

TEORIAS CONTEMPORÂNEAS SOBRE AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS¹

Marcelo Fernandes de OLIVEIRA²

Introdução

Nas duas últimas décadas, o estudo dos diferentes fenômenos das relações internacionais tem sido considerado como essencial para as sociedades contemporâneas³. Entre eles, a globalização (IANNI, 1995) e os processos de integração regional (ALMEIDA, 1993) emergem como fundamentais, pois têm mudado paulatinamente a natureza do funcionamento do sistema internacional conduzindo ao esgotamento de muitas das estratégias de política externa utilizadas pelos Estados nacionais após 1945,

Essa realidade tem suscitado a necessidade constante da elaboração de novas teorias no campo das relações internacionais que legitimem novas estratégias de política externa para os Estados que, na atualidade, devem levar em consideração a possibilidade de participação de atores domésticos não estatais em sua formulação, em oposição ao paradigma realista clássico.

Situação desencadeada pelo aumento sem precedentes da interação entre políticas domésticas e o plano internacional, sobretudo nas últimas décadas, que tende a possibilitar o desenvolvimento de um processo *sui generis*, pelo qual diversas

¹ Este artigo é resultado da pesquisa que desenvolvo junto ao programa de Doutorado em Ciência Política da Faculdade de Letras, Filosofia e Ciências Humanas da USP, cujo título é Mercosul: atores políticos e formas de articulações de interesses no Brasil, financiada pelo CNPQ.

² Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo - Pesquisador do CEDEC.

³ A multiplicação de cursos na área de relações internacionais no Brasil, bem como o interesse de agências governamentais em promover pesquisas e implantação de novos cursos em nível de pós-graduação denotam essa realidade.

questões internacionais tendem a distribuir custos internos que conduzem à mobilização dos atores domésticos, geralmente daqueles negativamente afetados, deslocando assim para a esfera pública a discussão da política internacional que até então era considerada, pelos realistas clássicos, como prerrogativa do poder executivo por meio da sua burocracia especializada.

Com isso, queremos dizer que na atualidade a formulação da política externa parece não ser mais exclusividade do poder executivo, sofrendo assim interpenetrações de outras esferas alocadas tanto no âmbito do Estado, como, por exemplo, o poder legislativo, como fora dele. Exemplo e prova deste último, é a necessidade constante que os atuais governantes possuem, antes de implementar suas estratégias de política externa, de verificarem se elas estão ou não de acordo e respondem ou não as perspectivas dos grupos de interesses econômicos e sociais sob sua jurisdição.

Portanto, consideramos que cada vez mais a eficácia das novas estratégias de política externa depende do estabelecimento de canais de comunicação entre seus formuladores e os atores que deverão usufruir delas. Ou seja, é necessário existir uma interligação virtuosa entre os *policymakers*; no âmbito das estruturas estatais, e os atores da sociedade civil, que esperam que as novas estratégias de política externa possam maximizar suas oportunidades de satisfazer suas necessidades no mercado globalizado.

Por um lado, isto proporciona aos *policymakers* os subsídios necessários ao mapeamento e à identificação dos interesses que devem representar na comunidade internacional, estabelecendo, assim, estratégias de política externa "mais adequadas" à totalidade do país. Entretanto, por outro, torna-os vulneráveis às contingências conjunturais bem como às injunções de grupos econômicos e sociais que buscam impor seus interesses setoriais como interesse geral do país.

Essa problemática vem sendo discutida nas últimas décadas por diversos autores e teóricos de relações internacionais, os quais tem contribuído na elaboração de mecanismos institucionais no aparelho estatal que permitam a existência da interação entre *policymakers* e grupos de interesses sem prejudicar a formulação

global da política externa do país e, a partir disso, elaboram também algumas teorias.

Entre elas ressaltamos, principalmente, a intergovernamentalista liberal e a Jogo de Dois Níveis (JDN). A primeira pelo fato de que nos apresenta como os Estados nacionais estão lidando com esse novo cenário em emergência por meio do desencadeamento de processos de integração regional. E a segunda por nos demonstrar como os atores domésticos vêm participando crescentemente nos assuntos de política internacional, impondo seus interesses nos momentos em que os acordos internacionais devem ser ratificados no âmbito do Parlamento.

Essas discussões, com raríssimas exceções, parecem não estar ocorrendo no Brasil, mesmo sendo fundamental para o necessário processo de readequação da nossa política externa ao novo cenário internacional.

