

2 Política Externa e Relações Internacionais

Estudar política externa significa valorizar os processos domésticos em cada país e entender os motivos, internos ou externos, para as decisões governamentais para o plano internacional. A apreciação de atores, estatais ou sociais, que participam desse processo foi, por décadas, relegada a uma condição inferior dentro das Relações Internacionais. A disciplina foi dominada pelo paradigma do realismo, uma corrente de pensamento que considera irrelevante a análise dos processos decisórios domésticos e dos interesses políticos e econômicos internos, que levam às decisões finais de âmbito internacional. O objetivo deste trabalho é entender os motivos que levaram o governo brasileiro a tomar decisões de política externa em dois episódios durante a administração de Luiz Inácio Lula da Silva, partindo da premissa que sem estudar os acontecimentos internos e analisar o processo decisório esse entendimento é impossível.

Este capítulo faz um breve exame do realismo e suas implicações na disciplina de Relações Internacionais e apresenta a corrente liberal⁵ que rivalizou com a tradição realista. Os liberais buscaram entender a cooperação entre nações e abriram espaço para autores que se focaram em olhar de forma mais minuciosa as interrelações estatais e os processos internos que levam à formação da preferência nacional. Estão aqui inseridas as razões pela escolha da análise de política externa como ferramenta para compreender as decisões do governo Lula nas negociações com Bolívia e Paraguai.

⁵ O Liberalismo nas Relações Internacionais tem como base a tradição liberal ocidental, que proporcionou teorias sobre o lugar do indivíduo na sociedade, o papel e a natureza do Estado e a legitimidade das instituições governamentais. As principais preocupações de seus pensadores eram a liberdade e a autonomia do indivíduo. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 58 et. seq.)

2.1.

A prevalência do Realismo e do Modelo racional nas Relações Internacionais

Os realistas vêem os Estados como unidades dentro do sistema internacional, como uma “caixa-preta”, um ator unitário e racional, que age de forma homogênea de acordo com o interesse nacional. Como João Pontes Nogueira e Nizar Messari (2005) resumem, o Estado, no paradigma realista, tem a função de “manter a paz dentro das suas fronteiras e a segurança dos seus cidadãos em relação a agressões externas”⁶. O monopólio do uso legítimo da força só existe no plano doméstico. No plano externo, não há autoridade suprema, prevalece uma anarquia. Dentro do sistema internacional anárquico, o principal interesse nacional seria, fundamentalmente, a preservação da soberania, de sua sobrevivência e da permanência como ator nas relações internacionais. Sob esse pressuposto, o interesse nacional é visto como o interesse do Estado. Haveria, dessa forma, um hipotético consenso sobre os objetivos externos de cada país.

As premissas básicas do realismo são a centralidade do Estado; o uso do poder para garantir a própria soberania; a auto-ajuda, ou seja, nenhum Estado pode contar com outro para defender os seus interesses, só pode contar com as próprias capacidades; e a anarquia, a inexistência de uma autoridade central ou de uma hierarquia no sistema internacional. O Estado é um ator e uma unidade de análise.

O realismo nas Relações Internacionais foi formalmente definido pela primeira vez por Edward Hallet Carr, em seu livro *Vinte anos de crise – 1919-1939*. Logo após a Segunda Grande Guerra, em 1946, ele fez uma oposição entre dois grupos de pensadores que teriam como objetivo comum evitar um novo conflito mundial: idealistas e realistas. Os primeiros pregariam a doutrina da harmonia de interesses e discutiriam o mundo como deveria ser, de forma utópica e ingênua; enquanto os segundos estudavam o mundo como ele é, olhavam para as causalidades do passado e falavam na defesa de interesses nacionais (e não mundiais como os utópicos), que poderiam ser divergentes entre os Estados. Os realistas, de acordo com o livro de Carr, foram cientistas políticos que reagiram ao pensamento utópico:

⁶ NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 24.

“O impacto do raciocínio sobre o desejo, que, no desenvolvimento de uma ciência, segue-se ao colapso de seus primeiros projetos visionários, e marca o fim de seu período especificamente utópico, é normalmente chamado de realismo. Representando uma reação contra os sonhos volitivos do estágio inicial, o realismo é sujeito a assumir um aspecto crítico e, de certo modo, cínico. No campo do pensamento, coloca sua ênfase na aceitação dos fatos e na análise de suas causas e consequências. Tende a depreciar o papel do objetivo, e a sustentar, explícita ou implicitamente, que a função do pensamento é estudar a sequência dos eventos que ele não tem o poder de influenciar ou alterar. No campo da ação, o realismo tende a enfatizar o poder irresistível de forças existentes e o caráter inevitável das tendências existentes, e a insistir em que a mais alta sabedoria reside em aceitar essas forças e tendências, e adaptar-se a elas. Tal atitude, embora defendida em nome do pensamento ‘objetivo’, pode provavelmente ser levada a um extremo em que resulte a esterilização do pensamento e a negação da ação.”⁷

Carr desmistifica a existência de uma harmonia de interesses. De acordo com o autor, o suposto interesse nacional nasce de uma classe dominante que define, a partir de seus objetivos, o interesse do Estado: “A doutrina da harmonia de interesses sucumbe sem dificuldade à análise nos termos deste princípio. Ela é o pressuposto natural de uma classe próspera e privilegiada, cujos membros têm voz dominante na comunidade e são, portanto, propensos a identificar os interesses dela com os seus próprios”⁸.

Hans Morgenthau (2003) foi o primeiro a estabelecer e organizar as premissas centrais do realismo nas Relações Internacionais (com a publicação da primeira edição de seu livro *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, em 1948). Ele segue a tradição realista ocidental, iniciada com o historiador grego Tucídides e reforçada pelo diplomata italiano Nicolau Maquiavel. Este separa a moral da política e institui a sobrevivência do Estado como o maior objetivo do governante (o príncipe), que deve fazer de tudo para manter o seu poder: “Como não há tribunal onde reclamar das ações de todos os homens, e principalmente dos príncipes, o que conta por fim são os resultados. Cuide pois o príncipe de vencer e manter o estado: os meios serão sempre julgados honrosos e louvados por todos”⁹.

Para Morgenthau, o Estado define o interesse nacional, cujo princípio básico, dentro da anarquia do sistema internacional, é sobreviver. O poder é central em sua teoria: “Sejam quais forem os fins da política internacional, o

⁷ CARR, 1981, p. 22.

⁸ Ibid., p. 82 et. seq.

