

2. Mudanças no padrão de política externa

Dois movimentos mundiais iniciados nos anos 70 e aprofundados nos anos 90 desafiaram a tradição de se fazer política externa no século XX. Ao promoverem a reconfiguração dos limites entre Estado e sociedade e entre as esferas internacional e doméstica, a liberalização política e econômica potencializaram a inclusão de novos atores no processo decisório de política exterior, abrindo espaço para o rompimento de clássicas estruturas burocráticas que centralizavam a atividade diplomática. Às transformações empíricas somaram-se novas propostas de análise no campo teórico que igualmente desafiaram a interpretação clássica em que se baseavam os estudos de política externa.

Este capítulo pretende identificar e problematizar tais mudanças para que, no capítulo seguinte, possamos analisar seu impacto sobre a política externa brasileira. Ele está subdividido em quatro itens. Os dois primeiros são dedicados à tradição de estudos na política externa no plano teórico, associada ao paradigma realista e ao modelo analítico do Estado unitário, e no plano empírico, relacionada ao insulamento burocrático do Itamaraty.

O terceiro item está voltado para as inovações teóricas que rivalizaram com a perspectiva realista e que serão usadas posteriormente para analisar o papel da Petrobras na política externa com vistas à integração energética com a Bolívia. São elas a teoria liberal de Andrew Moravcsik (1997), que nos permitirá entender a formação das preferências dos atores relevantes no processo, e o modelo analítico de Bárbara Kellerman (1983), que possibilitará analisar a construção do consenso entre a empresa e o governo brasileiro em torno do objetivo de aproximação com o país vizinho.

No quarto item são abordados os dois fenômenos que potencializaram a descentralização do processo decisório de política exterior, com ênfase na contribuição da liberalização econômica. A prioridade é justificada pelo fato de o ator objeto de análise deste trabalho ser uma empresa, profundamente impactada,

portanto, pelos rumos da economia brasileira. São identificados tanto os mecanismos de influência entre as economias internacional e doméstica, que passaram a moldar as preferências dos atores internos e ampliaram os canais de acesso aos governos por parte dos atores externos, como os mecanismos capazes de bloquear os incentivos para que os atores domésticos participem do processo decisório.

2.1

Tradição nas Relações Internacionais: o modelo analítico do Estado unitário

Tradicionalmente, os estudos de política externa interpretavam as ações de política exterior como respostas racionais de um Estado unitário e coeso a questões com que ele se defronta nas suas relações com outros atores do sistema internacional, igualmente unificados e homogêneos. A predominância desse tipo de análise pode ser explicada como reflexo da forte herança do paradigma realista na literatura de Relações Internacionais (RI). A premissa desta corrente teórica é que o sistema internacional é anárquico e formado por unidades – os Estados – fechadas em si mesmas, desprovidas de conflitos burocráticos ou divisões sociais.

Da indivisibilidade do Estado nasce a idéia de que interesse nacional e interesse de Estado são sinônimos. Dela também deriva a visão de que o estadista tem autonomia perante a arena doméstica, cabendo a ele ou ao corpo diplomático representar este interesse – em última instância, assegurar a sobrevivência do Estado - no plano internacional. Essa definição estrutural/dedutiva de interesse nacional implica não apenas na distinção entre os campos interno e externo, como na eliminação do componente causal doméstico no processo decisório diplomático, ambas consideradas pelos realistas como especificidades da política externa. Entre os autores que adotam tal conceito no desenvolvimento de suas teorias estão Morgenthau (1948) e Waltz (1979).

A essa definição de interesse nacional, soma-se um conceito empírico/indutivo, segundo o qual aquele seria um conjunto de preferências estatais/governamentais voltado para o bem-estar coletivo e que perdure no tempo, ainda que sujeito a contingências históricas (Krasner apud LIMA, 2000: 286). Tais preferências assumiriam um caráter mais geral, de modo que as

decisões do estadista não implicassem perdas ou ganhos concentrados em um único setor ou classe. Aquelas que eventualmente resultassem em conflito distributivo, ou seja, na distribuição desigual de custos e/ou benefícios não seriam caracterizadas como de interesse nacional.

Tanto uma como outra definição respaldam o suposto consenso acerca dos objetivos externos em que se apóia o paradigma realista, dispensando a ratificação interna das ações internacionais. De acordo com essa perspectiva teórica, a política doméstica seria o campo das paixões e da intromissão da opinião pública e a política externa, a esfera da prudência, na qual demandas imediatas são abandonadas para satisfação de objetivos de longo prazo, configurando a independência dos tomadores de decisão em relação às preferências sociais. E isso só seria possível na medida em que o processo decisório de política exterior fosse assentado em uma estrutura burocrática verticalizada e centralizada. (Grieco apud LIMA, op cit, 270)

2.2

Tradição no Itamaraty: uma convergência entre teoria e prática

No Brasil, tanto a tradição acadêmica como as evidências empíricas reforçaram o modelo de ator unitário durante muito tempo. A política externa brasileira costumava ser estudada sob a ótica dos paradigmas sistêmicos, em que a arena doméstica tem pouca ou nenhuma relevância. Mudanças internas e externas nos planos político e econômico ocorridas a partir dos anos 70¹ levaram os pesquisadores a desenvolver novas propostas de análise. Mas o processo decisório de política exterior se manteve longe do foco da maior parte das pesquisas. Pinheiro (2000a) enumera três fatores que contribuíram para que essa situação tenha permanecido inalterada: i) o papel hegemônico exercido pelo Itamaraty, que o liberava de ser objeto de investigações mais profundas; ii) a crença no suposto consenso entre as forças políticas; e iii) a impossibilidade de acesso a fontes de outros atores nesse processo, em função da vigência do regime militar. Este último tende a desaparecer com o processo de redemocratização. Por essa razão, não vamos problematizá-lo. Os dois primeiros, apesar de terem sido alvo de questionamentos mais recentes, merecem atenção de nossa parte, por guardarem relação empírica com o processo decisório da política externa brasileira.

2.2.1

Razões para a hegemonia

A literatura destaca três aspectos organizacionais da política externa brasileira que teriam favorecido a preponderância do Ministério das Relações Exteriores na definição das linhas mestras de nossa diplomacia e, ao mesmo tempo, proporcionado seu caráter de continuidade. O primeiro deles são as características institucionais desta agência diplomática. Ao analisar o processo de institucionalização do Itamaraty, Cheibub (1985) o divide em três períodos: patrimonial, que caracteriza a diplomacia brasileira nos tempos do Império; momento carismático, que compreende os anos de 1902 a 1912, quando o Barão do Rio Branco esteve à frente do Ministério de Relações Exteriores (MRE); e período burocrático-racional, iniciado no final dos anos 1910 até os dias atuais.

Neste último, ocorre uma série de reformas administrativas que acabaria contribuindo para o fortalecimento da instituição. Entre as principais mudanças está a implementação de concurso público para a carreira diplomática, em 1945, medida que se insere nas transformações pelas quais o próprio Estado brasileiro vinha passando à época.

