
Instituições Democráticas e Política Exterior*

Maria Regina Soares de Lima

Liberalização política e abertura econômica representam hoje a nova realidade das políticas doméstica e internacional dos países periféricos, em geral, e em particular dos países latino-americanos, depois de décadas de regimes burocrático-autoritários e modelos de economia protegida com forte indução estatal. Esses países estão experimentando processos de reforma institucional abrangentes que não se restringem ao campo econômico, mas alcançam as próprias instituições de governo e um leque variado de políticas públicas. Contudo, democratização das relações políticas e liberalização econômica tendem a gerar condições contraditórias com respeito à viabilidade de mudança no *status quo* institucional e na orientação de política. O primeiro processo induz à descompressão

*Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no seminário Política Internacional e Comparada: Perspectivas Recentes no Brasil, organizado pelo Departamento de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 11-12 de novembro de 1999. A segunda versão foi discutida no *workshop* El Estado del Debate Contemporáneo en Relaciones Internacionales, organizado pelo Centro de Relaciones Internacionales da Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27-28 de julho de 2000. Seu argumento foi inicialmente desenvolvido em palestra proferida no Instituto Rio Branco, MRE, Brasília, em 10 de março de 1999.

das demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e à redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo. A liberalização econômica, contudo, implica a retirada da proteção pública prévia, a exposição dos agentes à competição do mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade da esfera pública para o mercado. Aquilo que anteriormente era objeto da decisão e alocação pública, a partir do voto da maioria, passa a ser decidido agora no mercado.

Nesse contexto, é inusitado e necessita ser explicado, como foi possível que as reformas estruturais na economia — liberalização comercial, desregulamentação e privatização, para mencionar as mais importantes — tenham sido implementadas no Cone Sul em contextos de transição e liberalização política, sem o retorno aparente dos regimes de força? A chave para este resultado pode estar na natureza das instituições políticas da região que, ao contrário das suas congêneres no Norte, concentram poder no Executivo.

Este artigo não examina diretamente esta questão, mas uma variante do problema. Seus objetivos são bem mais modestos. Em primeiro lugar, discutir a relação entre instituições políticas democráticas e política externa, em contextos de liberalização econômica. Neste particular, apresento os dois principais argumentos relativos às dificuldades de se compatibilizar democracia e política externa: o da especificidade da política externa e o das deficiências institucionais das democracias. Em seguida, examino a questão do peso causal da política doméstica na formação da política externa e, mais especificamente, as implicações da liberalização política e econômica para a formação da política externa. Na última seção, as conseqüências das mudanças políticas e econômicas recentes para a formação da política exterior brasileira são analisadas.

A globalização e o fortalecimento das forças econômicas transnacionais têm sido associados ao enfraquecimento do Estado, em particular à

redução de sua capacidade de controle dos fluxos interfronteiras e da gestão das políticas públicas. Um outro impacto também mencionado com frequência diz respeito à crescente disjuntiva entre o espaço da decisão — internacional — e o espaço da representação — nacional —, com sérios desafios à ordem democrática interna. No caso dos países periféricos, também tem sido apontada a natureza assimétrica da globalização, contribuindo para ampliar a desigualdade e a polarização social. Este trabalho vai em outra direção. A globalização é um fenômeno multifacetado, seus efeitos não são nem unívocos nem lineares. Pretende-se demonstrar a validade analítica de se postular que a diluição da fronteira interno-externa pode ter efeitos democratizantes no processo decisório da política exterior, em particular naqueles países cuja história política e tradição constitucional têm concentrado o poder de decisão no âmbito do Executivo.

Democracia e Política Externa

No contexto da hegemonia da economia de mercado e da democracia representativa liberal, a perspectiva realista tende a perder o lugar predominante que ocupara até recentemente na reflexão sobre política internacional no âmbito intelectual e acadêmico latino-americano. Passam a ser privilegiadas nas análises correntes não apenas novas definições do conceito de segurança, como as possibilidades de cooperação internacional em função de normas compartilhadas existentes nas formações republicanas de governo. Assim, com respeito à relação democracia e política externa, tende a predominar a visão otimista e a tradução moderna do argumento clássico kantiano a partir da hipótese de que as democracias são naturalmente pacíficas e as autocracias necessariamente belicosas, desenvolvida na literatura sobre a “paz democrática”. Há também um argumento otimista que explora determinadas virtudes institucionais, em particular a divisão de poderes e a existência de *checks and balances* mais efetivos nas democracias. Tais mecanismos

restringiriam a liberdade total dos decisores governamentais que, de outro modo, poderiam declarar guerra pelos motivos mais triviais. A ênfase nas normas compartilhadas e nas instituições políticas domésticas necessárias à cooperação internacional contrapõe-se frontalmente à explicação sistêmica da guerra, para a qual a natureza anárquica do sistema internacional seria sua condição permissiva. Empiricamente, a hipótese liberal da paz democrática tem sido testada a partir de séries históricas da incidência de conflitos violentos entre democracias nos últimos 180 anos, bem como da duração das alianças democráticas¹.

É curioso que a América Latina forneça um contra-exemplo quer à hipótese das características normativas da democracia, quer à da natureza de suas instituições políticas. Comparativamente a outras regiões periféricas, a área diferencia-se por apresentar baixos níveis de conflitos violentos interestatais. Contudo, a história política da região é marcada pela alta incidência de governos autoritários e suas instituições, ainda que copiadas do modelo presidencialista norte-americano, caracterizam-se por graus mais elevados de concentração de poder. Aparentemente, outros fatores (sistêmicos) poderiam explicar essa relativa “paz autoritária” na região.

Na contracorrente da perspectiva otimista, o trabalho examina criticamente a visão cética das dificuldades de se compatibilizar democracia e política externa. Duas famílias de argumentos céticos podem ser identificadas: a que tem por base a *natureza específica da política externa* que a distingue da política interna; e a que está referenciada às características institucionais dos regimes políticos, em particular as *deficiências institucionais das democracias*. A discussão destes argumentos tem também o objetivo de aproximar a visão cética do realismo, com relação às possibilidades democráticas na política internacional, da literatura neo-institucionalista que focaliza os problemas de capacidade de governo e mudança no *status quo* nas experiências contemporâneas de mudança institucional doméstica.

A Especificidade da Política Externa

Como se sabe, a política internacional surge, enquanto área disciplinar específica, no contexto intelectual anglo-saxão, no bojo de um processo mais amplo de delimitação de campos disciplinares distintos representativos das diversas áreas do conhecimento². A necessidade de se diferenciar da ciência política e do direito internacional pode ter sido responsável por duas características marcantes da nova disciplina no seu início: a crítica “realista” aos fundamentos “idealistas” da política internacional e a ênfase na especificidade das relações internacionais já que se dão em um contexto caracterizado pela ausência de uma autoridade acima dos Estados.

Morgenthau (1948), um dos pais fundadores da disciplina, constrói uma teoria realista, em oposição à visão idealista, a partir da constatação da “política de poder” prevaiente entre entidades soberanas. Para Aron, as relações internacionais constituem um capítulo da “ciência ou filosofia da política”, mas sua originalidade é “tratar *das relações entre unidades políticas que reivindicam o direito de fazer justiça e de escolher entre a paz e a guerra* (1979:55, ênfases no original). Em ambos, o modelo ontológico subjacente é o da interação de unidades políticas soberanas, capazes, em algum momento, de se envolverem em uma guerra generalizada (*idem*: 153).

Essa representação, posteriormente denominada de modelo do ator unitário, era hegemônica na disciplina até muito recentemente. A premissa acerca do ator nacional fez convergir os realistas clássicos e contemporâneos em torno de uma interpretação teórica que tem por base a racionalidade instrumental: “[...] *a teoria das relações internacionais toma como ponto de partida a pluralidade dos centros autônomos de decisão, admitindo o risco de guerra; e deste risco deduz a necessidade de calcular os meios*” (*ibidem*, ênfases no original). A teoria estrutural de Waltz (1979) radicalizou a contribuição dos autores realistas clássicos

a partir do conceito de anarquia e da premissa de que as unidades são idênticas em praticamente todas as dimensões, à exceção do diferencial de poder que, dessa perspectiva, constitui um atributo sistêmico.