⁹ MACHIAVELLI, 1996, p. 85.

poder constitui sempre o objetivo imediato”¹⁰. Há, entre as nações, uma luta constante pelo poder, que se divide em três fenômenos políticos: a manutenção do *status quo* (manter o poder existente), a expansão do poder (imperialismo) e a demonstração (política de prestígio). Morgenthau, como um realista, dá pouco valor, em sua teoria, as mudanças domésticas nas sucessões governamentais e as preferências pessoais dos líderes, deixando a política externa em uma esfera autônoma de ação:

“O conceito de interesse definido como poder impõe ao observador uma disciplina intelectual e introduz uma ordem racional no campo da política, tornando possível desse modo, o entendimento teórico da política. No que diz respeito ao ator, contribui com a disciplina racional em ação e cria essa assombrosa continuidade em matéria de política externa, que faz com que a política exterior americana, britânica ou russa se nos apresente como algo sujeito a uma evolução contínua, inteligível e racional, em geral coerente consigo própria, a despeito das distintas motivações e preferências e das qualidades morais dos políticos que se sucederam. Uma teoria realista da política internacional evitará, portanto, duas falácias populares: a preocupação com motivos e a preocupação com preferências ideológicas.”¹¹

A partir dos anos 1970, o modelo de Estado como principal ator das Relações Internacionais, sofreu fortes críticas no campo acadêmico pelas correntes pluralistas – o que abriu espaço para novos agentes na disciplina, como empresas multinacionais e movimentos transnacionais. A principal resposta ao pluralismo dessa década foi o neorealismo que tem como seu maior expoente Kenneth Waltz. O autor trouxe o Estado para o centro do debate como a principal unidade de interação no sistema internacional. Porém, Waltz simplifica a análise ao sistema, que ele chama de “estrutura”. Ele escreveu *Theory of International Politics*, em 1979, e defendeu como a teoria preponderante nas Relações Internacionais o realismo, que deveria ser mais científico, parcimonioso, eficiente, elegante e permitir a previsão: “Elegance in social-science theories means that explanations and predictions will be general”¹².

O pensamento estrutural de Waltz, busca explicar a recorrência de um fenômeno das relações internacionais: a guerra. “Among states, the state of nature is a state of war”¹³. A guerra, na sua visão, seria motivada pela anarquia. Kenneth

¹⁰ MORGENTHAU, 2003, p. 49.

¹¹ Ibid., p. 7.

¹² WALTZ, 1979, p. 69.

¹³ Ibid., p. 102.

Waltz queria explicações para a continuidade e para as repetições. As exceções foram ignoradas pelo autor:

“A theory of international politics will, for example, explain why war recurs, and it will indicate some of the conditions that make war more or less likely; but it will not predict the outbreak of particular wars. Within a system, a theory explains continuities. It tells one what to expect and why to expect it. Within a system, a theory explains recurrences and repetitions, not change.”¹⁴

O único nível de estudo, para Waltz, deveria ser o sistema internacional, pois o estudo da unidade estatal seria limitado e reducionista: “Theories of international politics that concentrate causes at individual or national level are reductionist”¹⁵. No seu modo de ver, uma teoria reducionista se concentra na explicação de parte do problema: “A reductionist theory is a theory about the behaviour of the parts. Once the theory that explain the behaviour of the parts is fashioned, no further effort is required.”¹⁶ Para o cientista político, o Estado é constringido pela estrutura, que limita e orienta as ações dos agentes:

“The structure of a system acts as a constraining and disposing force, and because it does so systems theories explain and predict continuity within a system. A systems theory shows why changes at the unit level produce less change of outcomes than one would expect in the absence of systemic constraints. A theory of international politics can tell us some things about expected international-political outcomes, about the resilience systems may show in response to the unpredictable acts of a varied set of states, and about the expected effects of systems on states.”¹⁷

Para Waltz, por mais que os Estados tenham características distintas, todos exercem atividades semelhantes. A diferença entre as unidades está na distribuição de capacidades, a distribuição de poder dentro do sistema internacional. Há uma ordem de poder definida por essa distribuição:

“In defining international-political structures we take states with whatever traditions, habits, objectives, desires, and forms of government they may have. We do not ask whether states are revolutionary or legitimate, authoritarian or democratic, ideological or pragmatic. We abstract from every attribute of states except their capabilities. Nor in thinking about the structure do we ask about the relations of states – their feelings of friendship and hostility, their diplomatic

¹⁴ WALTZ, 1979, p. 69.

¹⁵ Ibid., p. 18.

¹⁶ Ibid., p. 60.

¹⁷ Ibid., p. 69.

exchanges, the alliances they form, and the extent of the contacts and exchanges among them. We ask what range of expectations arises merely from looking at the type of order that prevails among them and the distribution of capabilities within that order. We abstract from any particular qualities of states and from all of their concrete connections. What emerges is a positional picture, a general description of the ordered overall arrangement of a society written in terms of the placement of units rather than in terms of their qualities.”¹⁸

2.2.

O fim da hegemonia realista e o crescimento do Liberalismo

O neorrealismo de Kenneth Waltz prevaleceu durante toda a década de 1980, nas Relações Internacionais. Apesar dos seus argumentos elegantes e estruturais, a disciplina foi empobrecida, porque perdeu a riqueza do estudo dos processos domésticos para a formulação da política externa pelas unidades estatais. Com o fim do conflito ideológico entre União Soviética e Estados Unidos, a teoria de Waltz, que considerava o mundo bipolar mais estável, se tornou inadequada para o planeta pós-Guerra Fria.

O cientista político Alexander George (1993) fez uma crítica contundente ao trabalho de Kenneth Waltz, ao compará-lo com o de Hans Morgenthau. O neorrealismo não seria uma teoria inovadora, mas sim uma versão mais pobre do realismo clássico, que era mais compreensível e mais ambicioso. Waltz teria retirado pressupostos mais questionáveis e contraditórios das ideias de Morgenthau com o intuito de aumentar a capacidade de previsão de sua teoria para chamá-la de científica. George escreve que a teoria de Morgenthau tinha como objetivo guiar os líderes na arte de governar, ou seja, era política, e Waltz, ao reduzir seu trabalho, conseguiu apenas produzir previsões gerais sem bases empíricas:

“[...] since such predictions lack grounding in systematic empirical analysis of the observed relationship between relative capabilities and outcomes in a large and presumably representative sample of interactions between states, the theory cannot express probability in statistical terms and is little more than a statement of likelihood.”¹⁹

¹⁸ WALTZ, 1979, p. 99.

¹⁹ GEORGE, 1993, p. 109.

Mesmo antes do fim da bipolaridade mundial, os liberais chamavam a atenção para a incapacidade do realismo de explicar fenômenos das relações internacionais, como a existência da cooperação entre Estados, apesar da anarquia e da preocupação fundamental com a sobrevivência. Robert Axelrod e Robert Keohane (1985) fizeram uma defesa de que o mundo não vive em um estado de guerra contínuo e homogêneo. A política mundial é rica e complexa. Por mais que houvesse desconfiança entre nações, elas realizavam trocas comerciais e cooperavam em benefício de interesses próprios. Para os autores, cooperar não significa estabelecer uma relação de harmonia e reciprocidade, mas sim manter uma relação de interesses mútuos em que os envolvidos conquistam vantagens:

“Cooperation is not equivalent to harmony. Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests. In such situations, cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others. Cooperation, thus defined, is not necessarily good from a moral point of view”.²⁰

A decadência do realismo abriu espaço nas Relações Internacionais, mais uma vez, para o liberalismo, uma tradição de pensamento muito mais adequada à nova realidade mundial, de grandes fluxos comerciais e de interação e intercomunicação entre os diversos países, e que trouxe para a disciplina o estudo dos atores não-estatais nas relações transnacionais. Ainda nos anos 1970, enquanto prevalecia um pensamento mais liberal nas Relações Internacionais, Robert Keohane e Joseph Nye publicaram trabalhos que salientavam a interdependência entre as nações – as economias nacionais estavam interligadas pelo comércio, as transações financeiras e pelo sistema de comunicação. As decisões de um Estado interferem em outro, e eles precisam lidar com os efeitos da interdependência para que não sejam afetados por consequências negativas.

Para Keohane e Nye, o limite entre o doméstico e o internacional é difuso, os atores atuam dentro e fora de suas fronteiras ao mesmo tempo. Os autores demonstraram a inconsistência de estudar o Estado como unitário, ao deixarem claro que não há um interesse nacional, mas sim uma disputa interna de grupos

²⁰ AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 226.

diversos, que usam de sua influência para que seus interesses sejam defendidos pelas autoridades do Estado no âmbito externo.

