconvoca;

- possui linhas informais de comunicação capazes de cruzar todas as fronteiras da burocracia, contrariando a *teoria da chaminé*; e

- a diversidade dos membros faz com que não haja verdades absolutas: é um ambiente livre de preconceitos – o que aumenta a capacidade de inovação, mas causa choque com as burocracias que deliberam sobre os temas tratados.

- há limites à atuação da Presidência. Governos novos com orçamentos montados pelo predecessor, alcance decisório, curto “período de graça” com a imprensa e esquecimento da experiência dos governos passados;

- por fim, há um importante peso da cultura organizacional no processo de tomada de decisão. Recrutou-se pessoas com larga experiência profissional em carreiras de Estado, mas incorporando a capacidade de articulação com órgãos públicos e privados, e, em especial, o já referido contato pessoal. A criação da “Reunião do Bom Dia”⁴ e a criação de redes de informação e de gestão de pessoas e estudos da SAEI fazem parte dessa cultura organizacional.

Na criação do modelo para gabinetes, os autores, sumarizando sua proposta, apresentam os cinco passos essenciais para o gerenciamento de crises:

- buscar conhecimento;

- acompanhar o tema;

- prevenir a crise;

- gerenciar a crise; e

- acompanhar o pós-crise. Ainda que importantes no modelo de criação de um gabinete, são mais o aprendizado pessoal dos autores do que, em si, um modelo de análise do processo de tomada de decisão. Por esta razão, não os incluí entre os indicadores do que eu sugiro ser um modelo de APE dos autores.

4. Grande ênfase é dada para a “Reunião do Bom Dia”, reunião de apresentação e discussão de formas de encaminhamento das crises com todos os integrantes do Gabinete, que acontece diariamente enquanto durar a crise.

Por trazer um grau de detalhamento ímpar sobre o processo de tomada de decisão no Gabinete de Crises da Presidência da República, Couto e Soares nos presenteiam com o que há de mais genuinamente brasileiro para a área de Análise de Política Externa. O livro, de tiragem pequena em uma editora sem grande projeção e de gestão limitada, corre o risco de se tornar uma daquelas obras primas somente com o valor reconhecido pelas gerações futuras, como foi o caso do “Da Guerra”, de Clausewitz. Prova é que a faculdade que o editou, apesar de ter um curso de graduação em Relações Internacionais e ofertar a disciplina de Análise de Política Externa, sequer coloca o livro na leitura recomendada.

Em consonância com a pluralidade de atores sociais que atuam e pensam as relações internacionais do Brasil, à luz da Análise de Política Externa, temos um livro que, despretenciosamente, tem conteúdo para alimentar anos de pesquisas. Seu maior mérito está, justamente, em seu objetivo quase acidental: relatar o dia a dia e os meandros do processo de tomada de decisão dos governos brasileiros recentes em situações de crise.

Referências

COUTO, José Alberto Cunha; SOARES, José Antônio de Macedo. **Gabinete de Crises**. Fernando Henrique, Lula e Dilma. Campinas: FACAMP Editora, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das relações internacionais do Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 1, n. 2, jul./ p. 99-133, dez. 2012.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis**. Classic and contemporary theory. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da Análise de Política Externa. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 127-53.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 Dez. 2014.

WALTZ, Kenneth N. International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p. 54-7, (autumn), 1996.