Esse casamento entre o realismo, a premissa do cálculo racional e o modelo do ator unitário — em uma síntese que poderíamos denominar “realismo analítico”, tal como ocorreu com o “marxismo analítico” — fica evidente na apresentação de Grieco (1997) da teoria realista da política mundial. Neste texto, o autor lista as três premissas realistas sobre os Estados: racionalidade instrumental, autonomia com relação às suas respectivas sociedades nacionais e capacidade de agir de forma coerente com respeito a outros países (*idem*:165-166).

A especificidade da política externa está dada não pela premissa da racionalidade, que é um axioma de todas as teorias da escolha racional, mas pelas duas últimas. Mas ao contrário da primeira, que é premissa epistemológica, as duas últimas são ontológicas e definem a natureza do Estado realista. Pode-se postular a existência de uma “afinidade eletiva” entre o modelo do decisor unitário e a diplomacia enquanto instituição tipo ideal do sistema de Estados, tal como concebido em seu momento fundador no século XVII. A metáfora do tabuleiro de xadrez sugere não apenas o tratamento de um Estado sem conflitos ou divisões internas, como assume uma política externa coerente e congruente com o interesse nacional. Interesse nacional e interesse do Estado são sinônimos e o diplomata representa esse interesse no plano externo, buscando maximizá-lo *vis-à-vis* os interesses dos demais Estados.

Este parece ser de fato o modelo (implícito) do estadista realista para Grieco, por exemplo, pois o autor afirma que a autonomia do decisor implica a capacidade de reconhecer e implementar os interesses da nação como um todo, mesmo contra as preferências de atores domésticos poderosos, bem como de coordenação do aparato de Estado só possível em uma estrutura burocrática absolutamente verticalizada e concentrada. É curioso que estas duas capacidades apresentadas como premissas da

teoria, mais adiante no texto de Grieco são analisadas enquanto hipóteses empíricas que podem ou não ser observadas na prática (*idem*: 168-169). Isto me leva a crer que essas duas premissas não são propriamente axiomas teóricos, mas modelos normativos, prescritivos a indicar as qualidades e as condições necessárias ao bom desempenho da política externa pelo estadista virtuoso. Nada muito diferente das expectativas de Morgenthau acerca das qualidades necessárias ao bom estadista, em uma chave weberiana clássica.

A representação do Estado como ator coeso e autônomo além de constituir uma excessiva simplificação na representação de um ator complexo, adota como *script* cognitivo o modelo germânico de formação do Estado. Como se sabe, a característica principal da via prussiana foi sua inserção em um contexto geopolítico de guerras. A guerra dos Trinta Anos assinalou o fim do incipiente constitucionalismo na Prússia, uma vez que o conflito continuado possibilitou, na prática, a usurpação de poder dos governantes *vis-à-vis* os estados e a nobreza objetivando a extração de recursos para as atividades militares. A destruição desse frágil constitucionalismo no século XVII pôs em marcha o absolutismo burocrático-militar. A partir daquele momento, o Estado prussiano adquiriu níveis extremos de autonomia com respeito à sociedade circundante. A ameaça de invasão externa fez substituir uma tradição já centenária de processualismo pela *Raison d'état* (Downing, 1988:16). A ameaça sistêmica é crucial para a ontologia realista, clássica e analítica, derivando-se daí a importância da segurança como objetivo do Estado. Historicamente, porém, quando a intensidade da ameaça externa atingiu níveis elevados, o poder das autoridades governamentais foi fortalecido em detrimento das instituições de controle democrático e da sociedade civil.

Tanto nos realistas clássicos como nos analíticos parece estar subjacente uma determinada concepção substantiva da política internacional derivada da tradição historicista alemã do “primado da política externa”³. Nesta concepção, a política internacional está acima da política domés-

tica porque voltada para a defesa dos interesses nacionais e por tratar de questões afetas à segurança e à sobrevivência do Estado, em um contexto em que tanto uma quanto outra não estão garantidas por qualquer instituição ou norma, mas apenas pelo próprio poder de cada Estado. A distinção da escola realista entre *high* e *low politics*, a primeira província exclusiva da política internacional e a segunda abrangendo a política interna, a economia etc., expressa de forma sintética essa representação.

Se a razão de Estado conferiu, em determinados casos históricos e nas situações de ameaça à segurança, a oportunidade e a legitimidade de suas reivindicações de autonomia em relação ao controle democrático, pode-se apontar a persistência na tradição realista de um ceticismo quanto à eficiência da democracia para garantir compromissos internacionais. Tais ineficiências se expressam, por exemplo, na falta de racionalidade e na intromissão das paixões da opinião pública na formação da política externa — “obediência aos sentimentos e ao impulso do que ao cálculo e à prudência e o abandono de um plano de longo prazo para satisfazer uma paixão momentânea”, segundo Tocqueville. Também se manifestam em função da oposição weberiana entre política, enquanto arena dos interesses em conflito e das facções, e burocracia, onde predomina uma concepção holística do interesse público, com base em padrões objetivos e julgamento prudencial e bem informado. Esta oposição aparece em Morgenthau como um problema gerado pela diferença entre os estadistas, que pensam em termos do interesse nacional, concebido como poder entre poderes, e a “mente popular, que raciocina em termos moralistas ou legalistas do bem ou do mal absolutos” (1948:142).

O tema da irracionalidade da “opinião pública” e, por conseqüência, a antinomia democracia-política externa constitui parte ponderável da crítica realista de George Kennan à diplomacia norte-americana do século XIX à primeira parte do XX. Ao condenar o comportamento da opinião pública, que uma vez provocada reage de forma agressiva e irracional, Kennan utiliza uma sugestiva analogia entre a democracia e o dinossauro, no que ambos têm em comum: um cérebro do tamanho de

um alfinete, reação demorada diante de eventuais ameaças, mas uma ferocidade destrutiva do adversário e mesmo de seu *habitat* natural (1984:66). Para o criador da doutrina do *containment*, as deficiências da opinião pública são de duas ordens: imediatismo e emocionalismo. Assim, atribui as dificuldades da política externa norte-americana à pressão de curto prazo da opinião pública sobre o Executivo, bem como à “natureza errática e subjetiva da reação do público às questões de política externa”. O “emocionalismo e a subjetividade da opinião pública fazem dela um guia pobre e inadequado à ação nacional” (*idem*:93).

A ênfase na irracionalidade da política democrática é um traço distintivo da crítica elitista à democracia, presente nos autores realistas do final do século XIX e início do XX. Como se sabe, o tema da irracionalidade na política emerge simultaneamente à própria democratização da política com o surgimento da democracia de massas, em função da progressiva universalização do sufrágio nas democracias hoje consolidadas. O que os autores realistas da política internacional fizeram foi retomar essa linha de argumentação com base na necessidade de se manter a política externa fora da arena pública, uma vez que estão em jogo os interesses de longo prazo do país. O irracionalismo *le boniano* das massas é atualizado para o contexto contemporâneo da poliarquia e dos grupos de interesse. Ao fim e ao cabo, a opinião pública não é um bom guia para a política externa porque reflete interesses particularistas, de determinadas minorias com acesso aos círculos de poder.

“[...] o que aparece como a opinião pública em muitos países que se consideram como tendo governo popular, geralmente, não é o consenso dos sentimentos da massa do povo, mas a expressão dos interesses especiais de minorias altamente vocais — políticos, comentadores e *publicity-seekers* de todo tipo” (*idem*:61-62).

Para além da premissa, muitas vezes implícita, da irracionalidade e da ineficiência da política e, portanto, da impossibilidade da democracia em um mundo complexo, a outra parte do argumento realista está calcada na diferença ontológica entre política externa e as demais políticas

públicas. Como se viu, esta concepção é axiomática para os autores realistas, estando bem representada na imagem de que a política pára na fronteira da nação. Para os autores realistas, a “boa política externa” é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos “verdadeiros estadistas”, intérpretes da vontade nacional, e cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia.

A crítica a essa família de argumentos tem por base o questionamento da separação entre política externa e política doméstica. Esta análise é realizada a seguir, com base em argumentos teóricos e substantivos.