O pensamento liberal, que cresceu após o fim da Guerra Fria e a perda de prestígio do neorrealismo, levantou a importância das instituições dentro do sistema internacional anárquico para garantir os acordos de longo prazo. Sem a confiança nas regras, não haveria cooperação. O comportamento previsível, condizente com o que foi acordado entre as partes, permite ganhos mútuos no longo prazo e fortalece o regime. As instituições contribuem para compreender as motivações dos Estados.

Entretanto, o pensamento liberal institucionalista, que ganhou força nos anos 1990, não significou uma quebra do paradigma do Estado racional e unitário. No artigo *Institutionalist Theory, Realist Challenge* (1993), Robert Keohane defende o papel das instituições internacionais na cooperação, por diminuírem as incertezas nas relações estatais. A teoria institucionalista assume que os Estados são os principais atores no sistema internacional e agem de acordo com interesses próprios, ou seja, se apropria de conceitos realistas e liberais e não abre a “caixa-preta”: “The underlying framework of analysis [...] is shared by both realists and rational institutionalists such as myself: state action is based on rational calculation, meaning that leaders seek to maximize subjective expected utility”²¹.

Lisa L. Martin é uma das autoras liberais que rechaçam a simplificação realista de considerar o Estado um ator unitário no sistema internacional. Esse conceito perde capacidade explicativa dentro da realidade cooperativa do mundo atual, pois os processos domésticos influenciam os padrões de cooperação. Os Estados são organizações complexas, e não indivíduos que tomam decisões por conta própria. Para Lisa L. Martin (2000), Estados que não mantêm compromissos, como em alguns regimes ditatoriais, deixam de se beneficiar dos ganhos das trocas comerciais e econômicas. Ela vai mais além e identifica a participação de outras esferas de poder – além do Executivo – dentro do processo de política externa para aumentar a credibilidade de seus pactos. Martin argumenta que a inclusão do Legislativo dos países envolvidos na aprovação dos acordos proporciona uma cooperação internacional mais estável e profunda:

²¹ KEOHANE, 1993, p. 288.

“[...] institutionalized legislative participation in processes of international cooperation enhances the credibility of commitments through a number of mechanisms, relying on signaling and societal preferences, reducing the chances of renegeing. It also creates institutional obstacles to changing policy, enhancing the stability of policies. Enhanced credibility in turn leads to greater levels of international cooperation.”²²

Como será visto mais adiante, no capítulo 5, os governos brasileiro e paraguaio se valeram dessa tradição política da democracia identificada por Lisa L. Martin e sujeitaram a aprovação da alteração do acordo sobre a Usina Binacional de Itaipu aos seus parlamentos. Como a mudança foi por notas reversais, não seria necessário passar pelo Congresso, porém a garantia de credibilidade, estabilidade e longevidade do que foi negociado determinou a decisão de submeter o ajuste ao Legislativo.

2.3.

A Análise de Política Externa: a abertura da “caixa-preta” do Estado

A prevalência do modelo de Estado unitário é questionada por cientista políticos desde os anos 1950, com o primeiro trabalho sobre análise de política externa de Richard C. Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin enfocando o processo decisório. Nos anos 1970, Graham Allison (1971), ao analisar a Crise dos Mísseis Cubanos²³, durante o governo do presidente americano John Fitzgerald Kennedy, em 1962, propôs um modelo analítico em que o Estado abrange múltiplos atores burocráticos, que atuam como jogadores dentro do governo e traçam estratégias para defender os seus objetivos pessoais e princípios. A política externa seria definida pelo jogo político, a partir da disputa e da barganha entre esses diversos atores estatais para que seus interesses conflitantes prevalecessem. Porém, seu argumento se restringe aos agentes intragovernamentais e ignora a participação da sociedade no processo decisório de política externa.

²² MARTIN, 2000, p. 13.

²³ Em 1962, as forças armadas americanas fotografaram mísseis soviéticos em Cuba. O episódio, em plena Guerra Fria, iniciou uma grave crise diplomática entre Estados Unidos e União Soviética. Depois de treze dias de negociações, os soviéticos aceitaram retirar os mísseis do território cubano.

Em 1961, J. David Singer identifica nos estudos de Relações Internacionais em dois níveis de análise: o sistema internacional e o Estado (subsistêmico). Dois anos antes, Kenneth Waltz (1959) havia publicado *Men, The State and War*, em que propunha uma análise sobre as causas da guerra usando as imagens do homem (o indivíduo), do Estado e do sistema internacional. Singer aglutinou as duas primeiras imagens no Estado. Estudar este nível permite um conhecimento mais detalhado, com compreensão do processo decisório, mas, em compensação, é mais restrito e com menor capacidade de previsão. O nível sistêmico, de acordo com o autor, é mais parcimonioso, permite um entendimento geral e amplo e um grande poder de previsão. Singer considerava que o estudioso deveria escolher um dos níveis, pois a união dos dois não era recomendável. Singer considerava o nível subsistêmico o mais minucioso: “As to explanation, there seems little doubt that the sub-systemic or actor orientation is considerably more fruitful, permitting as it does a more thorough investigation of the process by which foreign policies are made”²⁴.

Em tempos mais recentes, Christopher Hill (2003) defende um modelo de estudo bem menos rígido quanto aos níveis de análise. Ele defende que a esfera internacional é multidimensional, pois também contém estruturas políticas, burocráticas e sociais de âmbito doméstico. Hill critica a insuficiência do realismo (e do neorealismo) não apenas pelo conceito de Estado unitário e racional, mas especialmente por ignorar a relação direta entre os fatores domésticos e internacionais nas decisões de política externa. Ele chama a atenção para uma participação cada vez maior dentro do núcleo decisório estatal de política externa de agentes que vão além do chefe de governo e do ministro de Relações Exteriores, como ministros de outras pastas. Para Hill, apesar de defender a centralidade do Estado, por conta de sua capacidade de mobilização política, há uma multiplicidade de atores transnacionais, como grupos políticos, empresas multinacionais e até pessoas físicas (megainvestidores), que são capazes de participar do processo internacional. O limite entre o externo e o interno, chamado de interméstico (“intermestic”)²⁵, é cada vez mais amplo e difuso – como escreveram Robert Keohane e Joseph nos anos 1970. De acordo com Hill, existe uma interpenetração entre o externo e o interno. Ele considera que o agente e a

²⁴ SINGER, 1961, p. 89 et. seq.

²⁵ HILL, 2003, p. 52.

estruturas precisam ser estudados, pois o processo decisório em política externa é uma complexa interação entre diversos atores inseridos em uma ampla variedade de estruturas:

“[...] the position of foreign policy analysis [...] is premised on the belief that we can only fully understand what states do by looking at two interactions: between their international position and their domestic context; and between the problem being faced and the nature of the decision-making process employed to handle it.”²⁶

Este trabalho é baseado no princípio de que o Estado não pode ser analisado como um agente unitário e racional. Sem estudar os atores que participam do processo decisório doméstico – políticos, burocratas, empresários e a própria sociedade civil – não é possível compreender as decisões estatais no plano internacional e, especificamente, a estratégia do governo brasileiro nos dois casos estudados. Por isso, a análise de política externa é fundamental para esta dissertação porque baseia o seu estudo na agência humana – tudo o que ocorre nas relações entre nações é fruto da ação de líderes ou de um grupo de pessoas, como resume a cientista política Valerie Hudson (2005), ao rejeitar o conceito de caixa-preta do Estado:

“[...] human decision makers acting singly and in groups are the ground of all that happens in international relations. [...] States are not agents because states are abstractions and thus have no agency. Only human beings can be true agents, and it is their agency that is the source of all international politics and all change therein.”²⁷

A autora também chama a atenção para o caráter multifatorial da análise de política externa, que não se restringe a um único nível de análise, porque muitas variáveis (políticas, econômicas e até pessoais) podem influenciar na decisão final de um governo: “Explanatory variables from all levels of analysis, from the most micro to the most macro, are of interest to the analyst to the extent that they affect the decision-making process”²⁸.