Especialmente após os anos 1930, verifica-se uma tendência à centralização e burocratização de toda a administração pública brasileira. A adoção de critérios mais rígidos para admissão e promoção no serviço público buscava racionalizar a estrutura estatal, minimizando as indicações políticas para formação de seus quadros. No que tange ao Itamaraty, isso teve duas conseqüências. A primeira foi proporcionar um elevado nível de profissionalização de nossos diplomatas, dificultando o questionamento de sua atuação pelas elites burocráticas ou por outros segmentos sociais, posto que o exercício da diplomacia seria realizado por pessoas de notório saber. (VIEIRA, 2001:127) A segunda foi a formação de um corpo homogêneo e coeso, capaz de neutralizar idéias inovadoras eventualmente trazidas por recém-formados diplomatas ou afloradas como resultado de mudanças na cúpula de governo. (CHEIBUB, 1985; BARROS, 1986)

O florescimento de um *esprit de corps* entre os diplomatas e essa aparente imunidade a críticas teria permitido o desenvolvimento de uma perspectiva estratégica de longo prazo e de uma auto-imagem do Itamaraty como a instituição designada para a defesa do interesse nacional, o que nos leva ao segundo aspecto organizacional da política externa brasileira que contribuiu para o papel hegemônico do MRE no processo decisório de política exterior: o insulamento burocrático da instituição diplomática, apontado por Lima (1994) como ao mesmo tempo um *asset* e uma fragilidade. Por um lado, o isolamento do corpo diplomático o resguardou do clientelismo da sociedade e das elites governamentais; por outro, a ausência de vínculos com os setores sociais o fragilizou, uma vez que suas ações carecem de respaldo doméstico, tornando-o suscetível à ingerência do presidente da República.

Como afirma a autora, observa-se que, no Brasil, o parâmetro regulador do grau de liberdade ou autonomia do Itamaraty tem sido a autorização presidencial,

1 Tais mudanças serão abordadas mais detalhadamente adiante

seja por omissão ou delegação de poder ou ainda por afinidade de pontos de vista². Os três momentos de descontinuidade da política externa brasileira – o período imediatamente posterior ao golpe de 1964, o pragmatismo responsável de Geisel e a gestão Collor – representaram mudanças bruscas na linha adotada por nossa diplomacia derivadas de um maior controle por parte do chefe de governo sobre a agenda de política exterior. Logo, a reduzida permeabilidade às agitações sociais domésticas do Itamaraty, embora tenha assegurado sua relativa autonomia perante a sociedade, o tornou dependente das sinergias ou arranjos institucionais estabelecidos no âmbito do Executivo.

O terceiro aspecto organizacional se refere à capacidade do MRE de formular paradigmas alternativos de política exterior atrelados a estratégias de inserção internacional do país, que consistiram em verdadeiras teorias de ação. (LIMA, op cit, 24) Desde os tempos do Barão de Rio Branco, a política externa do Brasil tem se alternado em torno de dois eixos: um voltado para os Estados Unidos e outro que busca desvincular-se dos americanos. No primeiro, em que se baseia o paradigma *americanista*, a aproximação com Washington é vista como um canal para ampliação da capacidade de negociação do Brasil no sistema internacional. Já no segundo, em que se fundamenta o paradigma *globalista*, o maior poder de barganha brasileiro seria decorrente da estratégia inversa, ou seja, da busca pela independência em relação aos Estados Unidos, obtida a partir da diversificação das relações exteriores. (LIMA, 1994; RICUPERO, 1995)

Tanto um como o outro visam ao alcance do duplo objetivo que norteou a diplomacia brasileira desde seus primórdios: a conquista de autonomia no plano internacional e a promoção do desenvolvimento econômico interno. As diferentes estratégias que os fundamentam resultam de adaptações às transformações ocorridas na ordem internacional e na esfera doméstica, ou seja, das oportunidades criadas e restrições impostas pelo reordenamento de forças internacionais e das coalizões políticas nacionais. À coesão, complexidade e insulamento da atividade diplomática já ressaltados, então, soma-se a adaptabilidade do Ministério das

2 Na classificação proposta por Lima, são exemplos de omissão e delegação de poder os governos Médici e Figueiredo e de afinidade de pontos de vista os governos Geisel e Sarney (LIMA, 1994, 32-33). Como será visto adiante, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, há um retorno à convergência de posições entre o presidente e o Itamaraty que vai proporcionar a este último retomar parte de sua autonomia relativa perdida na gestão de Fernando Collor de Melo.

Relações Exteriores ao conjunto de fatores que favoreceu sua preponderância no delineamento dos mapas cognitivos que orientaram a política externa brasileira.

2.2.2 A construção do consenso

O paradigma americanista perdurou até o início dos anos 60. Cientes de que o mito de aliança especial com os Estados Unidos não mais poderia ser sustentado e diante do enfraquecimento da bipolaridade mundial que caracterizou a ordem internacional do pós-guerra, as elites dirigentes brasileiras foram sensibilizadas pelas teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) que propunham a industrialização assentada no intervencionismo estatal e na substituição de importações como forma de alcançar prosperidade interna e maior autonomia no sistema internacional³. (RICUPERO, op cit: 334-335) Passaram a demandar uma reordenação da economia mundial, deslocando o conflito Leste-Oeste para o eixo Norte-Sul, base do que viria a ser a política externa independente (1961-1964), sintetizada no discurso dos 3 Ds de Araújo Castro⁴.

Desde esta primeira redefinição de orientação diplomática até a década de 80, verifica-se uma alternância dos dois paradigmas de política externa acima mencionados⁵. Ao longo de todo esse período, porém, e mesmo antes dele, é possível observar um relativo consenso entre diferentes forças políticas quanto aos objetivos de política exterior, o segundo fator apontado por Pinheiro (2000a) para que os pesquisadores não tenham se debruçado sobre o processo decisório da política externa brasileira, concentrando-se nas abordagens sistêmicas. As raízes

3 A estratégia de substituição de importações foi adotada pela primeira vez durante a Primeira Guerra Mundial. O ano considerado marco inicial do modelo, no entanto, é o ano de 1930, quando a crise prolongada do *crack* de 1929 reduziu ainda mais a capacidade de importação por parte das nações desenvolvidas de produtos originários dos países latino-americanos. Da década de 50 em diante, a estratégia foi apontada pela Cepal para acentuar o processo de industrialização nacional. (TAVARES, 2000)

4 O célebre discurso foi feito na Assembléia Geral da ONU, em 1963, no qual o chanceler Araújo Castro defendeu a ênfase no desenvolvimento, na descolonização e no desarmamento (os 3 Ds) como vias de afirmação das potências médias no cenário internacional (RICUPERO, op cit, 338)

5 Essa divisão de paradigmas foi acrescida de novas subdivisões, de acordo com o componente pragmático ou ideológico dos governos em questão e da relativização do conceito de anarquia empregado pela diplomacia brasileira nas suas teorias de ação, priorizando ganhos relativos (tendência hobbesiana) ou absolutos (tendência gotiana). Pinheiro (2004) propõe a seguinte subdivisão: americanismo pragmático (1902-45 e 1967-74); americanismo ideológico (1946-51 e 1964-67); globalismo grotiano (1961-64) e globalismo hobbesiano (1974-90)

mais profundas para esse aparente consenso podem ser encontrada no arranjo institucional sobre o qual foi construído o Estado brasileiro na Era Vargas, ofuscando as divergências entre capital e trabalho (DINIZ, 1991), bem como nas alianças forjadas entre Estado, capital nacional e capital internacional que sustentaram o modelo de inspiração cepalina, que igualmente minimizou conflitos de interesse (EVANS, 1980).