No âmbito das teorias de relações internacionais, uma das primeiras críticas à hegemonia da representação do ator unitário é o modelo de “política burocrática” de Graham Allison (1971) que, ao aplicar o paradigma pluralista à análise de decisões de política externa, questionou a artificialidade da separação interno/externo e, conseqüentemente, a especificidade das relações internacionais *vis-à-vis* a análise da política doméstica. Uma das deficiências de se aplicar a perspectiva pluralista à política internacional está relacionada às fragilidades inerentes a essa abordagem derivadas quer da não consideração dos problemas de ação coletiva, quer do ocultamento da dimensão do poder e do diferencial de recursos entre distintos atores políticos e sociais. Por outro lado, em um texto que antecipou a perspectiva neo-institucionalista na análise política, Krasner (1978) argumentava que, a despeito da fragmentação do sistema político norte-americano e do elevado grau de acesso dos grupos de interesse, a coerência da política externa norte-americana e mesmo a autonomia com respeito aos interesses particularistas de grupos econômicos poderosos podiam ser mantidas, em função de o Executivo dispor de capacidade para definir a agenda e a natureza das questões externas, bem como sua arena de decisão.

De qualquer maneira, o trabalho de Allison foi pioneiro na sugestão de se explorar os rendimentos teóricos e analíticos dos modelos e teorias comuns à ciência política nas relações internacionais. A posterior hege-

monia do realismo estrutural de Waltz e as novas possibilidades abertas pelo uso de modelos dedutivos acabaram por desviar os estudos internacionais da trajetória aberta pelo modelo de política burocrática. Apenas recentemente a fertilização entre os dois campos foi retomada.

Assim, por exemplo, a eliminação das fronteiras interno/externo foi operada a partir de perspectivas teóricas antitéticas. Dessa forma, tanto uma abordagem estratégica, com base na escolha racional, quanto uma abordagem normativa, a partir de uma perspectiva cosmopolita, vão postular a indiferenciação desses dois âmbitos. No primeiro caso, a premissa da racionalidade instrumental, homogeneizando os atores, leva a que seja necessária a especificação do contexto estratégico em que ocorre a interação⁴. A partir dessa delimitação, com a teoria dos jogos e a construção de diversas configurações estratégicas, é possível ir além da mera constatação dos efeitos da anarquia sobre a cooperação, por exemplo. Os dilemas de cooperação ou de coordenação não diferenciam o âmbito interno do externo e vice-versa. Problemas de ação coletiva são endêmicos à vida social. Como observado pelos proponentes da abordagem da escolha estratégica, “os atores domésticos, geralmente, se deparam com problemas estratégicos muito semelhantes àqueles com que se defrontam os Estados” (Lake e Powell, 1999:5).

Também de uma ótica normativa, argumenta-se sobre a inexistência de diferenças entre as duas esferas o que justificaria uma teoria normativa da justiça no plano internacional. Do ponto de vista substantivo, a crescente interdependência de atores nacionais de diversos países implicaria a existência de uma comunidade que ultrapassa, de fato, as fronteiras nacionais. Se as fronteiras são arbitrárias, não correspondendo mais à interação real dos indivíduos, passam a ser importantes as relações morais entre os membros de uma comunidade internacional. Assim sendo, não apenas as questões internas estarão sujeitas ao “escrutínio moral externo”, como os atores nacionais de um país devem obrigações de justiça com relação aos nacionais de outro (Beitz, 1979).

De um ângulo que claramente enfatiza a dimensão causal da política doméstica na formação da política internacional e a necessidade de se integrar teoricamente os níveis da negociação internacional e da ratificação doméstica, está a contribuição de Putnam (1988) e seu modelo dos jogos de dois níveis. A solução cooperativa de qualquer negociação internacional requer que se superponham as respectivas estruturas dos ganhos domésticos dos parceiros. O modelo de Putnam pressupõe um problema de cooperação entre Estados e uma ordem interna poliárquica, uma vez que o sucesso da negociação internacional depende das expectativas de cada um dos parceiros com respeito aos resultados do processo de ratificação interna do outro⁵. A novidade do jogo de dois níveis é não apenas introduzir a causalidade doméstica na explicação de resultados internacionais, mas apontar para a necessidade da ratificação interna de compromissos internacionais, quando estes envolvem questões distributivas no plano doméstico, gerando custos internos que levam à mobilização dos atores afetados, positiva e negativamente, o que empurra para a esfera pública a discussão da política internacional. Esta questão será desenvolvida mais adiante, quando for tratar do problema da definição do interesse nacional em contextos democráticos.

Anteriormente ao desenvolvimento do modelo dos jogos de dois níveis, a sociologia histórica já romperá com a dicotomia externo/interno, enfatizando, ao contrário, a mediação da guerra, vinculando essas duas esferas, na construção dos Estados nacionais. Pioneiro desta perspectiva, Otto Hintze (1975) já observara que o Estado territorial só pôde se constituir em vista do conflito entre as duas instituições universalistas da ordem medieval: a Igreja e o Império. A guerra não apenas configurou os atores territoriais e, neste sentido, representou uma oportunidade para a expansão e consolidação da estrutura administrativa do Estado, como, simultaneamente, criou oportunidades para a redefinição do equilíbrio de poder entre os governantes e a sociedade. Neste autor, está clara a vinculação entre sistema de Estados e sistema de *estates*, origem dos sistemas representativos modernos. Ainda que não se observe consenso

na literatura sobre o impacto variável da guerra na constituição dos Estados nacionais, os casos inglês e prussiano são paradigmáticos, no sentido de representarem os “tipos ideais” de constitucionalismo e absolutismo, respectivamente. Em um caso, a guerra acabou por democratizar as relações Estado/sociedade, enquanto no outro, serviu para justificar o aumento da intervenção e usurpação de poderes do Estado sobre a sociedade. De qualquer modo, foi a experiência prussiana e não o modelo anglo-saxão liberal que serviu de *template* à representação realista do Estado e do sistema anárquico internacional.

Argumentou-se que a tese da incompatibilidade entre política externa e democracia só se sustenta quando se parte da premissa da existência de uma distinção ontológica entre política interna e externa. Foram examinados argumentos de política internacional que eliminam essa distinção ou a vinculam a modelos causais integrativos. Se as diferenças entre política externa e doméstica deixam de existir, também não mais se sustenta a alegação de um processo decisório distinto para as questões internas e externas. A incompatibilidade política externa/democracia desaparece, a menos que se adote uma visão tecnocrática da política *tout court*, com base na alegada racionalidade das decisões técnicas.

As Deficiências Institucionais da Democracia

Os argumentos que se seguem põem ênfase em certas características institucionais das democracias representativas que podem impedir ou inviabilizar o estabelecimento de relações internacionais estáveis ou da cooperação internacional. O modelo subjacente de democracia, nessa família de argumentos, é o schumpeteriano, enquanto um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas. Dessa forma, parte-se de determinadas capacidades de governo, demandadas para a estabilidade das políticas exteriores, para, em seguida, demonstrar como a dinâmica democrática pode afetar tais capacidades.

Manter ou garantir compromissos internacionais com credibilidade é apontada na literatura especializada como essa capacidade de governo. Argumenta-se, porém, que uma das principais deficiências das instituições democráticas seria exatamente impedir uma visão de longo prazo, condição necessária para a manutenção de compromissos internacionais. Em um argumento de longa estirpe, as democracias não seriam eficientes, de uma perspectiva temporal, já que voltadas para a gratificação imediata dos eleitores. Assim, para Morgenthau, o estadista deve voltar-se para o longo prazo, procedendo devagar, aceitando pequenas perdas no presente, em troca de grandes vantagens no futuro. Ao contrário, a “mente popular” quer resultados rápidos e está disposta a sacrificar benefícios reais no longo prazo por supostas vantagens no presente. Apenas aparentemente o argumento é semelhante ao da irracionalidade das massas e da política, pois é formulado com base em características institucionais das democracias responsáveis por tais resultados. Também para Kennan, como se viu, guiadas pela opinião pública, as democracias tornam-se imediatistas, revanchistas e voláteis na condução dos assuntos externos. Muitos dos problemas que o autor identifica na política externa americana derivam da política doméstica, contaminada pelos interesses eleitorais e por elementos valorativos.