A cientista política Margaret G. Hermann (2001) também defende a “abertura” da caixa-preta do Estado. Em seu trabalho, ela busca diferenciar a

²⁶ HILL, 2003, p. 52.

²⁷ HUDSON, 2005, p. 2 et. seq.

²⁸ Ibid., p. 2.

relevância dos líderes e das diferentes unidades de decisão²⁹ na definição final da política externa e realça as múltiplas possibilidades que o estudioso da disciplina pode ter ao perceber a quantidade de atores que participam do processo:

“An examination of how concur governments and ruling parties around the world make foreign policy decision suggests that authority is exercised by an extensive array of different entities. Among those making policy are prime-ministers, presidents, party secretaries, standing committees, military juntas, cabinets, bureaucracies, interagency groups, legislatures, and loosely structured revolutionary coalitions. When we contemplate outcome engaging in systematic comparisons of governmental decision-making bodies across and within countries, the number of possibilities becomes formidable.”³⁰

Neste trabalho, concordamos plenamente com o argumento de Hermann. Empiricamente, através dos relatos dos agentes estatais a este autor, esta dissertação busca comprovar que há uma participação de atores diversos no processo decisório de política externa. Dependendo das questões negociadas, diferentes atores participam do grupo decisório, sendo que os únicos integrantes do Poder Executivo que participam com constância da formulação da política externa são o Presidente, e seu gabinete, e o Ministério de Relações Exteriores.

Marijke Breuning (2007) argumenta que explicações multicausais – a personalidade e a visão dos líderes, a participação de conselheiros, arranjos institucionais, grupos domésticos, opinião pública, tradição nacional, capacidade, localização, força econômica – são geralmente as mais apropriadas, mas é preciso cuidado, para não ser enganado pela diversidade de elementos e encontrar as explicações corretas em assuntos tão variados. Ela realça a importância e a riqueza dos fatores domésticos, mas considera que esses são muitos e alguns frequentemente são ignorados pelos estudiosos que preferem concentrar a sua pesquisa, o que não significa que os fatores não sejam importantes. Segundo Breuning, o primordial para compreender o comportamento de política externa e seus resultados é entender os processos decisórios e os homens que tomam as decisões: “Foreign policy analysis, as an approach to the study of world politics,

²⁹ Margaret Hermann divide as unidades de decisão em líder predominante, em que uma pessoa decide a política externa sozinha (comum em regimes autoritários); grupo único, em que pessoas pertencentes ao mesmo grupo decisório do governo – presidente, ministros, secretários, conselheiros – fazem consultas entre si para definir a política externa; e coalizão de atores autônomos, em que indivíduos, grupos e representantes de instituições podem contribuir com o governo, mas nenhum deles tem a capacidade de decidir ou de influenciar os outros.

³⁰ HERMANN, 2001, p. 47.

shares this notion that human decision makers are its ground with the social sciences more generally”³¹.

2.4.

A Análise de Política Externa do governo Lula: abrindo a caixa-preta do Estado brasileiro

Seguindo o critério de analisar a política externa em níveis, como os sugeridos por Marijke Breuning, este trabalho foca principalmente em dois simultaneamente: o individual e o estatal. Considero os dois intrinsecamente ligados. O primeiro analisa os líderes e aqueles que participam do processo decisório, levando em consideração personalidade, valores, a forma de pensar desses indivíduos e suas percepções. O segundo foca nos fatores internos do Estado, as relações institucionais, entre Executivo e Legislativo, a organização burocrática, a participação ministerial, a realidade doméstica e os grupos de interesse.

Em Estados democráticos, o Poder Executivo administra as pressões internas de grupos políticos e econômicos, cujos interesses são diversos. Os atores – políticos, burocratas ou grupos privados – que tiverem mais capacidade para influenciar o governo no conflito interno têm maior chance de impor as suas preferências na política externa. Os trabalhos de três autores que abrem a caixa-preta do Estado foram escolhidos como ferramentas analíticas para ajudar a entender o processo de negociação e os acordos firmados pelo Brasil com Bolívia e Paraguai. Thomas Risse-Kappen desenvolveu um conceito para dividir as estruturas domésticas do Estado. Andrew Moravcsik desenvolveu uma teoria liberal para entender a formação das preferências. Helen Milner explica o conflito distributivo interno e a busca dos atores para influenciar decisões governamentais que lhes favoreçam.

³¹ BREUNING, 2007, p. 167.

2.4.1.

As estruturas domésticas

Thomas Risse-Kappen, na introdução do livro *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (1995), escreve que o Estado precisa ser diferenciado dos governos e discorda da abordagem realista da racionalidade estatal. Ele avança ao considerar que os Estados não agem, são apenas estruturas de autoridade, que englobam organizações políticas, leis e normas de uma população: “The state [...] should be distinguished from governments and governmental actors taking decisions, negotiating treaties, and interacting with society and other governments”³². Este é o conceito básico desta dissertação: a ação estatal está nas mãos dos indivíduos que compõem o governo. A análise neste trabalho diferencia o Estado do governo, e apresenta os outros agentes que participam desse processo decisório. Por mais que as decisões de política externa ao longo do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva sejam políticas do Brasil voltadas para a América do Sul, especialmente por haver uma continuidade no corpo diplomático brasileiro³³, são políticas formuladas por um grupo de pessoas que conquistaram a autoridade para representar o povo, mas que têm interesses e ambições próprios.

Risse-Kappen desenvolve o conceito de estruturas domésticas – criado na área de política econômica – para diferenciar a força e a autonomia de cada Estado frente à sociedade. Ele utiliza o conceito, de uma forma em que não se concentra apenas nas capacidades de cada país, para explicar a influência de agentes transnacionais sobre os sistemas políticos das nações. O autor enfatiza ações comunicativas, deveres, obrigações sociais e normas de conduta, e considera que observar apenas a organização e a legislação não permite entender as relações estruturais normativas entre Estado e sociedade. Risse-Kappen também demonstra, com o conceito de estruturas domésticas, a abertura de um Estado e a capacidade da sociedade influenciar o governo. As duas últimas explicações, por mais que não sejam as principais do seu texto, são as mais

³² RISSE-KAPPEN, 1995, p. 19.