Entre outros motivos, cremos que isso se deve principalmente pela excessiva centralização da formulação da política externa no poder Executivo, principalmente no Ministério das Relações Exteriores, e pela adesão quase automática, pela maioria dos emergentes centros de discussão, dessas questões no país desta versão oficial, que sem dúvida está atada ao paradigma realista clássico das relações internacionais. Quando não é esse o caso, há a adesão quase automática a teorias de relações internacionais elaboradas em outros lugares sem os devidos ajustes necessários à realidade nacional. Condição que acaba dificultando a modernização dos mecanismos institucionais no aparelho estatal brasileiro, sobretudo no Parlamento e no Itamaraty, que poderia permitir, sem grandes problemas, a existência de uma interligação virtuosa entre *policymakers* e atores da sociedade civil para o estabelecimento de novas estratégias de política externa eficazes tanto para legitimar quanto para criar projetos de inserção do Brasil nesse novo contexto internacional, como vem ocorrendo em outros países.

Sendo assim, este artigo tem como propósito inicial sistematizar as teorias intergovernamentalista liberal e a do Jogo de

Dois Níveis (JDN), pois cremos que ambas podem ser relevantes e importantes para a compreensão do atual contexto internacional, bem como oferecem subsídios para discutirmos a problemática suscitada acima. Ambas podem, ainda, realizadas as devidas adequações, servir para a análise da política externa brasileira, sobretudo no tocante aos processos de integração regional que o país vem negociando, ou seja, Mercosul e ALCA. Porém, neste momento, não é nosso interesse nesse artigo realizar essa última tarefa.

Isto porque cremos também que essas teorias proporcionam elementos teóricos básicos fundamentais para iniciarmos a criação de modelos teóricos próprios, a partir da nossa realidade, que sejam eficazes em promover novas estratégias de inserção internacional para a política externa do Brasil, em particular, e do Mercosul, em geral⁴, sendo esse nosso objetivo principal.

Isso é possível graças a dois fatores principais. O primeiro deles é pelo fato de ambas sugerirem que a formação do interesse nacional é de fundamental importância ao estabelecimento da política exterior de um Estado e que ele emerge a partir da disputa interna entre preferências domésticas dos atores presentes na sociedade civil, que são fatores indispensáveis que podem tanto garantir maior poder de barganha ao negociador internacional (poder Executivo) quanto ser um elemento de sua debilidade no momento da cooperação internacional⁵. Tal elemento parece ser universal a qualquer formulação de política externa, por isso sua possível aplicabilidade também no Brasil.

E, segundo, por não estabelecerem *a priori* que essas interações domésticas, para a atuação no novo cenário internacional, devem ocorrer do mesmo modo no âmbito de todos os Estados.

⁴ Não estamos preocupados neste artigo em sugerir modelos teóricos concebidos a partir da realidade brasileira, mas sim e, no máximo, demonstrar que tanto a teoria intergovernamentalista liberal quanto a do Jogo de Dois Níveis possuem elementos que podem futuramente nos auxiliar nessa tarefa.

⁵ Especificamente, no nosso caso, estamos interessados na cooperação internacional no âmbito de processos de integração regional.

Muito pelo contrário. Ambas as teorias reconhecem que apesar de serem um modelo geral, existem singularidades específicas que devem ser compreendidas caso a caso. E, a partir daí, demonstrar como os Estados nacionais tendem a elaborar suas estratégias de política externa no sistema internacional contemporâneo.

Essa concepção é de fundamental importância pois, simultaneamente, nos proporciona uma reflexão teórica global do atual sistema internacional que poderá nos auxiliar a avançar na elaboração de teorias a partir da própria realidade brasileira, nos incentivando a interromper nossa prática comum de "importar" teorias cunhadas em outros lugares para a compreensão da nossa realidade⁶ sem as devidas adaptações, bem como, em seguida, tais teorias poderão servir para legitimar novas estratégias de política exterior à inserção internacional do Brasil.

Nessa direção, iremos, na seção 2, sistematizar a teoria intergovernamentalista liberal e, na seção 3, a teoria do Jogo de Dois Níveis (JDN) para, em seguida, tecermos algumas considerações finais.