Diniz afirma que uma das características do Estado Novo, que iria se perpetuar até a redemocratização na década de 80, foi a subordinação de grupos de interesse à tutela estatal. Durante a Era Vargas, foi instituída uma estrutura corporativa de articulação entre Estado e sociedade que implicou a integração de associações patronais e sindicais a um modelo organizacional vertical e hierárquico, com ligação direta à burocracia estatal. A incorporação dos atores sociais emergentes – trabalhadores e empresários – à vida política, portanto, se deu por intermédio do Estado e não pela mediação de partidos políticos. Logo, o conflito de classes característico das sociedades urbano-industriais em formação, salienta a cientista política, foi canalizado para o interior do Estado, uma vez que nenhuma das duas categorias de atores conseguiu formar uma identidade coletiva identificada com coalizões partidárias que transitavam na arena política. (DINIZ, op cit, 370)

Tal arranjo institucional teria favorecido, segundo Diniz, a prática da negociação compartimentalizada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando o Executivo no espaço privilegiado para o encaminhamento das demandas sociais. No seio estatal, os conflitos seriam processados com proteção contra ingerências externas, o que impediria o alargamento de seu escopo e seu desdobramento para fora do âmbito dos grupos diretamente envolvidos. Nas palavras da autora, “trata-se de uma sistemática que mantém os conflitos localizados, fora do escrutínio do grande público, o que implica restringir sua visibilidade e seu poder de contágio” (Idem).

A construção do consenso também teria sido proporcionada pelo tripé em que foi fundamentado o modelo de substituição de importações. Nesta aliança, a diferenciação industrial com recursos nacionais - públicos e privados - e internacionais canalizados para diferentes setores industriais, ou segmentos distintos dentro de uma mesma indústria, permitiu a complementação das atividades econômicas. (EVANS, op cit, 145) Dessa forma, o capital nacional

pôde crescer protegido das ameaças externas e as multinacionais puderam penetrar em novos mercados, nos quais a concorrência era bastante restrita. Exercendo o papel que lhe foi delegado de indutor do desenvolvimento, coube ao Estado favorecer a acumulação de capital dos atores privados, fosse proporcionando a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento de seus negócios, associando-se a empreendimentos mistos, ou assegurando a compra da produção. (Ibid, 233)

Enquanto a expansão das atividades dos três atores não se sobrepôs, os interesses da aliança tripartite puderam ser acomodados e o conflito distributivo, manejado com relativa facilidade. A partir da crise do modelo de substituição de importações, a perda de congruência das preferências dos atores envolvidos romperia o consenso com implicações não apenas para a política doméstica, como para a política externa. O próprio arranjo institucional em que se apoiou o Estado brasileiro dos anos 30 aos anos 80, portanto, explicaria, ao menos em parte, o aparente consenso interno, alimentando a crença de que no plano internacional ele também predominaria.

Essa crença foi reforçada pelas questões de que a agenda de política exterior brasileira se apropriou desde os tempos do Império (LIMA, 2000), particularmente quando se volta para a política externa econômica. A autora enumera três largos períodos na diplomacia brasileira, tendo como parâmetro os objetivos externos. No primeiro, que compreende o Império e a República Velha, duas foram as prioridades de nossos diplomatas: a demarcação de fronteiras e a inserção do Brasil na economia mundial como país agro-exportador. Em ambos os casos havia consenso internamente em torno da posição defendida pelo Executivo. Como o Estado brasileiro estava em formação, era natural que a elite nacional desejasse solucionar conflitos territoriais e delimitar a geografia nacional. Por outro lado, ainda que conflitos entre oligarquias agrárias existissem, a ambição destas era que o Brasil se tornasse um pólo de exportação de produtos primários. O discurso diplomático da política internacional como algo acima da política doméstica era, assim, legitimado pelo consenso em torno do interesse nacional (LIMA, op cit, 291).

No segundo período, que se estende de 1946 até o fim do regime militar, encontramos igualmente uniformidade de interesses em torno das posições defendidas pelo Itamaraty. A política econômica externa está voltada para

sustentação do modelo de substituição de importações, que reunia diferentes segmentos sociais e econômicos em torno da mesma plataforma de reivindicações. Possíveis ganhos obtidos nas negociações bilaterais ou multilaterais assumiam característica de bem coletivo, uma vez que nenhum setor econômico seria penalizado pelos seus resultados. Assim sendo, era racional para os atores empresariais e sindicais não participarem dessas negociações. Os agentes diplomáticos representavam de fato e de direito o interesse coletivo associado ao desenvolvimento industrial. Esta agenda econômica externa e o consenso construído em torno dela teve duas conseqüências para o processo decisório da política externa, de acordo com Lima: a desvinculação entre política externa e política doméstica e a garantia da relativa autonomia do MRE frente às forças sociais e políticas internas. (Ibid, 293)

Esses desdobramentos passaram a ser questionados em meados dos anos 80 e início dos 90, quando a liberalização política e econômica contribuíram para a reconfiguração dos limites entre Estado e sociedade e entre as economias doméstica e internacional, como veremos adiante. Inicia-se o período ao qual Lima denominou fase da integração competitiva, em que a tarefa da diplomacia brasileira não se restringe à representação de interesses coletivos supostamente unânimes no plano internacional. Ela passa a ter de defender interesses setoriais, com maior ou menor acesso aos canais de decisão da política externa, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. (Ibid, 295)

Ao longo de mais de um século, porém, as evidências empíricas reforçaram o modelo analítico do ator unitário, ao fornecer subsídios à distinção ontológica entre política interna e externa como proposta pelos realistas. E, ao serem tomadas como verdades pelos pesquisadores, terminaram por limitar a prática investigativa quanto ao processo decisório de política exterior. Da mesma forma que teoria e prática reforçaram-se mutuamente, movimentos tanto no campo teórico como no empírico desafiaram a aplicabilidade do modelo de ator unitário e a tradição de se fazer política externa no Brasil. São esses movimentos que analisamos a seguir.