³³ Como será visto mais adiante, no capítulo 3 desta dissertação, o Ministério das Relações Exteriores forma uma burocracia especializada na condução da política externa brasileira, em uma escola reconhecida internacionalmente – o Instituto Rio Branco. Com isso, o corpo diplomático brasileiro segue uma tradição de pensamento, que sofreu poucas alterações em sua história.

relevantes para este trabalho, pois este estudo não se concentra apenas no grupo decisório estatal, mas também em agentes da sociedade civil, como empresários e o próprio consumidor (e eleitor) brasileiro, que tiveram poder de influência sobre a política externa brasileira nos casos estudados. Os atores estatais atuam, tomam decisões e interagem com a sociedade e com outros governos, negociando acordos e tratados. Risse-Kappen sugere que a abordagem de estruturas domésticas das relações internacionais permite diferenciar os diversos tipos de autonomia e de poder do Estado frente à sociedade e explicar as diferentes respostas a pressões, constrangimentos e oportunidades. A forma como a política é organizada em determinado Estado, as regras e valores da sociedade estão incluídos no conceito de estruturas domésticas, que se refere às instituições políticas do Estado, às estruturas sociais e às redes políticas que ligam essas duas:

“The notion of domestic structures refers to the political institutions of the state, to societal structures, and to the policy networks linking the two. Domestic structures encompass the organizational apparatus of political and societal institutions, their routines, the decision-making rules and procedures incorporated in law and custom, as well as the values and norms embedded in the political culture”.³⁴

O autor restringe o conceito ao aspecto institucional do Estado, da sociedade e da relação entre ambos. Nesta dissertação, o conceito de estruturas domésticas será utilizado para entender como o Estado brasileiro é constituído. Dessa forma, será possível avaliar as divisões e a organização do governo e da sociedade brasileiros e compreender a força política e a influência de cada um dos indivíduos e grupos estatais e sociais analisados sobre a política externa.

Risse-Kappen divide o conceito de estruturas domésticas em três “camadas”. A primeira é a estrutura das instituições políticas do Estado³⁵. Nesta camada é possível utilizar uma ferramenta teórica desenvolvida pelo autor para analisar a centralização ou fragmentação do poder estatal. A análise passa pela concentração de poder sobre o processo decisório nas mãos de um pequeno grupo de pessoas, a participação do corpo burocrático, a autoridade do governo sobre a sociedade, a influência do Legislativo sobre as políticas do governo e a capacidade do Executivo de controlar o processo parlamentar. Os governos

³⁴ RISSE-KAPPEN, 1997, p. 20.

³⁵ Ibid., p.21

centralizadores proporcionam pouco espaço para uma participação da sociedade, inclusive na sua casa de representação, o parlamento. Um Estado centralizador é caracterizado pela concentração de poder no Executivo. Quanto maior a independência deste em relação ao Legislativo, maior é a centralização. Os governos fragmentados são mais permeáveis à influência social. Portanto, quanto mais fragmentado, mais suscetível à participação do Legislativo e às demandas sociais e de grupos de interesses privados. Nesta dissertação, esta contribuição é importante, porque o Brasil deixou para trás uma ditadura militar há 25 anos, época em que havia grande centralização de poder. A sociedade aumentou a sua participação nas decisões políticas do Estado brasileiro, mas o país ainda vive um processo de consolidação de seus mecanismos democráticos. A política externa é uma das áreas do Estado brasileiro que menos abriu canais de participação de grupos sociais, mas esta dissertação mostra que grupos de interesse privados foram consultados em ambos os casos estudados.

A segunda camada é a estrutura de formação de demanda da sociedade civil³⁶. Nesta camada, são analisados os grupos de interesse privados e as organizações econômicas, os sindicatos de trabalhadores, as organizações sociais e religiosas. As formas como esses grupos se mobilizam, fazendo coalizões, por exemplo, para pressionar politicamente as instituições políticas e alcançar os seus objetivos indicam a capacidade de influência da sociedade de um país. Quanto maior a capacidade de mobilização dos grupos sociais e menor as diferenças internas mais forte é a sociedade. As sociedades fracas são marcadas pela apatia ou pela polarização excessiva, a falta de interesses comuns, o que leva os seus cidadãos a terem poucos incentivos para atuar em conjunto para obter resultados comuns.

A terceira camada é formada pelas instituições das redes políticas que ligam o Estado à sociedade e as normas que regulam o processo de coalizão entre essas redes. É o sistema de representação de interesses, a participação dos partidos políticos e como eles representam os seus eleitores e as demandas da sociedade. A cultura política seria um determinante desta camada, pois define o processo político e decisório. Haveria, de acordo com o autor, uma tradição nas negociações políticas domésticas de cada país. As decisões consensuais seriam

³⁶ RISSE-KAPPEN, 1997, p. 22.

comuns em Estados em que organizações intermediárias entre governo e sociedade – como os partidos políticos – teriam força e que manteriam uma cultura política de se comprometer com decisões tomadas pela maioria dos envolvidos. Por outro lado, o conflito distributivo e as barganhas seriam mais comuns em sociedades em que a tradição é de decisões polarizadas, em que há luta pelos próprios interesses, o que muitas vezes leva à obstrução ou mesmo à impossibilidade de uma decisão conjunta final.

A análise das estruturas domésticas, proposta por Thomas Risse-Kappen, ajuda a compreender a força política dos atores que participam do processo decisório e a influência de cada parcela da sociedade sobre a política externa brasileira. O conceito contribui para este trabalho ao proporcionar o entendimento do grau da abertura do governo frente a agentes da sociedade e dos Poderes Executivo e Legislativo para a formulação de suas decisões.

2.4.2.

A formação das preferências do Estado

Risse-Kappen apresenta o quadro das estruturas domésticas, mas não se aprofunda na análise da interação entre Estado e sociedade, como faz Andrew Moravcsik, no texto *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (1997). Sua visão liberal ajuda a entender a formação das preferências. Moravcsik argumenta que a relação do Estado com a sociedade é preponderante nas ações do Estado na política mundial e na formação da política externa. Essa relação é influenciada tanto pelo contexto social doméstico quanto pelo transnacional, pois ambos afetam a sociedade e, conseqüentemente, o Estado. O comportamento estatal sofre um impacto direto das ideias, dos interesses e das instituições sociais, porque estes ajudam a definir a preferência do Estado³⁷, que é fundamental na teoria liberal e o cerne do argumento de Andrew Moravcsik. O autor define a sua concepção de *preferência* como diferente de *estratégia*, *tática* ou *política*, que são termos ligados à forma como os governos encaminham o seu

³⁷ MORAVCSIK, 1997, p. 513.

processo de negociação e à busca de resultados com sua política externa. Preferência, de acordo com Moravcsik seria o ordenamento de objetivos e interesses de um Estado em sua interação na política internacional, em sua relação com outros países. As preferências são definidas independentemente da interação com outros Estados: “Preferences are by definition causally independent of the strategies of other actors and, therefore, prior to specific interstate political interactions, including external threats, incentives, manipulation of information, or other tactics”³⁸. Para Moravcsik, a teoria liberal concentra o seu estudo nas consequências das mudanças de comportamento e de preferências dos Estados e não nas alterações de táticas e estratégias para alcançar esses objetivos: “Variation in ends, not means, matters most”³⁹.

O autor ressalta a importância do sistema internacional nas Relações Internacionais, mas – ao contrário de realistas e institucionalistas – também realça o papel central dos atores sociais na formulação das decisões estatais, pois não há no liberalismo uma linha que separa a unidade de análise doméstica da transnacional⁴⁰:

“[...] the basic liberal insight about the centrality of state-society relations to world politics can be restated in terms of three positive assumptions, concerning, respectively, the nature of fundamental social actors, the state, and the international system.”⁴¹

A formação das preferências domésticas ajuda a entender a decisão do governo, que sofre forte pressão, especialmente dos grupos de interesse mais poderosos. As demandas dos indivíduos e dos grupos sociais seriam ontologicamente anteriores à política⁴². Os diferentes interesses seriam definidos pelos indivíduos e grupos da sociedade, que atuariam racionalmente para buscar seu bem-estar ideal e material. Moravcsik argumenta que a definição dos interesses é central na teoria liberal. Para o autor, há uma ordem cronológica nas decisões dos Estados. Primeiro a preferência é definida, e segundo há o debate, a barganha, a negociação internacional por algum tipo de acordo⁴³. As preferências

³⁸ MORAVCSIK, 1997, p. 519.