A teoria intergovernamentalista liberal

A teoria intergovernamentalista liberal tem como intuito discutir a política externa de integração regional fornecendo uma reflexão teórica a respeito dela que deve ser compreendida em seu momento histórico. A compreensão histórica se faz necessária para proporcionar um quadro adequado ao entendimento da sua lógica na atualidade.

Nessa direção, a política externa de integração regional é considerada como uma forma de criar instituições multilaterais que estabelecem normas e criam estruturas no seio das quais acordos intergovernamentais podem ser concretizados (KEOHANE, 1992). Essas instituições multilaterais procuram promover cooperações entre os governos, com o intuito de aumentar a capacidade individual

⁶ **Prática** caracterizada por muitos autores como "idéias fora do lugar".

de cada um e, posteriormente, unidos, enfrentarem os novos conjuntos de problemas emergentes do novo cenário internacional.

Além disto, a teoria intergovernamentalista liberal argumenta que as políticas externas de integração podem ser analisadas como regimes internacionais (VIGEVANI, 1995), com a finalidade de administrar a interdependência econômica entre os Estados, através de negociações que resultariam em um arranjo político.

Dessa maneira, o intergovernamentalismo liberal se fundamenta na consideração de que as políticas externas de integração regional fazem parte de um tipo de resposta política produzida pelos Estados modernos frente ao crescimento da interdependência econômica⁷ (KEOHANE & NYE, 1989).

Nessa perspectiva, ligada à noção de institucionalismo intergovernamental, o qual pressupõe algum tipo de barganha interestatal, e aliada à criação de instituições integracionistas, podemos observar que a teoria intergovernamentalista liberal se fundamenta em três elementos essenciais: 1º) o comportamento racional do Estado; 2º) a formação da preferência nacional e 3º) a negociação interestatal, os quais analisaremos a seguir.

O comportamento racional do Estado

O comportamento racional do Estado busca concretizar os interesses nacionais e internacionais alocados no interior do mesmo. Para isto, se faz necessário que o Estado seja minimamente capaz de formular um conjunto de objetivos ordenados de acordo com o seu grau de importância, para, posteriormente, avaliar as diferentes alternativas que poderão surgir no cenário internacional, decidindo implementá-las ou não conforme os custos e benefícios que tais alternativas podem representar para ele.

Tendo em conta a perspectiva da interdependência econômica, o processo de integração regional possibilitaria uma

⁷ No caso do Mercosul, essa interpretação é duvidosa tendo em vista que a interdependência econômica na região não existia, mas foi criada pelos governos da região, sobretudo Argentina e Brasil.

coordenação política mais eficiente para administrar fluxos de bens, serviços, fatores de produção e externalidades econômicas, do que se fosse uma ação unilateral de cada país. Desta forma, os países seriam incentivados a se coordenarem politicamente (KEOHANE & NYE, 1974; KEOHANE, 1992; MARIANO, 1997).

Assim, os governos de cada Estado passariam a definir um conjunto de interesses e a "barganhar" entre si, na busca de concretizar os objetivos selecionados e comuns.

No caso do Mercosul, o impulso inicial para a cooperação partiu dos interesses individuais de cada Estado - Argentina e Brasil - em busca de maximizar seus lucros individuais, como afirma a teoria intergovernamentalista liberal. Entretanto, a prerrogativa inicial que conduziu a essa convergência, impulsionando a integração regional nessa região, não ocorreu por meio das questões econômicas, mas sim como uma resposta política à crise da dívida externa que esses países sofriam. Essa peculiaridade, certamente, caracterizará a maioria dos processos de integração regional desencadeados por países periféricos.

Esses primeiros indícios de cooperação ficaram conhecidos como PICE - Programa de Integração Comercial Estratégico. O desenvolvimento e o sucesso imediato desse acordo levaram os dois países a criarem uma estrutura permanente de negociação para continuarem obtendo benefícios mútuos que não existiam anteriormente, mas foram criados paulatinamente.

Sendo assim, podemos afirmar que no caso do processo integracionista no Cone Sul a interdependência econômica foi criada pelos Estados nacionais e, somente depois é que houve o processo de criação de estruturas intergovernamentais permanentes para impulsionar ainda mais os benefícios dela.

Na medida em que os benefícios tornavam-se maiores eram assinados outros acordos para cooperação. Assim, em 29 de novembro de 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento visando, em 10 anos, a formação de uma união aduaneira, além de estabelecer uma convergência

entre as políticas macroeconômicas desses Estados, o que ainda hoje não ocorreu.