Dessa perspectiva, as democracias gerariam um problema de “taxa de desconto” ou de “sombra do futuro”, em uma formulação mais literária, para seus líderes. É também em Morgenthau que a questão da taxa de desconto aparece mais claramente formulada. Segundo ele, é tarefa do governante buscar apoio popular para a política externa, mobilizando os elementos do poder nacional para seus objetivos de política externa. A tarefa é difícil porque as condições mediante as quais esse apoio pode ser obtido não são necessariamente idênticas àquelas por meio das quais uma política externa pode ser perseguida com sucesso. Assim, continua o autor,

“Confrontado com o dilema entre uma boa política externa e uma ruim que a opinião pública demanda, o governo deve evitar duas armadilhas. Deve resistir à tentação de sacrificar o que considera uma política externa correta no altar da

opinião pública, abdicando assim da liderança e *trocando uma vantagem política de curto prazo pelos interesses permanentes do país*. Deve também evitar aumentar o fosso inevitável entre os requisitos da boa política externa e as preferências da opinião pública” (Morgenthau, 1948:142, ênfases minhas).

A vinculação entre competição pelo voto do eleitor e reduzida perspectiva temporal aparece claramente em Schumpeter, que, sintomaticamente, adverte para os riscos de a política externa se transformar em política doméstica:

“A incessante luta para chegar ao poder ou manter-se nele dá a todas as considerações de políticas e de medidas o viés tão admiravelmente expresso na frase sobre ‘negociar com votos’. O fato de, em uma democracia, o governo dever atender basicamente aos valores políticos de uma política, lei ou ato administrativo — ou seja, o próprio fato que fortalece o princípio democrático da dependência governamental em relação aos votos do parlamento e do eleitorado — tende a distorcer todos os prós e contras. Em particular, obriga os homens da cúpula ou próximos à cúpula a uma visão de curto prazo e torna-lhes extremamente difícil servir aos interesses de longo prazo da nação que exijam um trabalho compatível com finalidades distantes; a política externa, por exemplo, corre o perigo de degenerar em política doméstica. E isso só torna mais difícil dosar as medidas racionalmente. A dosagem decidida pelo governo com um olho em suas possibilidades políticas não é necessariamente a que produz os resultados mais satisfatórios para a nação” (1984:357-358).

Nesta citação está expresso o dilema do governante na democracia. Como é eleito precisa do apoio popular para continuar no poder. É isto que o faz um animal político. Por outro lado, ele governa para a nação e, portanto, tem que se preocupar com a realização de objetivos coletivos, relacionados ao bem-estar da comunidade. Assim, o seu problema consiste em conciliar objetivos individuais de sobrevivência político-eleitoral com os interesses coletivos da população. Trata-se de um dilema presente na decisão de qualquer política pública (doméstica ou externa) nas poliarquias. Portanto, não é algo peculiar à suposta incompatibilidade entre democracia e política externa. Assim sendo, ou bem se desenham instituições políticas e mecanismos institucionais que possam amenizar esse oportunismo dos políticos e os tornem mais responsáveis perante a coletividade nacional, ou então somos forçados a aceitar o

argumento cético na sua totalidade, isto é, da impossibilidade de se assumir compromissos internacionais estáveis e com credibilidade nas democracias.

Um outro argumento, da família das deficiências institucionais da democracia para a formação da política externa, associa a menor capacidade de manter compromissos internacionais à difusão de poder interno. Instituições políticas que se caracterizam por menor concentração de poder decisório, como é o caso do sistema presidencialista de governo, cuja base é a separação de poderes, multiplicariam os pontos de veto e a incerteza com respeito à ratificação doméstica de acordos internacionais. O curioso é que pesquisas empíricas, comparando as supostas capacidades diferenciadas dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas para manter compromissos internacionais, não encontraram diferenças significativas entre eles, com relação ao desempenho da política comercial em democracias consolidadas. A natureza dos grupos de interesse domésticos, os objetivos das elites políticas e as restrições do sistema internacional tiveram maior impacto sobre o processo decisório da política comercial que a natureza de seus respectivos sistemas de governo (Milner, 1993).

Não se pense que a tese das deficiências institucionais das democracias represente uma idiosincrasia de intelectuais do início do século XX. Na verdade, o tema tem freqüentado com bastante assiduidade os debates contemporâneos seja na academia, seja na mídia, acompanhando a saliência na agenda pública da questão das reformas estruturais e institucionais, no âmbito das reestruturações em curso nos países da periferia capitalista e do Leste Europeu. Paralelamente, o ressurgimento da perspectiva institucionalista na análise política, focalizando a dinâmica institucional do processo de decisão e o exame dos fatores que facilitam ou não os governos na implementação de seus programas legislativos, direcionou a análise para os pontos de veto em processos decisórios como um dos principais fatores institucionais responsáveis pela definição de resultados políticos. Naturalmente que quanto mais concentrado

o processo decisório, menos pontos de veto existirão e maior a facilidade de o Executivo implementar políticas de sua preferência.

Os desenhos institucionais sugeridos para instituir reformas estruturais têm por base uma configuração que concentra poder na esfera do Executivo e limita a esfera de decisão política. É sintomático que a mesma receita já esteja presente em George Kennan. Em texto posterior ao *American Diplomacy*, de 1984, as reflexões do autor voltam-se para as peculiaridades do sistema político norte-americano. O problema colocado por Tocqueville, de as democracias decidirem questões de política externa levando em conta considerações unicamente domésticas, é atribuído claramente a certas deficiências institucionais dos sistemas presidencialistas e de seus eleitorados localizados na sociedade mais ampla. Em um veio nitidamente institucionalista, Kennan aponta para as vantagens do sistema parlamentarista europeu cujo eleitorado é normalmente o Parlamento (1984:176). No sistema presidencialista, processos eleitorais distintos para a escolha dos membros do Executivo e do Legislativo são responsabilizados, pela literatura sobre sistemas de governo, como um dos fatores potenciais para a geração de conflitos entre essas duas esferas. Ao contrário, no sistema parlamentarista as eleições legislativas definem os membros do Parlamento que escolhem o chefe de governo. Como se sabe, o desenho institucional do presidencialismo objetiva o controle do despotismo, desconcentrando poder, enquanto o parlamentarismo maximiza graus maiores de governabilidade.

Não é aleatório que as sugestões de desenhos institucionais que concentrem poder no Executivo, informadas que estão pela definição schumpeteriana de democracia como método de escolha de governo, repitam uma das condições sugeridas por esse autor para o sucesso do método democrático (Schumpeter, 1984:361-368). Democracia, contudo, só é sinônimo de governabilidade se se adota uma definição decisional do conceito. Por outro lado, dentre as várias capacidades de governo, algumas delas demandam, para serem efetivas, recursos de poder e autoridade. Outras, ao contrário, remetem à dimensão da representação e da capacidade de

inclusão do *demos* na *polis*. Pesquisas empíricas sobre processos de reestruturação demonstram que o modelo do Executivo limitado pela sociedade não apenas gera coerência nas políticas de reforma, como garante maior sustentabilidade no tempo às medidas tomadas (Stark e Bruszt, 1998).

Mesmo que se aceite em parte o argumento dos defeitos institucionais das democracias com respeito à capacidade de manter compromissos internacionais com credibilidade, nesses mesmos regimes podem ser encontrados mecanismos e instituições capazes de atenuar os problemas de “oportunismo” dos governantes e neutralizar a ameaça potencial da não-ratificação doméstica de acordos internacionais previamente negociados.

Entre as instituições, mencione-se a existência de uma burocracia profissional, estável, que possa garantir algum grau de continuidade à política externa e credibilidade aos compromissos internacionais assumidos. Praticamente, todos os realistas, Weber, Schumpeter, Morgenthau e Kennan, apontam para a necessidade de quadros burocráticos profissionais para garantir racionalidade à formação da política exterior nas democracias. O que eles não tratam, porém, são os mecanismos institucionais para neutralizar esse mesmo poder burocrático. Na verdade, mesmo tendo feito profissão de fé na interpretação realista da política, todos eles acreditam no “altruísmo” e “espírito público” desses burocratas para evitar o resultado despótico, claramente uma condição estranha à ontologia realista.

Dentre os mecanismos institucionais, sobressai o da delegação da autoridade de decidir. A delegação é especialmente necessária na política externa, seja para se obter políticas mais voltadas aos interesses da coletividade e não àqueles meramente eleitorais, seja em função do conhecimento especializado que o manejo da política exterior demanda, seja ainda para preservar a estabilidade das decisões em arenas internacionais e a credibilidade dos compromissos internacionais acordados.