³⁹ Ibid., p. 522.

⁴⁰ Ibid., p. 523.

⁴¹ Ibid., p. 515.

⁴² Ibid., p. 517.

⁴³ Ibid., p. 544.

são fundamentais para o governo tomar decisões, traçar estratégias e táticas e definir políticas. Porém, a formação das preferências não é necessariamente harmoniosa, pode nascer do conflito entre os atores envolvidos. Como Moravcsik é um liberal e baseia seu argumento na sociedade, ele centra sua teoria nas demandas sociais, nos mecanismos causais que transformam essas demandas em preferências estatais e nos padrões de preferências nacionais na política mundial.

Moravcsik fundamenta sua teoria em três premissas, que seriam, segundo ele, os alicerces para qualquer teoria de Relações Internacionais. A primeira é a primazia dos atores sociais. Os atores primordiais da política internacional seriam os indivíduos ou grupos privados⁴⁴. De acordo com Moravcsik, os grupos privados agem, na média, de forma racional e são avessos ao risco, por isso não desejam mudar o *status-quo*, preferem defender investimentos existentes a se arriscar por novos ganhos. Eles são socialmente distintos e, por isso, buscam interesses diferentes. Não há uma harmonia automática de interesses entre grupos e indivíduos sociais. A competição é inevitável, mas há incentivos para ações de troca e ações comuns para conquistar benefícios conjuntos. A cooperação ou o conflito depende de opiniões e interesses, que podem ser complementares ou divergentes; da quantidade de recursos, que podem ser abundantes ou escassos; e do acesso ao poder político. Neste último caso, quando a influência política é igualmente distribuída na sociedade, a cooperação é viável, mas quando certos grupos gozam de privilégios a tendência é o conflito, pois os demais estariam dispostos a assumir riscos para defender os seus interesses. A busca por ganhos generalizados acontece quando indivíduos e grupos sociais recebem incentivos e enxergam benefícios próprios em ações coletivas: “Where social incentives for exchange and collective action are perceived to exist, individuals and groups exploit them: the greater the expected benefits, the stronger the incentive to act”⁴⁵.

A segunda premissa da teoria de Moravcsik é a de que o Estado representa parte da sociedade doméstica: “States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics”⁴⁶. Todo governo representa alguns indivíduos e grupos melhor do que outros dentro da sociedade.

⁴⁴ MORAVCSIK, p. 516.

⁴⁵ Ibid., p. 517.

⁴⁶ Ibid., p. 518.

A partir dos interesses dos grupos representados, os governantes definiriam as preferências que seriam defendidas nas relações internacionais. Na concepção liberal, o Estado não seria um ator, mas uma instituição representativa, que está sujeita às construções e reconstruções das coalizões dos atores sociais. As pressões da sociedade mudam a preferência do Estado. Os agentes da sociedade sustentam os governos em troca da defesa de seus interesses. Eles se voltam para o Estado para conquistar objetivos que são inalcançáveis no universo privado. Dessa forma, a política governamental estaria sempre constrangida pela pressão dos indivíduos e dos grupos sociais, por seus interesses, identidades e assimetrias de influência de poder⁴⁷.

A terceira premissa é que a interdependência das preferências das nações no sistema internacional determina o comportamento do Estado. Cada um dos países do sistema tenta impor as suas preferências sob o constrangimento externo das preferências dos outros Estados. Em busca de seu objetivo definido, um país provoca um conflito, propõe uma cooperação ou toma qualquer medida significativa de política externa. Na relação interestatal acontece uma interdependência política, que o autor define como o conjunto de custos e benefícios criados nas sociedades dos demais países quando grupos sociais dominantes de um determinado Estado impõem as suas preferências para alcançar seus objetivos, ou seja, acontecem externalidades transnacionais provocadas por interesse nacionais distintos⁴⁸. As mudanças na estrutura da economia doméstica e global alteram as relações de perdas e ganhos da cooperação, o que aumenta a pressão sobre o governo para facilitar ou bloquear as negociações com países estrangeiros⁴⁹. Quanto maior a vantagem econômica para os grupos poderosos, mais eles pressionarão o governo para incentivar o comércio exterior, enquanto que o aumento do custo econômico é proporcional à pressão que farão contra os negócios internacionais.

De acordo com Moravcsik, há um conflito distributivo doméstico quando os custos e benefícios da cooperação não são igualmente distribuídos internamente, o que é um incentivo para que cada ator busque vantagens

⁴⁷ MORAVCSIK, 1997, p. 519.

⁴⁸ Ibid., p. 520.

⁴⁹ Ibid., p. 528.

individuais em detrimento do ganho coletivo⁵⁰. Essa postura é mais forte em atores que atuam em ambientes protecionistas, em que as indústrias são pouco competitivas, ou onde há vantagens econômicas e políticas que podem ser reduzidas com as negociações internacionais. Moravcsik argumenta que, na visão liberal, a capacidade de um governo manter o livre comércio e a estabilidade monetária está diretamente ligada a sua capacidade de superar o conflito distributivo interno para garantir a cooperação internacional⁵¹.

O argumento de que a definição da preferência do Estado é anterior à formulação da política externa é fundamental para esta dissertação. As três premissas de Andrew Moravcsik – primazia dos atores sociais, Estado representa parte da sociedade doméstica e interdependência das preferências das nações no sistema internacional – contribuem para entender os motivos que levaram o governo brasileiro a traçar as estratégias de negociação com Bolívia e Paraguai. Como será mostrado mais adiante, o gabinete de Lula consultou atores estatais e da sociedade para formar a preferência do Estado. A partir dessas consultas, o governo determinou os seus objetivos principais e os limites da negociação: quanto poderia ceder economicamente e politicamente aos vizinhos. Nesta dissertação, os grupos privados e a própria sociedade, o consumidor brasileiro, são analisados por terem papel importante na formação da preferência do Estado. Mas os atores principais do processo decisório de política externa estão no Poder Executivo e, por isso, são necessárias ferramentas analíticas propostas por outra autora liberal: Helen Milner.

2.4.3.

O conflito distributivo doméstico

As propostas analíticas de Andrew Moravcsik e Helen Milner têm semelhanças. Há concordância, especialmente, no ponto em que o primeiro discorre sobre o conflito distributivo doméstico. Mas o argumento de Moravcsik se concentra nos atores da sociedade. Carece, portanto, de uma análise dos

⁵⁰ MORAVCSIK, 1997, p. 529.

⁵¹ Ibid., p. 532.

interesses dos atores que compõem o Estado – dos políticos e burocratas. Apesar de serem servidores ou representantes do povo, eles têm interesses próprios (pessoais e partidários), que interferem na formação das preferências do Estado e no processo decisório tanto doméstico quanto de política externa. Por isso, a análise dos conflitos distributivos de Milner é fundamental para esta dissertação.