Em 1991, com o Tratado de Assunção, Argentina e Brasil, juntamente com Paraguai e Uruguai aprofundaram o processo de integração regional através da criação do Mercosul, que visava a resolução dos problemas econômicos e políticos da região conjuntamente.

Naquele momento, os países-membros do Mercosul iniciaram um projeto de liberalização comercial, no qual a eliminação das barreiras tarifárias levaria à harmonização e à coordenação de políticas econômicas, objetivo que ainda não foi alcançado.

A formação da preferência nacional

No instante em que os governos dos Estados definem um conjunto de interesses com a finalidade de "barganhar" entre si, buscando concretizar os objetivos selecionados e comuns, eles estão, na verdade, apresentando as preferências nacionais - são os interesses nacionais -, sendo estas o produto de coalizões internas dos Estados.

A formação das preferências nacionais que devem ser defendidas prioritariamente pelos Estados são determinadas pelos atores políticos que compõem uma "liderança" dentro do governo nacional, cuja identidade e proposta, pelo menos em teoria, são compelidas pela sociedade civil, doméstica e transnacional (MORACVSIK, 1994).

A formação da preferência nacional - interesses nacionais - varia de acordo com as pressões domésticas exercidas por grupos econômicos e sociais, cujas preferências seriam agregadas por representantes políticos, os quais, junto ao governo, exerceriam o papel de defesa dos interesses dos grupos econômicos e sociais que representam (MORACVSIK, 1994).

Por exemplo: o agricultor brasileiro de trigo que está sendo prejudicado pela concorrência do trigo argentino recorre aos seus

representantes políticos - executivo e legislativo - para reivindicar medidas que estabeleçam mecanismos de proteção fiscal visando obter condições necessárias para continuar produzindo. O governo brasileiro, por sua vez, trata de levar o problema nacional para, através de negociações interestatais, resolver a situação indesejada, ou seja, a possibilidade dos produtores de trigo deixarem de produzir o produto.

A negociação interestatal

O exemplo citado acima da concorrência do trigo argentino no Brasil é um caso típico de externalidades na política internacional, que tendem a emergir quando as políticas nacionais adotadas por um governo criam custos e benefícios para grupos econômicos e sociais que não estão no seu território.

Logo, os objetivos e interesses governamentais domésticos desses países passam a depender de políticas adotadas conjuntamente com outros Estados, denotando uma interdependência entre as políticas nacionais dos mesmos.

Essa interdependência entre as políticas nacionais dos Estados, provavelmente, é o que desencadeia os processos de integração regional. A formação das preferências nacionais de cada Estado dentro da integração regional obriga o conjunto deles a criar uma instituição política que busque responder às pressões políticas dos grupos econômicos e sociais internos de cada governo. No interior dessas instituições políticas podemos observar como ocorrem os conflitos entre os Estados na busca dos seus interesses e, por conseguinte, as negociações interestatais.

No intuito de agilizar a integração regional, essas negociações interestatais, num primeiro momento, baseiam-se em pontos comuns das preferências nacionais dos Estados envolvidos, deixando de lado as divergências mais difíceis de serem conciliadas. Com isso, abre-se a possibilidade da criação de uma agenda de negociação positiva que permitiria a descoberta de áreas e elementos impulsionadores do processo.

Em se tratando do Mercosul, podemos observar que as negociações interestatais tiveram grande importância para a implementação do Tratado de Assunção (1991). O principal objetivo havia sido alcançado, ou seja, uma preparação dos países-membros para, posteriormente, constituírem um mercado comum unificado. Esse mercado comum deveria entrar em vigor em 1º de janeiro de 1995, porém, através de negociações interestatais, os países-membros acabaram concluindo que ainda não estavam devidamente preparados para integrar suas economias.

Contudo, ficou estabelecido um acordo para liberalização do comércio intra-regional e o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a qual apresenta uma série de exceções, fato que leva o Mercosul a ser classificado como uma união aduaneira incompleta ainda hoje.

Portanto, podemos afirmar que todos os avanços e retrocessos no tratado foram estabelecidos através das negociações interestatais, com pouca intervenção da sociedade civil e de seus representantes.