Claro está que essas duas soluções não estão imunes a processos de desvirtuamento e decadência, sendo os mais comuns o insulamento burocrático e as perdas de agenciamento, com o conseqüente aumento da autonomia do decisor com respeito à sociedade. Naturalmente que as especificidades da política externa, em especial o sentido de urgência e o segredo, são, por si só, geradoras de desvirtuamentos, quanto mais não seja, porque essas mesmas características são fonte de justificativas dos governantes para desconsiderar os procedimentos democráticos.

Argumentei nesta seção que as duas principais teses opondo democracia e política externa, a da especificidade da política externa e a das deficiências institucionais da democracia, só se sustentam quando se aceita o argumento cético na sua totalidade, isto é, da impossibilidade de se assumir compromissos internacionais com credibilidade nas democracias. Em primeiro lugar, não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas. Em segundo lugar, os problemas gerados pela operação das instituições democráticas, em particular o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados e setorializados à custa dos interesses coletivos, não apenas não diferenciam a política externa das demais políticas públicas, como existem mecanismos institucionais que podem minimizar esses mesmos riscos.

Criticar a visão cética não significa endossar o argumento da paz democrática, nem o das virtudes e capacidades distintivas das democracias liberais no que diz respeito a compromissos internacionais duráveis. Afinal, uma parte da política externa é política de Estado no sentido de sua definição como prerrogativa do soberano, semelhante à formulação da política monetária no sistema capitalista. Para uma outra parte expressiva da política externa, mesmo que possam valer os argumentos realistas com relação às limitações democráticas desses regimes, essas últimas, porém, são antes dilemas empíricos do que impossibilidades teóricas. Como ocorre na produção de outras políticas públicas, também na

política externa podem ser necessários recursos de autoridade e, simultaneamente, de representação e conciliação de interesses diversos e de administração do conflito. A tensão permanente entre autoridade e controle democrático constitui o cerne das democracias e caracteriza sua operação quotidiana. Sendo assim, o problema da suposta incompatibilidade entre política externa e democracia remete a uma questão perene do experimento democrático.

Interesse Nacional, Conflito Distributivo e Política Exterior em Contextos Poliárquicos

Como se viu, a premissa do ator unitário, além de postular a especificidade da política externa, praticamente elimina da análise qualquer causalidade ou condicionante doméstico da política internacional, muito particularmente a natureza de seu sistema político. Também como se observou anteriormente, a crítica ao modelo unitário introduziu a causalidade doméstica na explicação dos resultados internacionais. Por implicação, a incorporação causal da dimensão doméstica se fez mais amplamente nas teorias de política externa do que nas de política internacional⁶. Por outro lado, se considerarmos que a última busca explicar os resultados da interação de Estados, exemplos bem-sucedidos dessa incorporação na área da política internacional são o modelo dos jogos de dois níveis, de Putnam (1988), uma teoria de barganha internacional, e a teoria da soberania como hipocrisia organizada, de Krasner (1999).

Em ambos os casos, os atores ontologicamente dados são os governantes, “líderes políticos que tomam as decisões de política” (*idem*:43). De acordo com Krasner: “assumo que os governantes querem permanecer no cargo, qualquer que seja o cargo, bem como promover a segurança, a prosperidade e os valores daqueles que os apóiam, sejam eles o eleitorado nacional ou a guarda presidencial” (*ibidem*). Tanto em um caso como no

outro, os atores não são mais os Estados, mas os governantes. A meu ver, um dos fatores que dificultaram um maior diálogo entre a área de relações internacionais e a de ciência política foi tratar Estado e governo como sinônimos. Realistas clássicos, em vista de sua filiação teórica à razão de Estado, e realistas analíticos, em função da premissa teórica de atores unitários autônomos, tomam o Estado como o ator cujo dilema de segurança é unicamente externo. Ao explicitar a premissa da natureza autônoma do Estado, por exemplo, Grieco observa que ela é crucial para aquela perspectiva teórica, pois é ela que permite postular que os “decisores respondem, em nome do Estado-nação como um todo, às oportunidades e ameaças presentes no sistema internacional” (1997:166). O suposto neste caso é que, independentemente da natureza do governo que esteja no poder, ele será sempre o mais fiel intérprete dos interesses nacionais — donde Estado e governo são sinônimos. E mais, os decisores enfrentam apenas o dilema de segurança externa e, por implicação, sua sobrevivência interna está garantida — ou porque são vitalícios, ou porque são ditadores⁷.

Na verdade, a definição realista do interesse nacional não apenas parte da premissa da distinção entre os campos interno e externo, como elimina os fatores domésticos de seu modelo causal. Na vertente realista, a resposta à pergunta “como aferir o interesse nacional?” é imediata: garantindo a sobrevivência e a integridade territorial e política da nação. Na verdade, os realistas produziram duas definições de interesse nacional⁸. A primeira é estrutural ou dedutiva. Na anarquia, a máxima realista é clara: a segurança do Estado é garantida pela política de nunca ficar à mercê de terceiros para nada, isto é, obedecer ao princípio da auto-ajuda (*selfhelp*). Na linguagem da escolha racional trata-se da “política ótima”, aquela mais eficiente dadas as restrições sistêmicas. Qualquer resposta com base na satisfação de interesses domésticos será subótima. A premissa do Estado enquanto ator unitário é corolário de uma definição estrutural/dedutiva do interesse nacional⁹.

A outra definição do interesse nacional é empírica/indutiva. Krasner (1978) sugere que sua aferição se faça com base naquilo que fazem e

dizem os governantes. Em primeiro lugar, essas ações têm que estar relacionadas a objetivos gerais, não às preferências e necessidades particulares de setores sociais ou classes. A implicação desta restrição é que ganhos e perdas não podem estar concentrados em um único setor ou classe. Ademais, um determinado ordenamento deve obedecer ao princípio da transitividade e persistir ao longo do tempo. De acordo com Krasner, o requisito para que se defina o interesse nacional seria, assim, um conjunto de preferências estatais/governamentais transitivamente ordenado, voltado para a promoção do bem-estar da coletividade e que persista por um longo período de tempo.

A definição dedutiva tem problemas porque é muito restrita: só se aplica a situações em que objetivos *core* do Estado estejam ameaçados. Ademais, a premissa do ator unitário supõe consenso interno acerca dos objetivos externos compartilhados e, portanto, a possibilidade de se prescindir dos mecanismos de ratificação doméstica de ações externas. Sua aplicação a ordens democráticas é no mínimo problemática. A definição indutiva é mais interessante, pois tem maior amplitude de aplicação. Sendo empírica, pressupõe que o interesse nacional é contingente, podendo variar de acordo com conjunturas históricas. A dificuldade da definição de Krasner é supor um alto grau de autonomia do decisor/governante com relação às forças políticas e sociais, mantendo, em certo sentido, a distinção ontológica entre política externa e política doméstica.

Da contribuição de Krasner pode-se derivar, porém, duas implicações que nos permitem superar o problema da especificidade da política externa, premissa que praticamente todos os realistas adotam. A dimensão contingente do interesse nacional, bem como a preocupação em conferir-lhe uma natureza substantiva apontam para a possibilidade da ocorrência de conflito doméstico sobre a própria definição desse interesse. Do ponto de vista concreto, ademais, apenas aquelas ações do Estado que não têm conseqüências distributivas domésticas se qualificariam como de interesse nacional. Dessa forma, seria possível uma aproximação teórica entre interesse nacional e o conceito de bem coletivo. Ainda

que sejam conceitos de tradições teóricas bem distintas, ambos apontam para uma mesma implicação substantiva, trata-se de ações ou resultados políticos cujos benefícios ou custos não se concentram em nenhum segmento social particular, isto é, não têm implicações distributivas. Mantendo-se as restrições de Krasner, os demais não se qualificariam como de interesse nacional.

A inevitabilidade do conflito sobre o que o interesse nacional requer é a premissa do argumento de Milner (1997), para quem a escolha de política (externa) é resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno. O interesse nacional depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar, como é objeto de conflito interno. Para a autora, a importância causal da política doméstica não é apenas o resultado de mudanças sistêmicas ou estruturais, mas depende da natureza da questão e da estrutura de preferências doméstica. Quando as conseqüências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influência na formação da política externa.