Helen Milner, no livro *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (1997), aprofunda a teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnan, destacando o papel e a preferência dos atores domésticos no jogo político e a possibilidade de cooperação internacional, dependendo do assunto e da convergência do interesse dos atores envolvidos. Há uma interação das políticas doméstica e internacional⁵². A teoria desenvolvida por Helen Milner analisa os interesses dos grupos privados, dos políticos e de servidores do governo. Os principais atores não são os Estados, mas as pessoas que participam do processo diretório: “No longer are states the actors; rather, central decision makers, legislatures, and domestic groups become agents. The state as agent is a casualty of the elimination of the unitary actor assumption.”⁵³

Para Milner, um ator traça um objetivo na cooperação e se comporta de uma forma para alcançá-lo, ajustando as suas políticas em relação aos outros atores envolvidos para demonstrar antecipadamente os resultados vislumbrados⁵⁴, e dessa maneira conquistar ganhos mútuos. O seu principal argumento é de que o componente fundamental da cooperação entre Estados não é o medo de um país em relação ao outro, mas sim as consequências distributivas domésticas. Os atores sempre buscam ganhos e recompensas, que podem ser políticos ou econômicos. A cooperação internacional cria vencedores e perdedores nacionalmente que apoiarão ou farão oposição às decisões do Poder Executivo conforme o seu interesse⁵⁵. Os fatores mais importantes para definir a posição do Estado entre a hierarquia e a anarquia, o que ela considera a poliarquia, são as preferências políticas dos atores domésticos, a divisão de poder entre as instituições e a distribuição de poder de informação. Não há, especialmente em democracias, um poder em que um único ator ou um grupo de pessoas decide no topo da hierarquia, como defendem os realistas com o Estado unitário, mas sim uma poliarquia, em

⁵² MILNER, 1997, p. 5.

⁵³ Ibid., p. 4.

⁵⁴ Ibid., p. 7.

⁵⁵ Ibid., p. 9.

que atores com preferências diversas têm influência sobre o poder decisório: “polyarchy assumes that actors preferences differ”⁵⁶.

De acordo com Helen Milner, a chave para entender a formulação da política externa (e da interna também) é compreender o jogo entre os atores domésticos: “Policy choices – whether domestic or foreign – are the result of a strategic game among the internal actors”⁵⁷. Para isso, é necessário definir três variáveis: as diferenças entre as preferências políticas dos atores, a distribuição de informação doméstica e a natureza das instituições políticas internas. Ela caracteriza dois conceitos fundamentais: *interesses* e *preferências*. As preferências, para a autora, derivam dos interesses. São as escolhas políticas que o atores fazem para alcançar seus objetivos fundamentais, que são determinados por seus interesses: lucros (atores econômicos) ou permanência no poder (atores políticos). Os interesses são constantes, enquanto, as preferências variam conforme a situação e a área em que cada agente atua⁵⁸.

“The policy preferences of actors in domestic politics derive from their basic interests. Actors are assumed to have certain fundamental interests, captured by their utility functions, which they attempt to maximize. For political actors, this means maximizing their ability to retain office; for social actors, maximizing their net income.”⁵⁹

Milner argumenta que há uma *estrutura das preferências domésticas*. Ela os divide em três grupos de atores que definem a estrutura das preferências internas: Poder Executivo e Poder Legislativo (grupos políticos) e grupos de interesse (privados)⁶⁰. Cada um desses atores tem preferências próprias, e a interação entre os três grupos define a política externa. Porém, o peso de cada um deles é diferente. Em qualquer Estado, há uma divisão de poder, e o ator que concentra mais influência sobre o processo decisório faz com que a balança penda para o lado do seu interesse. A autora divide os atores entre os “pombos”, mais propensos a cooperar, e os “gaviões”, que não tendem a cooperar pois são mais dispostos ao conflito. Quando um “ator-pombo” detém a maior influência sobre o poder decisório, a tendência é de que haja cooperação. Quando é o “ator-gavião”,

⁵⁶ MILNER, 1997, p. 11.

⁵⁷ Ibid., p. 4.

⁵⁸ Ibid., p. 15.

⁵⁹ Ibid., p. 33.

⁶⁰ Ibid., p. 16.

menor a tendência⁶¹. A distância entre as preferências dos atores envolvidos também influencia a cooperação. Quanto menor, mais fácil. Quanto maior, mais difícil.

Para a autora, as instituições políticas domésticas determinam como a influência sobre o poder decisório é distribuída entre os atores⁶² e qual deles tem mais capacidade para fazer com que a sua preferência prevaleça, e assim dominar a política externa. A dinâmica da relação entre o Executivo e Legislativo nas democracias é fundamental, pois o primeiro tem o poder negociação e de agenda nas relações exteriores, enquanto o segundo é responsável pela ratificação dos acordos⁶³. Portanto, dependendo da postura do Poder mais influente – como “pombo” ou “gavião” – e de relação entre ambos, maior ou menor a chance de cooperação.

“[...] the probability of a successful cooperative agreement is highest when decision-making power is concentrated in the most dovish domestic political actor. [...] the dispersion of legislative powers from the executive to the legislature alters the terms of cooperation, making them more favorable to the legislature. Hence both the likelihood and terms of international cooperation depend on the balance of powers between the legislature and the executive.”⁶⁴

O Poder Executivo tem, durante toda a história brasileira, controlado as ações de política externa, independentemente das pressões dos outros dois grupos de atores. A autora unifica o Executivo – formado pelo gabinete presidencial e por seus ministérios – apesar de reconhecer que é um argumento simplificador, porque a dinâmica do seu relacionamento interno, entre todos os setores do Executivo, é tão complexa quanto a sua interação com outras instâncias políticas ou privadas. Para Milner, a simplificação tem uma justificativa: as decisões de relações exteriores do Executivo passam pelo chefe de governo⁶⁵. Concordo com a autora, mas considero que há pressões políticas intragovernamentais intensas, de grupos divergentes, que modificam a decisão final do Executivo. Considero essencial entender cada ator estatal separadamente. Por isso, o conceito de estruturas domésticas, proposto por Risse-Kappen, que separa as ações dos indivíduos e agentes que compõem o governo, é fundamental nesta dissertação.

⁶¹ MILNER, 1997, p. 17.

⁶² Ibid., p. 13.

⁶³ Ibid., p. 99.

⁶⁴ Ibid., p. 100.

⁶⁵ Ibid., p. 34.

Os atos da Presidência, do Ministério de Relações Exteriores (MRE), do Ministério de Minas e Energia (MME), da Petrobras e da Eletrobrás – ambas as empresas ligadas ao MME – serão estudados separadamente, e não unificadas na figura do Poder Executivo. Os interesses de cada um desses atores foram diferentes nas negociações com a Bolívia sobre o gás natural exportado para o Brasil e nas negociações com o Paraguai sobre o Tratado da Usina Binacional de Itaipu.

Apesar de modificar a divisão inicial de grupos proposta por Milner, concordo com o seu argumento de que para entender a cooperação internacional é fundamental compreender as preferências dos atores domésticos, que tentam sempre maximizar os seus interesses. Na há dúvida de que o principal objetivo de todos os políticos é se reeleger ou eleger o seu sucessor⁶⁶. Deputados e senadores legislam e buscam coalizões para permanecer no parlamento no mandato seguinte. Os governantes querem se manter no poder, e suas ações são voltadas para a maximização de votos. Os ministros e seus subordinados também não desejam deixar o Executivo e, por isso, agem para que seus superiores fiquem satisfeitos com seus serviços e os mantenham em cargos privilegiados. Dentro dessa equação, entra o dinheiro dos grupos de interesse privados, que financiam as campanhas eleitorais majoritárias e as dos parlamentares. Eles têm poder financeiro para que seus interesses sejam defendidos tanto no Legislativo quanto no Executivo.