Essa situação dificultou uma interligação virtuosa entre os *policymakers* brasileiros no âmbito das estruturas estatais e os atores da sociedade civil envolvidos no processo de integração regional, não proporcionando assim àqueles subsídios para uma melhor identificação dos interesses atuantes nesta que devem representar na e perante a sociedade internacional.

Se, num primeiro momento, esse esquema tendeu a funcionar, sendo inclusive benéfico, como pode ser observado no aumento das trocas comerciais, atualmente a falta de mecanismos institucionais adequados para garantir que haja essa interligação virtuosa entre governo e sociedade civil que sustente o Mercosul está promovendo muito mais o seu congelamento, ou mesmo retrocesso, no estágio atual do que seu desenvolvimento, graças às constantes disputas comerciais que vêm ocorrendo sucessivamente desde a desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999.

O livre comércio do açúcar (principalmente do argentino e do brasileiro) tem sido um desses pontos de conflito entre os países

do Mercosul. Sua adequação ao funcionamento da União Alfandegária, o que significa livre comércio e aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), deixou de ter uma conotação meramente técnica para transformar-se numa discussão política, na qual grupos sociais e econômicos argentinos e brasileiros organizaram-se em articulações políticas nacionais identificadas com a questão para garantir seus interesses. Sua pressão buscou influir nas decisões dos respectivos parlamentares, ocasionando o enfrentamento entre os legislativos dos dois países, gerando uma crise diplomática entre Argentina e Brasil.

Ou seja, a participação dos atores presentes na sociedade civil de ambos os países capazes de implementar um caminho positivo na integração regional é impedida enquanto os atores que são afetados negativamente utilizam-se de outros meios para travancar o processo. Realidade que analisaremos na próxima seção, quando trataremos da teoria do Jogo de Dois Níveis.

Enfim, o que buscamos afirmar aqui é que a teoria intergovernamentalista liberal é de grande valia para a análise da política externa brasileira, sobretudo no tocante ao Mercosul. Mas, cabe ressaltar que, certamente, necessita de ajustes à nossa realidade nacional, como o realizado por nós na questão da interdependência econômica, que na realidade foi criada na região antes mesmo que se estabelecessem estruturas institucionais que impulsionassem seu aumento. Em oposição à teoria intergovernamentalista liberal que afirma, como vimos, que essas estruturas institucionais surgem para regular uma interdependência econômica já existente.

O Jogo de Dois Níveis

A realidade descrita acima no tocante à liberalização do comércio do açúcar no Mercosul, bem como suas consequências, tende a reproduzir-se constantemente graças à nova natureza da elaboração da política externa no sistema internacional contemporâneo e nos processos de integração regional, nos quais a interação entre políticas domésticas e o plano internacional

desencadeiam um processo *sui generis* de questões distributivas que geram custos internos que levam à mobilização dos atores, geralmente daqueles negativamente afetados, deslocando para a esfera pública a discussão da política internacional (LIMA, 2000, p. 276).

Esse exemplo nos possibilita entender como tanto o Estado argentino quanto o brasileiro no sistema internacional contemporâneo, e inseridos em um processo de integração regional, cooperam entre si, e em que medida essa cooperação é influenciada pelo plano doméstico.

Nessa perspectiva, Putnam (1993) afirma que existem profundas relações entre a escolha pela cooperação realizada pelos governos no plano internacional e os interesses domésticos que eles representam. Ou seja, a cooperação pode avançar e/ou sofrer limites ou mesmo refluir dependendo da capacidade do poder de veto ou do apoio dos atores domésticos identificados com a questão em negociação.

Assim sendo, nosso objetivo nesta seção será demonstrar que os atores políticos brasileiros somente tenderão a participar da formulação da política externa de integração regional no Cone Sul na medida em que sejam estimulados a intervir ativamente em função de seus interesses eleitorais, que podem ser frustrados quando a cooperação internacional impõe custos distributivos negativos aos grupos de interesses econômicos e sociais que os apoiam e que eles representam no âmbito nacional.

Ao mesmo tempo, as articulações baseadas em interesses de caráter local e/ou setorial em defesa desses grupos de interesses econômicos e sociais poderiam sugerir dificuldades para o surgimento de coligações e alianças partidárias de caráter internacional, entre partidos afins existentes nos diferentes países, dificultando crescentemente a elaboração de um projeto político-partidário regional no Mercosul. Além disso, podem dificultar o avanço do processo integracionista na medida em que impõe restrições aos acordos internacionais que vão contra seus interesses

imediatos. Vale ressaltar aqui que o aumento dos níveis de participação político-partidária no bloco regional pode ser estimulado tanto por mobilizações favoráveis à própria integração quanto por contrárias. O caso do açúcar é um exemplo dessa segunda situação.