2.3

Novas abordagens: abrindo a caixa-preta do Estado

Uma das críticas à representação do Estado como ator monolítico que mais ganhou visibilidade no universo acadêmico foi feita por Graham Allison (1971) em sua análise acerca da crise dos mísseis soviéticos, de 1962. Além do modelo clássico - denominado modelo do ator racional na classificação do autor - foram propostos dois outros paradigmas de análise: o modelo organizacional, no qual o Estado é concebido como a reunião de múltiplas organizações independentes, sendo a ação governamental resultante dos constrangimentos dos programas e rotinas de tais organizações; e o modelo de política burocrática, no qual os indivíduos são os jogadores e agem não apenas de acordo com estratégias consistentes, mas também perseguindo diferentes concepções do que venha a ser o interesse nacional ou mesmo objetivos pessoais. Em última instância, as decisões de política externa seriam fruto da barganha entre diversos atores que integram o aparelho estatal com interesses e objetivos conflitantes, ou seja, do jogo político. (ALLISON, op cit, 144) Neste sentido, a ação governamental seria definida como resultado, não como escolha (modelo do ator racional) ou como *output* (modelo organizacional). (Ibid, 162)

A abordagem pluralista de Allison não só rompeu com a uniformidade e coesão do Estado pressuposta pelos realistas, como questionou a artificialidade da separação interno/externo (LIMA, 2000: 274) Nas palavras de Mauricio Carvalho Lyrio (1994), “uma das implicações desta abordagem é a dissolução da rígida distinção entre a política doméstica e a política externa, pois o processo de decisão que governa a atuação externa apresentaria características semelhantes às do processo decisório interno, como o conflito, o consenso ou a acomodação de interesses entre as diversas instâncias governamentais.”⁶ (LYRIO, op cit, 101) No

6 Vale ressaltar que a subárea de Análise de Política Externa (APE) já apontava, desde seus primórdios, para a necessidade de abrir a caixa-preta do Estado. Considerado o marco inicial da subárea, o artigo *The Decision-Making Approach to the Study of International Politics*, dos autores Snyder, Bruck e Sapin, datado de 1954, enfatizava a necessidade de se compreender os processos de interação intergovernamental, bem como a interação inter-social e intra-social para que os tomadores de decisão pudessem definir a situação e, assim, orientar as ações e reações dos Estados no sistema internacional. Entre outros autores que propuseram análises que criticam a artificialidade da separação entre as esferas internacional e doméstica, poderíamos citar Peter Gourevitch (1978) e Robert Putnam (1988).

entanto, o modelo de política burocrática não abriu por completo a caixa-preta do Estado, uma vez que, apesar de revelar os conflitos intra-burocráticos que influenciam o processo decisório de política exterior, manteve a exclusão dos atores domésticos desse processo, reforçando o divórcio entre Estado e sociedade.

A essas críticas poderíamos acrescentar a ausência de uma abordagem mais sistemática do processo decisório em que pudessem ser identificadas etapas ao longo das quais as decisões são construídas, como aponta Bárbara Kellerman (1983). Se estas resultam de interações entre os diversos atores, faz-se necessário analisar cada estágio do processo, especialmente se há aparente consenso entre as partes, como no caso a ser analisado neste trabalho. Apenas assim poderemos perceber as mudanças ocorridas durante as interações que fazem divergências serem suprimidas ou minimizadas em prol de objetivos finais comuns. Como afirma Pinheiro (2000a), a concordância de interesses quanto às linhas gerais de política externa não implica em uma necessária harmonia quanto aos caminhos para atingir tais objetivos. Somente seccionando o processo decisório – ainda que para fins didáticos – podemos compreender como o consenso é construído.

Para superar as falhas apontadas no paradigma de política burocrática de Allison vamos apoiar nossa análise na teoria liberal de política internacional de Andrew Moravcsik (1997) e nos modelos de análise de Barbara Kellerman (1983). A primeira nos permitirá compreender como são formadas as preferências dos atores domésticos e como estes contribuem para a formação das preferências dos Estados. Como no Brasil a participação dos atores sociais no processo decisório tem sido reduzida em função dos arranjos institucionais promovidos pelas elites burocráticas, ponto a ser abordado adiante, torna-se necessária uma abordagem que também contemple as interações no âmbito do aparelho estatal, ponto que não é contemplado na teoria de Moravcsik. Os modelos de Kellerman suprem essa deficiência, ao nos fornecer um instrumento analítico que possibilita a compreensão de diferentes fases do processo decisório, por meio do qual, uma vez definidas suas preferências, os atores burocráticos interagem, contribuindo para o desenho final da política externa.

2.3.1

A teoria liberal de Moravcsik

Moravcsik parte do princípio de que “the relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded critically shapes state behaviour by influencing the social purposes underlying state preferences.” (MORAVCSIK, op c it,516) Logo, tanto a interação entre Estado e sociedade no nível doméstico, como a interação com os demais Estados do sistema e com as redes sociais transnacionais, contribuiriam para moldar as preferências que vão embasar a política externa dos países.

O autor enumera três premissas que sustentam sua teoria. A primeira delas é a da primazia dos atores sociais. Para ele, grupos privados e indivíduos são os atores fundamentais na arena política internacional. Por serem socialmente diferenciados perseguem interesses materiais e ideológicos distintos. De uma forma geral, agiriam racionalmente e seriam avessos a riscos, ou seja, pouco inclinados a mudanças no *status quo* e a situações de conflito. As estratégias implementadas para satisfação das suas preferências seriam moldadas por constrangimentos impostos por três fatores: a disponibilidade material de recursos, a existência de valores conflitantes e eventuais variações nas influências sujeitais. (Ibid, 516)

A teoria proposta por Moravcsik rejeita a idéia de que há automática harmonia de interesses na sociedade. Embora reconheça que pode haver complementaridade de interesses em determinadas situações, o autor afirma que a diferenciação dos atores e a escassez de recursos tendem a introduzir um inevitável ambiente de competição entre eles. O conflito ou a cooperação vão depender justamente dos três fatores enumerados acima. Assim, em situações de abundância de recursos, naquelas em que há convergência acerca da distribuição dos bens públicos e quando há pouca distinção quanto à influência dos atores sobre os canais de acesso ao poder político, haveria incentivos para a cooperação. Nas situações inversas, isto é, quando há escassez de recursos, quando a crença nas instituições que equacionam o conflito distributivo interno varia de grupo para grupo e quando certos grupos gozam de privilégios no acesso ao poder político, os atores tendem a assumir riscos para perseguir seus interesses, potencializando o conflito interno.

De uma forma ou de outra é a partir da interação entre esses atores – seja ela de caráter conflituoso ou não – que resultarão as preferências estatais, na visão de Moravcsik, o que nos leva à segunda premissa defendida pelo autor: a de que os Estados (ou qualquer outra instituição política) são representações dos diversos grupos que formam a sociedade doméstica, “on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics.” (Ibid, 518) A política governamental – seja ela doméstica ou externa – sofreria, então, constrangimentos de interesses, identidades e assimetrias de poder entre os indivíduos e grupos (dentro e fora do aparato estatal), que constantemente pressionariam os tomadores de decisão para que estes adotem estratégias consistentes com suas preferências. (Idem)

A terceira premissa é a da interdependência entre as preferências dos diversos Estados que formam o sistema internacional, ou seja, o constrangimento externo sobre a realização das preferências. Uma vez constituídas, a possibilidade de que estas sejam alcançadas vai variar de acordo com o grau de convergência ou divergência com as preferências de outros Estados. (Ibid, 520) Em última instância, poderíamos dizer que tanto as preferências de atores domésticos, como as preferências de atores estrangeiros influenciam o processo decisório de política externa. Ao contrário da teoria realista - que prevê a separação entre Estado e sociedade e entre as esferas doméstica e internacional - o que a teoria proposta por Moravcsik nos mostra é que a interação ocorrida nesses dois níveis é fundamental para se compreender a formulação da política externa dos países e o comportamento dos Estados no sistema internacional.