A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais. A economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países. A formação dessas novas redes federativas questiona a tradição constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa. Por seu turno, a liberali-

zação política também pode fomentar a politização da política externa, tendo em vista sua maior exposição ao escrutínio público. Dessa forma, tanto a internacionalização econômica quanto a liberalização política desafiam o processo tradicional de formação da política externa. Afinal, onde está o interesse nacional quando a ação do Estado tem consequências distributivas domésticas?

A seção seguinte examina o caso brasileiro e as implicações das mudanças políticas e econômicas recentes para a formação da política externa em um contexto democrático. Seu principal objetivo é apontar a mudança na natureza da política externa na linha do que foi examinado anteriormente. Nesta parte, argumento que as transformações da natureza da política externa, em função da abertura econômica e da liberalização política, representam a principal responsável pela relevância causal da política doméstica na sua formação no presente.

A Natureza da Política Exterior Brasileira

Uma das características mais enfatizadas nas análises especializadas é a continuidade da política externa brasileira. Nos últimos quarenta anos poderiam ser identificados apenas três momentos de ruptura: o pós-64 e a instalação do governo militar; o “pragmatismo responsável” do governo Geisel; e o governo Collor com a abertura comercial. Do ponto de vista da associação entre regime político e política externa, esses momentos são paradoxais: com exceção do primeiro (Castello Branco), observou-se mudança de política sem mudança de regime (Geisel e Collor) e mudança de regime sem mudança de política (Sarney).

Tais resultados têm sido explicados em função do forte componente institucional na formação da política externa e a existência de um poder burocrático, relativamente autônomo, configurado na existência de uma agência especializada, como é o caso do Itamaraty. Certamente que elementos desse poder podem ser identificados no processo decisório e

uma organização dessa natureza garante continuidade nas escolhas e relativa consistência nas orientações de política. É verdade, também, que a institucionalização dos serviços diplomáticos contribuiu para “despolitizar” a política externa, com exceção de alguns momentos, mas certamente o caso brasileiro é distinto do da Argentina¹⁰. Contudo, o fator burocrático não é suficiente, por si só, para dar conta desse resultado. O que também parece ter contribuído para uma relativa desvinculação da política externa da dinâmica política doméstica, foi a natureza das questões que, majoritariamente, compuseram a agenda externa, conseqüência para a qual muito contribuíram certas características institucionais do processo de formação da política, assegurando ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) influência decisiva na definição dessa agenda.

Como já examinado, a politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade.

A integridade territorial e política da nação pode ser concebida como bem coletivo, na melhor tradição realista. A proteção da sociedade contra o mercado, na linha da argumentação de Polanyi, também pode ser definida como bem coletivo, assim como a existência de um Estado desenvolvimentista, garantindo a proteção das formações econômicas tardias, os *late comers*, no mercado mundial ou, ainda, uma política externa cujo objetivo é aumentar a renda nacional. Contrariamente, os resultados de negociações comerciais em arenas multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), são claramente diferenciais em termos de ganhos e perdas para distintos grupos econômicos,

configurando-se a diplomacia comercial como questão distributiva. Da mesma forma, a política de integração regional, em um contexto de regionalismo aberto, também tem efeitos distributivos internamente (vide as dificuldades entre Brasil e Argentina, no âmbito do Mercosul, em função da ameaça de imposição de salvaguardas argentinas a produtos brasileiros).

Com base nesses dois tipos de política externa (bens coletivos/interesses da comunidade e política externa distributiva) e levando-se em conta diferentes regimes políticos, é possível apontar três grandes períodos na política externa brasileira¹¹.

1) Momento de construção do Estado

Compreende o Império e a República Velha. Suas características são o processo de demarcação territorial, a inserção na economia mundial como país agroexportador e um regime político de tipo oligárquico. Uma das principais questões da política externa é a negociação, a favor do Brasil, de praticamente todos os conflitos de fronteira. A política econômica externa está voltada para a solução dos conflitos intra-oligárquicos. Não se observam grandes diferenças na política externa, apenas a ênfase no pan-americanismo na República Velha. O papel do barão do Rio Branco é emblemático dessa continuidade da política externa nesse momento, quer no que se refere à definição substantiva da agenda externa, em especial a configuração do espaço nacional com a delimitação praticamente definitiva das fronteiras geográficas, quer por sua contribuição para a institucionalização posterior dos serviços diplomáticos¹².

Sintomaticamente, a política externa é assunto de Estado, insulada da política partidária. Fazendo uso do “modelo Campos Sales”, desenvolvido por Renato Lessa, diria que a política externa pertence ao que o autor denomina a esfera “substantiva” da ordem política da República Velha, aquela “protagonizada por sujeitos altruístas, que se satisfazem com o usufruto de benefícios públicos — o ‘interesse nacional’ — e que

opera fora do espaço da política”, *vis-à-vis* a de “procedimentos”, segundo Lessa, “obrigatoriamente mais realista, pois implica o reconhecimento do estado do mundo político tal como ele se apresenta: o oligopólio das oligarquias sobre o *demos* nacional” (Lessa, 1999:168, 165). Se se considera a bem-sucedida obra do barão do Rio Branco na demarcação das fronteiras do país como o início da moderna diplomacia brasileira, também é sugestivo que a natureza da política externa da República no seu momento inicial seja constituída, majoritariamente, por questões afetas à própria configuração do espaço nacional. Nesta condição, está garantida a legitimação do discurso diplomático da política internacional como acima da política doméstica. A tarefa da política externa é a defesa dos interesses nacionais, sendo sua formulação e implementação reservadas à burocracia do Estado, movida pelo “interesse público” por oposição à esfera propriamente política, lugar dos conflitos e das facções.

2) *Período da industrialização protegida*

Politicamente, engloba o período constitucional de 1946 e o regime militar de 1964, momento em que tem início e se consolida o modelo de substituição de importações. A política econômica externa está voltada para a defesa deste modelo, do qual eram principais beneficiários os empresários industriais nacionais, as empresas multinacionais, os sindicatos urbanos e o Estado.

Até os anos 60, o contexto internacional é o da Guerra Fria, com duas conseqüências contraditórias com relação aos países do Terceiro Mundo, em especial aqueles localizados na área de influência norte-americana. No plano multilateral, aquele contexto foi propício à emergência da assim chamada “agenda do desenvolvimento”, a partir da criação de instituições internacionais que permitiram o exercício de um metapoder por parte dos países maiores do Terceiro Mundo. Nos planos regional e bilateral das relações dos Estados Unidos com os países latino-americanos em geral, com a óbvia exceção cubana, o contexto de Guerra Fria

implicou a consolidação da dominação econômica e da subordinação política da região latino-americana à potência norte-americana.

Dessa forma, a Guerra Fria gerou uma certa indulgência por parte dos EUA a propósito da agenda do desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo, representada pela criação da UNCTAD, a instituição de um Sistema Generalizado de Preferências para as exportações dos países em desenvolvimento e a inclusão do capítulo IV nas normas do GATT. Em suma, a competição com a União Soviética abriu espaço para a legitimação da agenda do desenvolvimento no âmbito multilateral. No plano bilateral, essa cooperação obedeceu aos interesses estratégicos norte-americanos: aquela direcionada à América Latina é posterior ao Sudeste Asiático e se segue à questão cubana, com a Aliança para o Progresso. Uma implicação importante da criação desse arcabouço multilateral foi permitir o exercício de um metapoder pelos países periféricos, tendo o Brasil exercido papel protagônico na coalizão terceiro-mundista.

Por outro lado, no plano regional o que se verificou foi a internacionalização da política doméstica latino-americana com a institucionalização, no interior da aliança hemisférica, de práticas intervencionistas norte-americanas nos países da América Latina, na medida em que os EUA definiam como um problema de segurança continental, estando, portanto, legitimada a ação interventora pelo mecanismo de segurança coletiva, qualquer processo ou acontecimento interno à região que escapasse de seu controle. No primeiro momento da Guerra Fria, antes de sua estabilização com a *détente*, coincidindo com o período constitucional de 46, as questões de política externa dividiam a sociedade brasileira, gerando discussão e oposição. Assim, por exemplo, o Acordo Militar Brasil/EUA, aprovado pelo Congresso brasileiro em março de 1953, dividiu a maioria das bancadas partidárias. Questões vinculadas ao contexto de Guerra Fria, como o reatamento da relações com a União Soviética em fins de 1961 e a posição brasileira com respeito à proposta de exclusão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1962, também geraram polêmica, dividindo ideologicamente os

membros do Congresso Nacional. Mas, de modo geral, o Congresso foi colaborativo com a agenda externa do Executivo: dos 353 atos internacionais examinados pelo Congresso, apenas um foi emendado por iniciativa congressual. A principal característica desse período é a internacionalização das políticas doméstica e externa. No imediato pós-64, assiste-se a uma das mais visíveis rupturas da política externa com o abandono da “política externa independente” e retorno ao “alinhamento automático”¹³.