Para alcançar nosso objetivo, inicialmente iremos esboçar sucintamente o núcleo teórico da relação entre as dimensões doméstica e internacional na cooperação internacional sugerida por Putnam (1993) e a questão da sua consequência distributiva interna tanto negativa como positiva na formulação da política externa dos Estados sugerida por Lima (2000).

Em seguida, iremos, por meio dessas teorias, sempre lembrando que a teoria intergovernamentalista liberal também considera importante o nível doméstico, como vimos anteriormente, o que proporciona estabelecer um diálogo entre ambas, procurar compreender o frustrado desenvolvimento do processo de estabelecimento do acordo de liberalização do açúcar no Mercosul, principalmente entre Brasil e Argentina.

O Jogo de Dois Níveis e a distribuição de custos domésticos na formulação da política exterior

Como ressaltamos acima, para Putnam (1993) a negociação internacional, visando a cooperação entre Estados no sistema internacional contemporâneo, depende tanto da estrutura de ganhos domésticos (*win-set*) de cada Estado quanto daquela de seu parceiro, que será determinante no momento de ratificação interna do acordo internacional. Logo, a cooperação entre Estados ocorre em dois níveis.

Por isto esse autor denomina seu modelo teórico de Jogo de Dois Níveis (JDN). Nele, os governos responsáveis pela política externa do Estado, considerados como negociadores internacionais, atuam simultaneamente em dois níveis: junto aos seus interlocutores domésticos, com os quais negociam a ratificação e a entrada em vigor dos acordos, daí a importância do papel dos atores políticos e do nível de pressão que eles sofrem dos grupos de interesses

econômicos e sociais que os apóiam e no plano internacional, no qual jogam (negociam) em busca da cooperação internacional com outros Estados. Aquele, Putnam (1993) considera como o nível 2 e este, como nível 1.

Nessa direção, Putnam (1993) argumenta ainda que um governo dividido internamente, ou seja, naquele em que não há consenso amplo entre os interlocutores domésticos, pode obter maior sucesso nas cooperações internacionais do que aquele governo que incorpora e representa um consenso doméstico mais amplo.

Em outras palavras, as disensões internas são benéficas ao governo enquanto negociador internacional no momento da cooperação internacional, ao tornarem evidentes ao seu parceiro durante a negociação dos acordos que, caso estes não forem ao encontro do seu *win-set*⁸, ele não será ratificado no Parlamento. Vale ressaltar aqui que no Jogo de Dois Níveis (JDN) há dois momentos específicos: 1. a negociação internacional e 2. a ratificação do acordo internacional no plano doméstico.

Portanto, quanto menor o *win-set* - ou seja, mais posições difusas no nível 2 - mais força terá o governo na negociação internacional (nível 1). E quanto maior o *win-set*, mais provável se alcançar um acordo, mas, concomitantemente, diminui-se a capacidade de barganha do governo *vis-à-vis* com outros negociadores.

Isso significa que a cooperação internacional, para ser estabelecida favoravelmente a um determinado Estado, não exige que sua unidade doméstica esteja solidamente consolidada, como pressupõe quase majoritariamente as teorias de relações internacionais, mas sim o oposto. Pois, como ressaltamos acima, na medida em que haja mobilização doméstica em torno de assuntos

⁸ Putnam (1993) considera o *win-set* como uma "estrutura de ganhos" esperado pelos interlocutores domésticos durante o processo de negociação da cooperação internacional. Caso a cooperação for de encontro aos seus interesses aumenta-se a possibilidade dela ser ratificada no Parlamento e, portanto, estabelecida, sendo o contrário também verdadeiro. Geralmente, o *win-set* é estabelecido pelas ONG's, movimentos sociais, *lobbies*, partidos políticos, parlamentares, governos sub-nacionais, etc.

de política externa, ao invés do Estado enfraquecer-se ele torna-se mais poderoso no processo de negociação, visto que desde antemão está claro que caso o acordo internacional seja contrário aos interesses de grupos de interesses econômicos e sociais poderosos no âmbito interno ele não será ratificado no Parlamento.