Como veremos no terceiro capítulo, a alteração das preferências do ator Petrobras que o levarão a implementar seu projeto de internacionalização e, paralelamente, buscar uma maior participação no processo decisório de política externa, foi resultante tanto da redução dos recursos materiais disponíveis – em função da abertura do setor de petróleo -, como da procura por ampliação dos canais de influência ao poder político por atores anteriormente unidos pelo consenso em torno do modelo de desenvolvimento econômico do país. Dois dos três fatores enumerados por Moravcsik que impõem constrangimentos sobre o comportamento dos atores, portanto, foram determinantes para essa mudança. E ambos foram decorrentes dos fenômenos apontados neste trabalho como

potencializadores da descentralização do processo decisório, a liberalização política e econômica, que serão abordados no próximo item.

A alteração de preferências fará convergir as posições da Petrobras com as preferências do governo brasileiro. Da mesma forma que a aproximação com a Bolívia representaria uma oportunidade para a Petrobras de avançar na sua estratégia de internacionalização, ela cumpriria os dois objetivos históricos da política externa brasileira de busca de autonomia e promoção do desenvolvimento interno, na medida em que possibilitaria a integração regional e supriria a demanda energética nacional. Como já afirmado, porém, o consenso não é dado e sim construído, sendo necessário nos debruçarmos sobre o processo decisório do qual ele resulta. Nesse sentido, os modelos propostos por Kellerman se mostram uma importante ferramenta para compreendermos essa construção.

2.3.2

O modelo analítico de Kellerman

Kellerman propõe três novos modelos de análise que se complementam aos de Allison: um voltado para o papel de pequenos grupos no processo decisório (modelo IV), um centrado no impacto do líder nas decisões (modelo V), e outro que considera os efeitos do processo cognitivo no comportamento do atores (modelo VI). Assim como aqueles, afirma a autora, estes podem ser complementares e não excluem outras possibilidades de análise. Para o propósito deste trabalho, será usado o modelo IV, segundo o qual cada integrante do grupo está ciente das posições dos outros membros. É esse conhecimento íntimo que distinguiria os pequenos grupos – formados por não mais de 20 pessoas - das grandes organizações. (KELLERMAN, op cit, 353)

Neste modelo de análise assume-se que os membros do grupo têm poder ou influência para fazer escolhas e que as ações governamentais resultam de uma série de discussões entre eles, feitas a portas fechadas, com pouca ou nenhuma permeabilidade às pressões domésticas. Como esses atores têm diferentes percepções e interesses, a escolha final que pavimentará a ação de política externa vai depender das alianças forjadas entre eles, de suas posições hierárquicas e capacidade de influência.

Since group members tend to make the maximum use of their respective personal and political resources, the group's decision should be viewed as the amalgam emerging from multiple sessions of face-to-face arguing, negotiating and bargaining rather than as rational choice of unified group (Ibid, 354)

Os elementos enumerados por Kellerman que devem ser revelados no processo decisório, conferindo ao modelo analítico seu poder explicativo são: o grupo, sua estrutura, os jogadores, as posições que ocupam, suas preferências, sua liderança, a interação entre as partes e o rol de alternativas em torno do qual se dará a discussão (Idem). Para melhor orientar a compressão daquele processo, a autora oferece uma seqüência de fases que deve guiar o analista de política externa. As fases propostas são: i) definição do problema, em que os atores se defrontam com uma dada situação e buscam mudar ou não seu curso de ação; ii) identificação das alternativas, em que se faz uma pré-seleção das opções disponíveis tendo em vista seus custos e benefícios; iii) avaliação das alternativas, na qual as opções são debatidas; iv) decisão, por meio da qual se opta por uma alternativa ainda que esta implique custos, v) implementação, quando são realizadas as ações para que a escolha se concretize (Ibid, 367)

Kellerman enfatiza que tal seqüência é apenas uma tentativa de organizar as diferentes fases por que passa o processo decisório de política exterior e que a escolha de um modelo que se aplique a uma dada situação não implica que ele terá de abarcar todas as etapas. Ressalta ainda que mais de um modelo pode ser usado para identificar uma única fase. Feitas as ressalvas, a importância dessa seqüência é que ela nos permite identificar eventuais divergências de posições ao longo do processo decisório que são minimizadas ou anuladas, em função da maior ou menor influência dos jogadores, mesmo que estes partilhem objetivos comuns.

Logo, se pretendemos compreender as ações dos Estados e demais atores no sistema internacional não bastaria identificar apenas os constrangimentos externos a que estão submetidos, como defendem os realistas. Tampouco bastaria identificar a unidade última de decisão, posto que esta não é fruto exclusivo da soma de preferências dos atores domésticos e sim de seu processo de formulação e implementação. Da mesma forma que o conteúdo da política final resulta da interação dos atores, conforme Pinheiro (2000a), a decisão pode não ser aplicada integralmente, pois é na implementação que se dá o resultado final. Assim, um ator com menor capacidade de influência em fases anteriores poderia compensar

essa deficiência em fases posteriores (PINHEIRO, op cit, 455), tornando necessária a análise de todas as etapas do processo decisório.

Como será visto no último capítulo, as tentativas de interferência do ator Petrobras nas primeiras fases do processo decisório referente à integração energética com a Bolívia foram barradas, uma vez que suas posições divergiam daquelas defendidas pelos atores relevantes. Neste sentido a decisão de promover a integração no governo de Fernando Henrique Cardoso foi uma decisão de cúpula, tendo resultado da interação entre representantes do Itamaraty e do Ministério de Minas e Energia, com respaldo da presidência da República. Coube ao ator Petrobras buscar compensar a deficiência de capacidade de influência na última fase do processo, quando mudanças nas suas preferências a levaram a convergir com o governo brasileiro. Daí a necessidade de analisarmos como o consenso foi construído.

Ainda que grupos empresariais tenham expressado desejo de que as negociações fossem aceleradas, não foram institucionalizados canais de debate com os segmentos econômicos ou sociais. A baixa participação dos atores sociais e econômicos domésticos, no entanto, não seria explicada pela natural separação entre política interna e externa ou pelo suposto consenso acerca dos objetivos externos que conferiria autonomia ao estadista perante a arena doméstica, conforme o paradigma realista. Ela pode ser entendida como uma reorganização dos arranjos institucionais internos que, da mesma forma que no passado, mantiveram a estrutura decisória de política exterior verticalizada e limitada ao âmbito do Executivo. Passemos, então, às mudanças no campo empírico que desafiaram o modelo do Estado unitário e a tradição de fazer política externa no Brasil e de que forma a reconfiguração dos arranjos institucionais podem filtrar ou mesmo bloquear os incentivos para a descentralização do processo decisório.

2.4

Liberalização política e econômica: novos atores na política externa?