O curioso é que essa politização foi muito menor nas questões econômicas externas e, apesar do recuo brasileiro em 64, já em 1967, o país retorna às suas posições de defesa das teses econômicas do Terceiro Mundo, passando a exercer, inclusive, papel de liderança no Grupo dos 77. Na verdade, na diplomacia econômica, tanto multilateral quanto bilateral, o regime militar de 64 adota muitas das posições defendidas pela “política externa independente”. Primeiramente na UNCTAD e depois no GATT, a posição brasileira era de propor a reforma do regime de comércio internacional, centrada na inclusão de uma norma de não-reciprocidade como padrão de conduta entre países economicamente desiguais e na instituição de medidas compensatórias para os países em desenvolvimento.

Esta agenda econômica externa teve duas conseqüências para o processo decisório da política externa: desvinculou a política externa da política doméstica e garantiu relativa autonomia ao MRE *vis-à-vis* as forças políticas e sociais internas, renovando o padrão de insulamento burocrático característico da diplomacia nos seus primórdios. Enquanto a posição negociadora do governo consistiu na defesa da industrialização protegida, na demanda por tratamento diferencial e por exceções às regras do regime de comércio e, tendo em vista o tamanho reduzido do seu mercado em termos mundiais, a diplomacia não tinha de negociar ou trocar concessões para se beneficiar dos resultados liberalizantes das sucessivas rodadas de comércio. A norma do GATT de Nação Mais

Favorecida estendia, automaticamente, aos demais, eventuais reduções tarifárias, negociadas entre parceiros desenvolvidos.

Possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham característica de bem coletivo, no sentido de que nenhum setor econômico seria penalizado pelos seus resultados. Assim sendo, era racional para os atores empresariais e sindicais não participarem dessas negociações. Dessa forma, a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais, já que contava com uma delegação tácita daqueles setores para conduzir essas negociações. Os agentes diplomáticos representavam *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial. Nessa situação, o nível de ratificação doméstica, na lógica dos jogos de dois níveis, era supérfluo, pois o chefe de governo, diferentemente de uma situação de troca real, não precisava conciliar eventuais interesses contraditórios entre as duas arenas, nem estava sob a pressão cruzada delas.

Na comprovação de meu argumento, é sintomático que até o país adotar uma política clara de proteção à indústria nacional, com base na estratégia de substituição de importações nos anos 50, os empresários buscavam influenciar as políticas comerciais, mobilizando-se para defender seus interesses na arena do Congresso Nacional nos momentos em que consideravam seus interesses ameaçados. Isto ocorreu, por exemplo, por ocasião da assinatura do tratado comercial de 1935 com os Estados Unidos, quando os interesses industriais conseguiram adiar a aprovação do acordo pelo Congresso por quase um ano, só sendo finalmente assinado depois de pressão dos EUA (Moura, 1980; Corsi, 1999). Por outro lado, do final do século XIX até a instituição de um regime de proteção à indústria nos 50, as lideranças empresariais buscaram influenciar a formulação da política tarifária. A promulgação da tarifa de 1957, que consolidou o regime de proteção industrial, não apenas culminou este processo de mobilização dos interesses industriais, como constituiu um momento de intensa participação de industriais e suas associações

de classe nas arenas técnicas do Executivo, no Congresso e no GATT (Lafer, 1970; Leopoldi, 2000).

3) Fase da integração competitiva

Politicamente corresponde à vigência da República Constitucional de 1988. Mudanças internacionais e domésticas vão tornar inviável o exercício desse papel prévio dos agentes diplomáticos de representantes da coalizão industrializante. No plano mundial, o fim da Guerra Fria, a globalização financeira, maiores restrições no contexto negociador multilateral e pressão norte-americana por harmonização internacional de políticas internas, praticamente, inviabilizaram um comportamento “carona” do país nas negociações internacionais. Na Rodada Uruguai já foi visível a impossibilidade de o Brasil continuar bloqueando a agenda dos países desenvolvidos, capitaneados pelos EUA, colocando-se a necessidade de elaborar uma agenda positiva de negociação. Por outro lado, o retorno à ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade da criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional. As dificuldades entre Brasil-Argentina no âmbito do Mercosul refletem a politização da agenda externa em ambos os países.

Em resumo, a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Idealmente, nessa nova situação, a ratificação tende a adquirir uma dinâmica própria, cabendo ao chefe de governo o papel

de compatibilizar os dois níveis, tal como ocorre nas poliarquias contemporâneas.

Observações Finais

O exame da relação entre globalização, instituições democráticas e política externa foi efetuado neste artigo a partir de dois ângulos de análise. Por um lado, discutiu-se a questão da compatibilidade entre instituições democráticas e política externa. Por outro, argumentou-se que a globalização contribui para fomentar o componente causal doméstico na formação da política exterior. Como se viu, o modelo clássico pressupõe uma especificidade da política externa que não apenas elimina qualquer importância causal da política doméstica, como justifica, para a primeira, um processo decisório diferenciado, fora da esfera política, no âmbito da esfera tecnoburocrática. O artigo demonstrou a artificialidade da separação entre política externa e política doméstica, quer no plano teórico, como no empírico. De uma perspectiva substantiva, o aumento do componente distributivo da política externa, consequência da globalização e interdependência econômica, politiza a última, inserindo-a diretamente no conflito distributivo que nas poliarquias é resolvido por meio dos mecanismos de representação e voto no espaço público.

Na seção final do trabalho analisei o caso brasileiro e as implicações das mudanças internacionais e domésticas para a formação da política externa. A despolitização desta última em vários momentos da vida política nacional, em grande medida, explica a peculiaridade de sua relativa continuidade de orientação. No presente, a integração à economia globalizada tende a ampliar as consequências distributivas da política externa e, juntamente com a liberalização política, contribui para a sua politização e perda de sua especificidade prévia.

A discussão da tese dos defeitos institucionais das democracias para a garantia de compromissos internacionais remete diretamente à tensão permanente no experimento democrático entre recursos de autoridade e

de representação. O equilíbrio destas duas capacidades necessárias à garantia daqueles compromissos nas democracias supõe um desenho institucional que combine a existência de burocracias nacionais especializadas (weberianas) e de instrumentos de controle político externos à agência diplomática. Vinculando-os, estão mecanismos institucionais que garantam a delegação pelas instâncias de representação de um mandato negociador ao Executivo e suas burocracias especializadas. Nas poliarquias essas instituições são cruciais, uma vez que a diluição da fronteira doméstico/internacional transforma a natureza do “interesse nacional”, remetendo para o âmbito da política a sua definição.

O Brasil, entre os países em desenvolvimento, tem na sua burocracia profissional especializada (MRE) uma clara vantagem para a obtenção do equilíbrio entre aquelas capacidades de modo a garantir a estabilidade de suas escolhas externas, em um contexto de democracia política. Os mecanismos institucionais de controle político e ratificação doméstica, contudo, estão claramente anacrônicos se se levar em conta o novo papel da política externa no conflito distributivo interno. Como é sabido, a Constituição de 1988 manteve a tradição republicana de garantir ao Congresso Nacional poder de ratificação *ex-post* de acordos internacionais. Em algumas situações, porém, este poder praticamente se desvanece, uma vez que o custo da modificação ou anulação de acordos previamente negociados no plano externo pode ser muito alto (Lima e Santos, 1998). A busca do equilíbrio entre os recursos de autoridade e de representação, necessário à credibilidade junto aos parceiros internacionais, estaria demandando a modernização das instituições decisórias da política externa. A criação de mecanismos que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex-ante* e da prestação de contas *ex-post* ao Congresso Nacional são soluções possíveis para responder aos novos desafios da política exterior brasileira em um contexto de democracia e integração competitiva à economia mundial.