Porém, existe certamente maior risco de que a cooperação internacional não ocorra caso o *win-set* do outro negociador também não permita avanços, ampliando assim a possibilidade de defecção⁹. Ou seja, governos com menor *win-set* provavelmente tem poucas possibilidades de cooperarem.

Daí a importância das disensões domésticas. Pois em uma negociação com países em que elas não ocorrem é mais simples para eles negociarem um recuo nas suas posições, o qual poderá favorecer o negociador dividido, que acaba utilizando "(...) a negociação internacional para consolidar sua posição política doméstica e, ao mesmo tempo, utilizar sua debilidade doméstica para extrair benefícios dos outros negociadores" (VEIGA, 1999, p. 38).

O caso brasileiro é exemplar a esse respeito. Várias disputas comerciais são perdidas pelo país pelo fato do menor *win-set* presente na sociedade muitas vezes não estar claro, graças, em grande medida, à centralização da política externa no Ministério das Relações Exteriores e também pela falta de canais institucionais apropriados para sua manifestação e evasão, impossibilitando a comunicação com a sociedade civil e outras esferas do governo. Tudo isso leva os atores políticos a não se interessarem pelos assuntos que julgam ser de relações internacionais. Problema, como afirmamos na introdução, que deve ser solucionado urgentemente.

Contudo, o sistema internacional contemporâneo propicia "(...) o aumento do componente distributivo da política externa", o que tende crescentemente a politizá-la, "(...) inserindo-a diretamente

⁹ Segundo Putnam (1993), a defecção ocorre quando o acordo internacional não é ratificado, deixando de ser cumprido. Ela pode ser uma defecção voluntária, que ocorre quando deliberadamente o negociador deixa de cumprir acordos internacionais, ou pode ser uma defecção involuntária, que ocorre quando o negociador torna-se incapacitado de cumprir os acordos internacionais por motivos que extrapolam sua capacidade de controle.

no conflito distributivo que nas poliarquias é resolvido por meio dos mecanismos de representação e voto no espaço público" (LIMA, 2000, p. 296).

Sendo assim, quando a política externa e, por extensão, os processos de cooperação internacional, tornam-se assuntos de domínio público, sem mecanismos institucionais apropriados para o seu tratamento, como ocorre no Brasil, há uma tendência a gerar profundas controvérsias na sociedade civil, possibilitando que ela seja influenciada por uma ampla gama de atores econômicos, políticos e sociais de modo anacrônico, que muitas vezes nem mesmo possuem interesses diretamente afetados pela questão em pauta. Isso tanto levar ao estabelecimento de menor *win-set*, reforçando o poder do negociador internacional, como aumentar o *win-set*, diminuindo o mesmo em momentos indesejáveis. Ou seja, quando o *win-set* deveria ser menor ele torna-se maior e vice-versa.

Foi o que ocorreu no caso da liberalização do açúcar no Mercosul, quando uma lei nacional argentina se sobrepôs a um Tratado Internacional previamente acordado e ratificado por motivos sobretudo eleitoreiros. Por meio dessa lei os negociadores argentinos conseguiram bloquear o acordo internacional, conforme exigiam os interesses de seus interlocutores domésticos afetados por ele, estabelecendo um *win-set* menor. Este, por consequência, proporciona ao governo mais poder de barganha durante o processo de cooperação internacional na questão do açúcar, mas não na totalidade do processo de integração regional.

Enquanto isso, num primeiro momento, os negociadores brasileiros buscavam o acordo conforme aquilo que acreditavam ser o interesse dos seus interlocutores domésticos, apresentando os como plenamente alinhados ao governo nessa matéria, o que não era totalmente realidade segundo Bianco (2000). Esse contexto transmitia a imagem do *win-set* brasileiro como abrangente, fragilizando o poder de barganha dos negociadores brasileiros em relação aos argentinos.

A situação foi alterada por meio de uma estratégia coordenada entre o governo brasileiro, os atores políticos no âmbito do Parlamento e grupos de interesses econômicos e sociais identificados com a questão. Buscou-se alterar o *win-set* argentino no setor do açúcar por meio da geração de custos distributivos negativos de política externa a outros interlocutores domésticos com amplos poderes no governo da Argentina e, sobretudo, interessados na manutenção das condições de exportação de diversos outros produtos para o Brasil propiciadas graças aos outros acordos internacionais gerados pelo Mercosul, os quais os negociadores brasileiros ameaçaram romper devido a seu menor *win-set*.