Dois fenômenos mundiais ocorridos a partir dos anos 70, e aprofundados nos 90, abriram caminho para potenciais mudanças no processo decisório de política externa. Nas três últimas décadas observou-se uma onda de democratização, que varreu do mapa-múndi um significativo número de regimes totalitários. Ainda que o grau de institucionalização dos valores e práticas democráticos varie entre os países que formam o sistema internacional, Miles Kahler (1997) aponta que a liberalização política se mostrou uma tendência nesse período, especialmente após o fim da Guerra Fria, quando foi sepultado o conflito ideológico entre Leste e Oeste. (KAHLER, op cit: 298-305)

Por liberalização política, entende-se a introdução de maior competição no sistema político, conferindo mais peso e importância aos partidos políticos no processo eleitoral; a ampliação do número de atores que participa desse sistema, atribuindo mais poder às instituições legislativas; e uma maior transparência na condução do processo político, com a emergência de fontes de informação (a imprensa, de uma forma geral) mais independentes. (Ibid, 3). Assim, mesmo em países em que as instituições democráticas não adquiriram robustez, Khaler afirma que tal processo de liberalização proporcionou a expansão da esfera de ação política, antes monopolizada pelo Estado.

Uma das implicações desse movimento seria a reconfiguração dos limites que separavam Estado e sociedade e a conseqüente redução da autonomia dos governos na formulação de suas políticas (Ibid, 4), sejam elas voltadas para o âmbito doméstico ou para o internacional. Em países onde as instituições democráticas adquiriram robustez, haveria uma tendência à pluralização do processo decisório da política exterior e de incorporação das preferências dos atores domésticos à política externa com frequência e intensidade maiores que em regimes autoritários (ibid, 7-8).

Paralelamente à liberalização política, verificou-se um crescente processo de liberalização econômica no sistema internacional, fruto de mudanças na estrutura da economia mundial que alteraram a relação entre custos e recompensas das trocas internacionais. Entre os fatores enumerados por Frieden e Rogowski

(1996) que teriam contribuído para tais alterações, destacam-se o progresso tecnológico na área de transportes, telecomunicações e outros setores de infraestrutura, o que teria barateado os custos das trocas comerciais e financeiras; e a adoção de políticas de redução de controle sobre o capital, como redução de barreiras tarifárias e suspensão de cotas comerciais, que teriam elevado os incentivos para a realização de tais trocas. (FRIEDEN e ROGOWSKI, op cit, 26)

Esse processo, a que Robert Keohane e Helen Milner (1996) denominam *internacionalização*, pode ser observado tanto nos chamados países desenvolvidos, como naqueles enquadrados na categoria países em desenvolvimento, na qual se insere o Brasil. No primeiro grupo, o afluxo de capital passou de cerca de US\$ 99 bilhões anuais entre 1975 e 1977 para US\$ 463 bilhões por ano no período 1985-1989, um aumento de quase 400%. No segundo grupo, o crescimento foi menor, mas ainda assim expressivo. A entrada de capitais nos países em desenvolvimento passou de uma média de US\$ 52 bilhões anuais entre 1975 e 1977 para aproximadamente US\$ 110 bilhões por ano entre 1985 e 1989. (Turner apud KEOHANE e MILNER, op cit, 12)

Embora os autores reconheçam que a *internacionalização* tenha impactos distintos em cada país, apontam para uma tendência comum a todas as nações envolvidas neste processo: a maior integração entre as esferas doméstica e internacional. Uma das conseqüências da aproximação entre esses dois campos é a maior suscetibilidade de atores domésticos às transformações ocorridas no sistema internacional, em particular na economia mundial. A *internacionalização* impõe restrições e cria oportunidades para os atores domésticos, afetando suas preferências. Não necessariamente os valores que norteiam suas ações (poder, dinheiro ou virtude), mas as escolhas das políticas que permitirão alcançar seus objetivos fundamentais. (Ibid, 4)

The interests on which domestic political coalitions rest will be increasingly shaped by international economic forces. Domestic debates and coalitions will become more focused on international policy issues as internationalization progresses (Ibid, 16)

Da mesma forma que a reconfiguração dos limites entre Estado e sociedade tenderia a pluralizar o processo decisório de política exterior, a diluição da fronteira interno-externo promoveria condições para a descentralização deste

processo, ao vinculá-lo ao conflito distributivo interno. É esperado, assim, que grupos econômicos cujos produtos gozam de vantagens comparativas em relação a seus concorrentes estrangeiros busquem ampliar os canais de acesso ao governo, pressionando-o a adotar medidas liberalizantes. Em contrapartida setores cujos fatores de produção são escassos tendem a pressionar as autoridades no sentido oposto, reivindicando restrições ao afluxo de mercadorias estrangeiras (FRIEDEN; ROGOWSKI, op cit, 31). Se por um lado temos atores buscando atuação mais ativa na formulação e implementação da política externa, dado que ganhos e perdas no âmbito doméstico passam a depender de negociações internacionais; por outro, tem-se uma potencial diminuição da autonomia decisória dos governos na execução daquelas tarefas, tanto em relação ao capital privado internacional, como em relação aos agentes domésticos econômicos e sociais (HAGGARD; MAXFIELD, 1996; LIMA, 2000).

Esses dois movimentos trouxeram evidências empíricas que reforçaram as críticas no plano teórico ao modelo analítico de Estado unitário. A diluição de fronteiras fez que a inclusão das variáveis internas nos modelos de análise se tornasse um imperativo, rompendo com a distinção ontológica entre política interna e externa como proposta pelos realistas. Como afirma Lima, “perdeu qualquer relevância pensar política internacional desvinculada da dinâmica interna, da mesma forma que é cada vez mais problemático analisar política doméstica sem considerar o contexto externo” (Lima apud DINIZ, 2000: 20) Somente assim, evitam-se reducionismos que anulam o caráter multifacetado do Estado e minimizam a complexidade dos processos de liberalização política e econômica.

Os autores que estudam o impacto desses dois fenômenos sobre o processo decisório de política exterior ressaltam, no entanto, que seus efeitos não são uniformes. Uma das variáveis explicativas para essa heterogeneidade são os arranjos institucionais nacionais. A diferença entre as linhas diplomáticas adotadas pelas nações e a permeabilidade do aparato estatal às preferências dos atores societais não residiria, então, apenas na escolha do regime político - democrático ou autoritário - e sim nas sutis distinções entre as instituições domésticas. (Martin apud KHALER, op cit, 290) Do mesmo modo, os efeitos da *internacionalização* poderiam ser filtrados pelas instituições políticas existentes,

capazes de bloquear os estímulos dos atores na direção da descentralização do processo decisório ou congelar coalizões que sustentam o *status quo*.

Political institutions can block and refract the effects of internationalization. Political outcomes cannot be predicted simply on the basis of economic interests. Coalition formation depends on strategic judgments and maneuvering, and often cannot be predicted from policy preferences alone (MILNER; KEOHANE, op cit, 5)

Logo, a interação entre fatores externos e demandas sociais internas não seria suficiente para compreender os desdobramentos dos fenômenos da democratização e da *internacionalização* sobre a política externa dos países. Em concordância com Keohane e Milner, os autores Haggard e Kaufman sugerem que os tomadores de decisão operam dentro de uma matriz de incentivos e restrições disposta sobre três níveis: o internacional, o social e o institucional. (HAGGARD e KAUFMAN, 1992: 4) Aos constrangimentos das forças de mercado internacionais e dos grupos de interesse domésticos, seriam somadas as limitações impostas pela estrutura institucional interna, incluindo aqui a rede de agências que integram o próprio Estado, capazes de influenciar “both the capacity of the government to act and the range of societal interests that are represented”. (Ibid, 18) É na interação entre essas três esferas, ou seja, entre os constrangimentos sistêmicos externos, as elites econômico-sociais domésticas e as elites burocráticas, que se delimitam as escolhas de política externa.