(Recebido para publicação em outubro de 2000)

Notas

- 1.** Para uma ampla discussão da relação entre instituições políticas representativas e política externa, bem como das implicações internacionais da liberalização política e econômica, ver Kahler (1997b). O argumento da origem sistêmica da guerra é de Waltz (1954).
- 2.** Convencionou-se considerar o final da Primeira Guerra Mundial como a origem institucional da disciplina. Mesmo aqueles que não concordam com esta data fundacional, argumentam que a guerra popularizou a área de relações internacionais (ver Schmidt, 1998 e Kahler, 1997a).
- 3.** A vinda de intelectuais oriundos da Europa continental para os EUA é responsável pelo “realismo transplantado” na conformação da disciplina naquele país, introduzindo “uma ênfase continental européia e profundamente pessimista da política de poder” em uma área que começava a se profissionalizar (Kahler, 1997a:25). A escola inglesa, com ênfase na sociedade internacional, manteve-se mais próxima das influências liberais dominantes no contexto anglo-saxão, menos sujeita que foi às influências realistas continentais.
- 4.** Curiosamente, foi a perspectiva da “escolha estratégica”, ainda que não assumida pelo autor, que permitiu a Waltz (1979) construir uma teoria estrutural que eliminou qualquer condicionante doméstico à política internacional e retomar com respaldo “científico” a ontologia clássica da separação interno/externo.
- 5.** Ao se fixar no problema da cooperação, Putnam afasta-se da tradição realista. Mas dela se aproxima pela importância conferida em seu modelo ao decisor central, bem como pela premissa de que a política externa pode ter implicações distributivas e, portanto, ser objeto de conflito. Ao contrário da representação sugerida pela ontologia realista, de conflito externo e consenso interno, a de Putnam é o inverso, consenso externo e conflito interno.
- 6.** Uma perspectiva realista na análise de política externa introduzindo variáveis domésticas relativas às percepções dos decisores acerca do poder relativo do Estado, bem como à estrutura das relações Estado-sociedade é desenvolvida por Zakaria (1998). A crítica de que a introdução das variáveis domésticas desvirtua o paradigma realista parte da premissa da existência de uma forma canônica do paradigma (ver Legro e Moravcsik, 1999).
- 7.** Mesmo reis e ditadores precisam de suporte doméstico, seja porque podem ser assassinados ou porque podem ser depostos.

- 8.** Esta distinção está em Krasner (1978). Um exemplo paradigmático de definição dedutiva do interesse nacional é Waltz (1979). O livro de Krasner adota uma definição indutiva.
- 9.** Se substituirmos o contexto estrutural de anarquia pelo de globalização e interdependência, o comportamento ótimo dos Estados (o interesse nacional, nesta ótica) é seguir as restrições sistêmicas, quais sejam, a adaptação ou ajustamento à dinâmica da economia global, mesmo que tal comportamento signifique a perda da soberania nacional ou do controle nacional das políticas públicas. Mudando a natureza das restrições sistêmicas, o interesse nacional passa a ser o oposto daquele postulado pelos realistas.
- 10.** Para uma análise comparativa das políticas externas de Argentina e Brasil, ver Arbilla (1997).
- 11.** A análise que se segue, ainda que bastante preliminar, objetiva ilustrar e não propriamente comprovar o argumento.
- 12.** Para a análise do papel do barão do Rio Branco na delimitação do espaço nacional na América do Sul e seu impacto na formação da identidade internacional brasileira, ver Danese (1984), Lafer (2000) e Ricupero (2000). Para o papel institucional de Rio Branco, ver Cheibub (1985).
- 13.** Visibilidade atestada pela mudança da posição negociadora brasileira durante a realização da primeira conferência da UNCTAD, cujo início coincidiu com o golpe militar.

Referências Bibliográficas

- ALLISON, Graham T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown and Company.
- ARBILLA, José María. (1997), A Diplomacia das Idéias: A Política da Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio.
- ARON, Raymond. (1979), *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- BEITZ, Charles R. (1979), *Political Theory and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- CHEIBUB, Zairo. (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *Dados*, vol. 28, nº 1.
- CORSI, Francisco Luiz. (1999), *Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional*. São Paulo, Fundação Editora da UNESP.
- DANESE, Sergio. (1984), "A Diplomacia na República Velha". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXVII, nº 105-108.
- DOWNING, Brian M. (1988), "Constitutionalism, Warfare, and Political Change in Early Modern Europe". *Theory and Society*, vol. 17.
- GRIECO, Joseph M. (1997), "Realist International Theory and the Study of World Politics", in M. W. Doyle e G. J. Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Co., Westview Press.
- HINTZE, Otto. (1975), *The Historical Essays of Otto Hintze* (ed. Felix Gilbert). New York, Oxford University Press.
- KAHLER, Miles. (1997a), "Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945", in M. W. Doyle e G. J. Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Co., Westview Press.
- ____ (ed.). (1997b), *Liberalization and Foreign Policy*. New York, Columbia University Press.

KENNAN, George F. (1984), *American Diplomacy*. Chicago, The University of Chicago Press (edição expandida).

KRASNER, Stephen D. (1978), *Defending the National Interest*. Princeton, Princeton University Press.

_____. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press.

LAFER, Celso. (1970), *The Planning Process and the Political System in Brazil. A Study of Kubitschek's Target Plan — 1956-1961*. Ph.D. Thesis, Cornell University.

_____. (2000), "Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future". *Daedalus*, vol. 129, nº 2.

LAKE, David A. e POWELL, Robert. (1999), "International Relations: A Strategic-Choice Approach", in D. A. Lake e R. Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.

LEGRO, Jeffrey e MORAVCSIK, Andrew. (1999), "Is Anybody Still a Realist?". *International Security*, vol. 24, nº 2.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (2000), *Política e Interesses na Industrialização Brasileira*. São Paulo, Editora Paz e Terra.

LESSA, Renato. (1999), *A Invenção Republicana* (2ª ed. revista). Rio de Janeiro, Topbooks.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. (1998), *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Trabalho apresentado no XXI Encontro da Latin American Studies Association (LASA). Chicago, Ill., 24-26 de setembro.

MILNER, Helen V. (1993), "Maintaining International Commitments in Trade Policy", in R. K. Weaver e B. A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?* Washington, D.C., The Brookings Institution.

_____. (1997), *Interests, Institutions, and Information*. Princeton, Princeton University Press.

MORGENTHAU, Hans J. (1948), *Politics among Nations*. New York, Alfred A. Knopf.

MOURA, Gerson. (1980), *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.

PUTNAM, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 3.

RICUPERO, Rubens. (2000), *Rio Branco: O Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro, Contraponto Editora Ltda.

SCHMIDT, Brian C. (1998), *The Political Discourse of Anarchy*. Albany, State University of New York Press.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

STARK, David e BRUSZTI, Laszlo. (1998), "Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-Socialismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36.

WALTZ, Kenneth N. (1954), *Man, the State and War*. New York, Columbia University Press.

_____. (1979), *Theory of International Politics*. Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Company.

ZAKARIA, Fareed. (1998), *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, Princeton University Press.

Resumo

Instituições Democráticas e Política Exterior

O artigo analisa a relação entre instituições políticas democráticas e política externa, discutindo criticamente os dois principais argumentos acerca das dificuldades de se compatibilizar democracia e política exterior: da especificidade da política externa e das deficiências institucionais das democracias. Examina, também, o peso causal da política doméstica na formação da política externa, particularmente as implicações da liberalização política e econômica. As consequências das mudanças políticas e econômicas recentes para a política exterior brasileira são analisadas ao final.

Palavras-chave: Democracia — Política Externa — Liberalização Política e Econômica — Instituições Democráticas

Abstract

Democratic Institutions and Foreign Policy

This article analyses the relationship between democratic politics and foreign policy. It criticizes the two main arguments concerning the difficulties to reconcile democracy and foreign policy in view of the specificity of foreign policy and the institutional flaws of democracies. It also examines the causal weight of domestic policy in the constitution of foreign policy, notably the implications of political and economic liberalization. The consequences of recent economic and political changes for Brazilian foreign policy are analyzed at the end.

Keywords: Democracy — Foreign Policy — Economic and Political Liberalization — Democratic Institutions