Milner aponta a defesa dos interesses de grupos privados que os apóiam como uma das principais formas dos líderes aumentarem as chances de serem reeleitos, por darem contribuições, organizarem as campanhas, chamarem a atenção na mídia para os políticos. Por isso, o Poder Executivo tende a tomar medidas, incluindo no âmbito internacional, que beneficiem ou que minimizem perdas para esses grupos, que visam fundamentalmente ao lucro. Os grupos de interesse influenciam também o Legislativo, com a pressão econômica e com o fornecimento de informações para que os parlamentares tenham conhecimento sobre um determinado assunto e, a partir dessas informações, formarem as suas preferências.

⁶⁶ MILNER, 1997, p. 35.

Helen Milner escreve que cada um dos grupos atua como um ator unitário e racional que defende as preferências definidas por seus integrantes. A formação dessas preferências na cooperação internacional depende das consequências distributivas domésticas dos acordos externos, das perdas e ganhos dos grupos privados com a política exterior⁶⁷. Esses grupos têm papel fundamental nos acordos internacionais dos governos, porque pressionam partidos e governos para que seus interesses sejam defendidos⁶⁸. Como, em geral, as consequências distributivas domésticas da política externa proporcionam ganhos e perdas desiguais dentro da sociedade, haverá grupos de interesse que apóiam os acordos, pois são beneficiados, e grupos que são contra, porque são prejudicados ou alcançam ganhos menores que os outros:

“[...] the preferences of societal groups depend on the distributional consequences of international agreements. The effect of cooperative agreements on societal actors’ incomes is the major determinant of their support or opposition to such agreements. The distributional impact of a policy change resulting from cooperative agreement determines the preferences of interest groups. [...] The distribution of costs and benefits of cooperation provides a map for understanding which groups will be for cooperation and which will be against it.”⁶⁹

Apesar da influência dos grupos de interesse domésticos, se estes desejarem que o governante tome medidas que serão prejudiciais à economia e que, conseqüentemente, coloquem em risco a reeleição, de acordo com Milner, o governante se prevenirá de ser forçado a tomar tais decisões. Os políticos, segundo a autora, tentam antecipar as reações dos grupos de interesse com os custos e benefícios da cooperação internacional para evitar desgastes⁷⁰.

A decisão por uma política de cooperação, de acordo com Milner, depende de dois fatores: o grau de abertura econômica do país (a integração à economia mundial) e os tipos de “externalidades”, que são as consequências não calculadas que um Estado gera para outro quando toma uma decisão de política externa⁷¹. A cooperação envolve uma modificação de política que um país não a faria sem a demanda externa, e essa mudança pode tirar do líder o controle unilateral sobre um de seus instrumentos políticos e econômicos – políticas fiscais e monetárias,

⁶⁷ MILNER, 1997, p. 37.

⁶⁸ Ibid., p. 60.

⁶⁹ Ibid., p. 60 et. seq.

⁷⁰ Ibid., p. 45.

⁷¹ Ibid., p. 43.

controle sobre tarifas, subsídios, taxa de câmbio – e ter efeitos distributivos internos, que podem desagradar atores que apóiam o governo, o que pode reduzir o interesse do governante pela cooperação:

“The central costs for political leaders are two: the distributional consequences of choosing cooperative policies and the loss of unilateral control over a policy instrument. Cooperation involves a change in a country’s policies; it adopts a policy that otherwise would not choose. This change may have distributional effects internally.”⁷²

O interesse do líder depende da área (setor) da possível cooperação e da abertura da economia do país. Quanto mais essa nação for atingida economicamente por uma decisão externa, que não pode ser contornado por medidas domésticas, maior será a propensão deste Estado pela cooperação. Para a autora, externalidades se tornam mais marcantes quanto maior for a abertura econômica de um país. Ambas proporcionam demanda por cooperação internacional, pois os países que têm as economias abertas, ou ligadas, dependem de suas trocas de mercadorias e de capital, e dos acordos com outras nações para crescerem⁷³.

O conceito de Helen Milner de que há uma poliarquia na formulação da política externa é fundamental para esta dissertação. Há diversos atores que participam do processo decisório. Porém, a capacidade de influenciar de cada um deles é diferente. Por isso, é importante entender o peso político de todos os envolvidos para compreender a formação das preferências do Estado na decisão de política externa. Como os principais atores do núcleo são estatais, a demonstração de Milner dos interesses dos servidores e, especialmente, dos políticos ajuda a entender as motivações individuais dos responsáveis pela condução do Poder Executivo e da política externa. A caracterização de agentes como “pombos” e “gaviões”, dependendo de sua postura quanto à cooperação contribui para explicar as razões que levaram o governo Lula a negociar de forma amistosa com Paraguai e Bolívia.

⁷² MILNER, 1997, p. 46.

⁷³ Ibid., p. 59.

2.5.

Considerações finais

O objetivo desta dissertação é entender o processo decisório de política externa do governo Lula para as negociações com Bolívia, em 2006, e Paraguai, em 2008 e 2009. Por isso, o modelo de Estado unitário, segundo o qual há um suposto interesse nacional – um consenso quanto aos objetivos de política exterior – não é viável para este estudo. É fundamental abrir a “caixa-preta” do Estado brasileiro. Para alcançar essa meta, buscamos, no plano teórico, autores que destacam a observação da dinâmica doméstica para definir a política externa e que a consideram uma prática influenciada por atores sociais e estatais.

Thomas Risse-Kappen esclarece o conceito básico deste trabalho: o Estado não age, é apenas uma estrutura de autoridade, liderada pelos governantes que tomam as decisões. Ele desenvolveu o conceito de estruturas domésticas do Estado, que permite analisar as ações dos agentes sociais e estatais e sua capacidade de influenciar o processo decisório e o grau de abertura do governo para a participação da sociedade. A interação do Estado com a sociedade é melhor apreendida a partir da teoria de Andrew Moravcsik. Ele define um conceito importante para esta dissertação: a formação das preferências, que permite compreender como o governo ordena os interesses da sociedade na definição de sua política externa. Porém, Moravcsik centra a sua teoria nos atores sociais e deixa de lado os integrantes do governo, que são fundamentais para entender as decisões do governo Lula. Como o poder decisório sobre a política externa no Brasil está concentrado no Poder Executivo, o entendimento da formação das preferências neste trabalho levará em consideração os interesses dos indivíduos que servem o Estado e dos agentes estatais, como os Ministérios das Relações Exteriores e o de Minas e Energia. Por isso, o argumento de Helen Milner sobre os conflitos distributivos domésticos é essencial para esta dissertação. A autora aprofunda a análise da relação entre os grupos de interesse privados e os integrantes do governo e do parlamento, demonstrando como estes podem ser influenciados por aqueles. Porém, o argumento mais importante de Milner para esta dissertação trata dos interesses particulares e partidários dos servidores do Estado e dos integrantes do Poder Executivo, que têm influência direta na formação das preferências na definição da política externa.

Os três autores contribuirão para a análise das duas negociações que sofreram impacto direto da política energética e de integração regional do governo Luiz Inácio Lula da Silva. A sua administração apresentou mudanças em relação a do antecessor nas relações exteriores e estreitou os laços com os países da América do Sul, como será visto no próximo capítulo.