Como veremos no próximo capítulo, embora a internacionalização da economia tenha rompido o consenso interno dos agentes econômicos e das forças sociais que prevaleceu durante a maior parte do período republicano brasileiro, e a liberalização política de 1985 tenha aberto espaço para a sociedade participar mais diretamente do jogo político, o processo decisório de política exterior no Brasil tende a manter-se concentrado no Executivo, com a incorporação seletiva das preferências domésticas. Por ora, no entanto, vamos nos voltar para os mecanismos de interação entre a economia internacional e doméstica que moldam as preferências dos atores e como os arranjos institucionais se inserem nesta relação.

2.4.1

A internacionalização da economia e seus mecanismos de influência

Em seu estudo sobre a política de ajuste estrutural nos países em desenvolvimento, Barbara Stallings (1992) enumera três canais de influência da economia internacional sobre as economias domésticas: i) as forças de mercado, que impõem restrições e criam oportunidades para a atuação dos atores; ii) o exercício do poder econômico ou o poder exercido por atores internacionais diretamente sobre os governos, ao que a autora chama de *leverage*; iii) os *linkages* entre os grupos domésticos e internacionais nos planos político, econômico e ideológico, ou seja, as redes de atores que compartilham interesses e idéias acerca da nova ordem mundial.

O primeiro corresponderia aos constrangimentos sistêmicos sob os quais opera a economia mundial, uma espécie de pano de fundo em que elites burocráticas e elites econômico-sociais articulam suas estratégias de resistência ou adesão. São as forças de mercado, diz Stallings, que determinam a disponibilidade de recursos de que os governos dos países em desenvolvimento precisam para implementar seus projetos. Mudanças na estrutura do mercado internacional como salientadas no item anterior podem ter efeitos positivos – provendo mais recursos aos governos, que ampliam sua capacidade de investir – ou negativos, quando se limita o fluxo de mercadorias e de crédito. (STALLINGS, op cit, 49) Como os principais mercados para os países em desenvolvimento são as nações desenvolvidas e as principais fontes de crédito estão nelas sediadas, eventuais retrações econômico-financeiras neste conjunto de países criam complicações para o cumprimento da balança de pagamentos, ao limitar a geração de receita dos países exportadores e seu acesso a financiamentos. São os chamados choques externos.

Na década de 70, quando o primeiro choque do petróleo, em 1973, fez que os países consumidores buscassem novas linhas de crédito para sustentar as importações do combustível, o fluxo financeiro internacional estava em expansão.⁷ Os países em desenvolvimento tiveram acesso a recursos em

7 Neste momento as principais instituições credoras eram bancos privados sediados em países desenvolvidos. Tais instituições passaram a ser procuradas com frequência por países exportadores de petróleo, cuja receita havia inflado após a elevação do preço do combustível. Conseqüentemente, a disponibilidade de crédito no sistema financeiro estava elevada, permitindo

abundância, permitindo aos governos locais manter as coalizões que lhes davam sustentação com relativa facilidade. “A growing economy made it possible to reward supporters, thus making coalitions building relatively easy. Distribution could be accomplished without redistribution” (Ibid, 51) Nos anos 80, essa situação se inverteu. O segundo choque do petróleo, em 1979, levou os países desenvolvidos a elevar suas taxas básicas de juros para conter a inflação. Como os bancos privados seguem a política financeira adotada pelos governos, os juros cobrados por essas instituições também foi elevado. O problema foi que essa mudança se deu em um momento em que a disponibilidade de recursos se retraiu e os países devedores davam sinais de que não honrariam seus compromissos⁸.

Haggard e Maxfield (1996) afirmam que, quando os órgãos credores julgam que a dívida externa dos países aos quais concedem financiamento caminha para um patamar insustentável – seja pela natureza das políticas macroeconômicas adotadas pelos governos devedores, seja por momentos de baixa liquidez internacional -, costumam sinalizar com suspensão dos financiamentos ou com pressões para mudanças nas condições dos empréstimos. (HAGGARD; MAXFIELD, op cit, 214) Diante das pressões, os países devedores teriam duas opções: fechar ou abrir suas economias. A primeira opção seria possível em casos de baixa dependência de financiamento externo, liquidez internacional abundante e confiança na habilidade dos governos devedores em gerar trocas externas que mantenham o crescimento econômico interno. A segunda opção seria a mais viável na situação inversa, ou seja, economias com elevado grau de dependência de financiamentos externos, momento de baixa liquidez internacional e governos com pouca habilidade para gerar níveis de

que as condições de financiamento fossem atrativas para os países devedores. Como as nações desenvolvidas haviam começado a entrar em um ciclo econômico recessivo, os bancos privados buscavam novos clientes para seus empréstimos. Havia, então, uma convergência de interesses entre instituições credoras e países devedores (STALLINGS, op cit, 58-59) Esse ambiente permissivo levou os tomadores de empréstimo a se endividarem além de suas possibilidades. As consequências seriam sentidas no segundo choque do petróleo.

8 A recessão por que passavam os países desenvolvidos levaram-nos a consumir menos petróleo, reduzindo a receita dos países exportadores do combustível, o que não foi imediatamente verificado no primeiro choque do petróleo. Com isso, os depósitos nos bancos privados tornaram-se escassos, reduzindo a liquidez financeira internacional. Paralelamente, o governo mexicano anunciou, em agosto de 1982, que não teria condições de manter o serviço da dívida nos termos acertados originalmente, o que levou as instituições financeiras a reechar um efeito cascata entre os demais países devedores e restringir o empréstimo “voluntário” (Ibid, 59)

exportações adequados para evitar as dificuldades na balança de pagamentos. (Ibid, 215)

A crise da dívida, então, potencializaria os atores domésticos e estrangeiros interessados na abertura econômica e financeira dos países em desenvolvimento. “Crises are likely to substantially increase the power of those forces that favour liberalization, both within and outside the government. The proximate causal mechanism is politicians’ perception that liberalization of capital account will reassure investors and thus ultimately induce capital inflows.” (Idem) Como, na década de 80, os países em desenvolvimento se encontravam na segunda opção descrita acima, acabaram adotando uma série de medidas que visavam desregulamentar as economias domésticas, como contrapartida para a renegociação da dívida. O ritmo e a profundidade com que foram implementadas, porém, variou de acordo com o poder de pressão dos atores internacionais (*leverage*) e os arranjos institucionais forjados entre as elites burocráticas e econômico-sociais internas e a rede de atores internacionais (*linkage*).

Stallings afirma que *leverage* é a mais sutil forma de influência internacional. “It involves the direct use of power, with a promise of reward (or threat of punishment) for carrying out (or not) a desired policy” (STALLINGS, op cit, 55) O conceito contempla desde as condicionalidades impostas por instituições financeiras na renegociação de dívidas até barganhas explícitas ou implícitas de empresas multinacionais. No caso da crise da dívida, o *leverage* traduziu-se na formação de um comitê de bancos credores originários de uma dúzia de países europeus, além do Japão e dos Estados Unidos, que negociava os débitos em nome de todas as instituições envolvidas. A estratégia foi coordenada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e contava ainda com a pressão dos países credores reunidos no Clube de Paris⁹.

9 O Clube de Paris é uma instituição informal criada em 1956, que reúne representantes de países credores. Ele representa mais uma alternativa de acesso a crédito, uma vez que o empréstimo é feito por agências governamentais e não por bancos privados ou órgãos multilaterais de fomento. Ao mesmo tempo, consiste em mais um instrumento de pressão sobre as nações endividadas. A repactuação da dívida com o Clube integrou o pacote de condicionalidades proposto pelo FMI nos anos 80. (Ibid, 60-61) O nome Clube de Paris deve-se ao fato de que as reuniões para pedido de crédito e renegociação de dívidas são feitas em Paris. De acordo com o Banco Central do Brasil, o país se tornou devedor do Clube de Paris em 1983, quando reestruturou sua dívida externa. O débito foi quitado em 2006

O plano era composto de quatro elementos principais: a definição de um novo calendário de pagamento, uma nova leva de empréstimos concedida por bancos privados, soma adicional obtida junto às instituições de fomento e imposição de condições para a renegociação dos débitos (Ibid, 60). Num primeiro momento, a condicionalidade se limitou à adoção de políticas macroeconômicas que visavam equilibrar a balança de pagamentos, como redução de gastos públicos, achatamento de salários e desvalorização da moeda. Num segundo momento, foram incluídas na agenda dos países e instituições credoras as chamadas reformas estruturais, que visavam reformular o papel do Estado na economia¹⁰. (Ibid, 68-69; 77-78)

As reformas propostas pelos credores - resumidas na tríade privatização, abertura comercial e desregulamentação de mercados - teriam forte impacto doméstico, uma vez que representariam o abandono do modelo de substituição de importações, caracterizado por empreendedorismo estatal, economias fechadas e mercados controlados. Implementá-las implicaria, assim, elevados custos para os governantes, uma vez que o consenso em torno das coalizões que os sustentava estaria ameaçado. Por essa razão, afirma Stallings, tais medidas só seriam implementadas com apoio interno de grupos identificados política, econômica e ideologicamente com as reformas (*linkage*) (Ibid, 78).

Na definição de Stallings, “linkage refers to the tendency of certain groups in the Third World to identify with the interests and outlook of international actors and to support coalitions and policies reflecting them (...) with both interest and cultural ties.” (Ibid, 52) Ou seja, são redes transnacionais envolvendo atores externos e internos que articulam alianças, permitindo a difusão de argumentos técnicos e ideológicos favoráveis às mudanças estruturais, legitimando novas formas de organização econômica e social. (DINIZ, 2000: 21) Integram essas redes economistas treinados em universidades americanas e europeias, que tendem a assumir postos-chave nos governos de países em desenvolvimento, por terem melhor trânsito nos círculos financeiros internacionais. Aos tecnocratas

10 A agenda das reformas estruturais foi proposta pelo secretário do Tesouro americano, James Baker, em setembro de 1985. A proposta ficou conhecida como plano Baker e trouxe para o centro da cena financeira internacional o Banco Mundial, que até então havia atuado timidamente no programa de ajuste. (Idem)

soma-se a classe empresarial, apontada por Stallings como a mais importante rede de interesses necessária para sustentar mudanças na agenda da política pública.

Em países em que os tecnocratas ocuparam rapidamente importantes pastas no Executivo e a classe empresarial, especialmente os setores exportadores – que seriam beneficiados com a abertura comercial – conseguiu se organizar, as reformas foram implementadas mais rapidamente. Naqueles em que as elites burocráticas e econômico-sociais não conseguiram se articular, o programa de ajuste não logrou o êxito esperado. No próximo capítulo analisamos sucintamente o que ocorreu no Brasil e seus desdobramentos para o processo decisório de política externa. O que nos interessa ressaltar por enquanto é que i) as mudanças da estrutura econômica mundial aumentaram a vulnerabilidade das economias domésticas ao criar uma interdependência entre estas e aquela, tornando-as mais suscetíveis às forças de mercado. Isso se mostrou mais evidente entre os países em desenvolvimento, que adotavam modelos de desenvolvimento calcados em economias fechadas, menos expostas no passado às mudanças internacionais.

Como consequência, ii) o mecanismo de *leverage* apontado por Stallings como uma das vias de interação entre as esferas doméstica e internacional pôde ser fortalecido. Assim, ainda que no Brasil se perceba a reafirmação do poder decisório no Executivo e, portanto, uma tendência à exclusão dos atores domésticos deste processo, verifica-se uma ampliação dos canais de acesso aos governos por parte dos atores externos, sejam eles órgãos multilaterais de fomento, instituições financeiras privadas ou empresas multinacionais. É diante da maior influência desses atores e das implicações da reforma estrutural do Estado que vamos entender a mudança de preferências do ator Petrobras e sua tentativa de exercer papel mais ativo na política externa brasileira com vistas à integração com a Bolívia nos anos 90.

2.5 Considerações finais

Em resumo, o que procuramos demonstrar é que, até os anos 80, as condições políticas e econômicas que sustentavam a prática diplomática brasileira corroboravam com o paradigma teórico dominante apoiado no modelo de Estado

unitário, segundo o qual há um suposto consenso quanto aos objetivos de política exterior. A relativa independência de que o Itamaraty desfrutava, no entanto, não era resultante da natural separação entre Estado e sociedade ou entre as esferas interna e externa, e sim fruto de um processo histórico-social que terminou por assegurar ao Ministério de Relações Exteriores a autonomia que tem caracterizado a atividade diplomática brasileira.

A tradição do Itamaraty foi desafiada por mudanças tanto no plano empírico como no plano teórico. No primeiro, os fenômenos da liberalização econômica e política promoveram a diluição de fronteiras entre os espaços doméstico e internacional, bem como entre Estado e sociedade. O que se percebe a partir de então é que as preferências dos atores domésticos passaram a ser moldadas pelas alterações na estrutura do sistema internacional, particularmente na economia mundial, como afirmam Milner e Keohane (1996). Os mecanismos de influência enumerados por Stalings (1992) são exemplos de como se dá essa modelagem.

No plano teórico, teorias que rivalizam com o Realismo buscaram ressaltar a importância de se olhar para o interior do Estado e entender a política exterior não como uma prática desvinculada dos atores sociais e sim como um produto da interferência destes sobre os tomadores de decisão. A capacidade daqueles atores de influenciar os rumos de política externa vai depender entre outros fatores, como afirma Moravcsik (1997), do acesso aos canais de decisão. Vai depender também dos arranjos institucionais, ou seja, das alianças forjadas no âmbito burocrático, capazes de filtrar ou bloquear os estímulos à participação de tais atores no processo decisório.

O modelo analítico de Kellerman (1983), ao apontar diferentes fases do processo decisório, nos auxilia a identificar tais alianças e perceber como as interações entre os diversos atores vão contribuir para o resultado final de política externa. É com esse instrumental teórico que nos propomos responder às duas perguntas que guiam este trabalho, ou seja, em que medida a liberalização política e econômica descentralizaram o processo decisório de política exterior brasileira e qual o papel desempenhado pela Petrobras nas negociações em torno do gasoduto Brasil-Bolívia.