Caso essa ameaça fosse levada às últimas conseqüências, as contas públicas argentinas seriam também afetadas, tendo em vista a importância desses outros setores na economia argentina. Dessa maneira, o *win-set* brasileiro acumulava poder enquanto o argentino perdia, diminuindo assim a possibilidade de defecção da Argentina, obrigando-a a restabelecer a negociação internacional em busca de um acordo consensual, o que denotava uma vitória brasileira, ainda que parcial.

Esse cenário, pelo lado brasileiro, em grande medida foi promovido pelo Ministério das Relações Exteriores que via a oportunidade de fortalecer-se na negociação internacional por meio da justificativa de seu menor *win-set* em outros setores, o que certamente importaria prejuízos globalmente para a Argentina se fosse mantida a sua decisão na questão do açúcar, forçando o governo argentino a restabelecer a cooperação em busca de um acordo para esse setor no quadro do Mercosul.

Vale enfatizar aqui o papel do Ministério das Relações Exteriores, que possibilitou, apesar de momentaneamente, a emergência do *win-set* brasileiro, ou seja, outros atores políticos, econômicos e sociais, na discussão e formulação da política externa do país, o que geralmente não é comum. Isso somente ocorreu pelo fato do menor *win-set* brasileiro incrementar seu próprio poder na negociação internacional.

Por esta análise podemos perceber a impropriedade da estrutura institucional para a formulação da política externa brasileira em geral e, em particular, no Mercosul, pois não propicia os canais adequados à absorção e à troca de informação entre governo, atores políticos e sociedade civil a não ser em questões muito particulares.

Acreditamos que a estratégia descrita acima na questão do açúcar, graças a seu efeito benéfico, mas implementada apenas em situações particularizadas, deveria ser utilizada freqüentemente pelo governo brasileiro. Realidade plausível se houvesse a criação de mecanismos institucionais específicos e permanentes, nos quais tanto os atores políticos como os grupos de interesses econômicos e sociais brasileiros pudessem participar propiciando amplos subsídios aos *policymakers* brasileiros para uma adequada formulação da política externa do país aumentando, concomitantemente, seu grau de legitimidade e o seu controle democrático durante e após a concretização dos acordos internacionais. Durante, pela possível influência que os grupos de interesses econômicos e sociais poderiam exercer e depois, pelo papel de "vigilância" a ser cumprido pelos atores políticos no âmbito do Parlamento.

Caso houvesse a concretização desse cenário se estabeleceria a tão almejada interligação virtuosa entre *policymakers*, no âmbito da estrutura estatal responsável pela formulação da política externa, e os diversos grupos de interesses econômicos e sociais componentes da sociedade civil brasileira que passariam a cobrar mais, dos atores políticos no âmbito do Parlamento, um papel ativo na defesa de seus interesses em política externa. Além disso, descentralizaria o processo de formulação da política externa no Brasil graças à possibilidade de participação de atores não-estatais. O que, por um lado, diminuiria a pressão e a sobrecarga atual sobre o Ministério das Relações Exteriores pela elaboração e implementação de estratégias de política externa, mas não tiraria sua tutela e responsabilidade final. E, por outro, aumentaria o papel dos intelectuais na elaboração de teorias em relações internacionais,

a partir da realidade brasileira, que tivessem a função de legitimar as estratégias governamentais de política externa do país.

Considerações Finais

Buscou-se demonstrar neste artigo que as teorias intergovernamentalista liberal e Jogo de Dois Níveis (JDN) são relevantes para a análise do sistema internacional contemporâneo e das novas estratégias de política externa implementadas pelos Estados nacionais em seu âmbito, sobretudo os processos de integração regional, a partir dos quais se pode analisar mais detidamente a maneira como interagem os interlocutores domésticos e os negociadores internacionais em busca da implementação de acordos internacionais. Cremos que esse processo de interação é fundamental para a elaboração de teorias de relações internacionais que serão utilizadas na formulação de estratégias de política externa eficazes. Isso porque a interação permite a existência de uma interligação virtuosa entre *policymakers* e grupos de interesses econômicos e sociais da sociedade civil que, em conjunto, definem as diretrizes básicas de política externa tanto para legitimar quanto para criar projetos de inserção dos Estados nacionais nesse novo contexto internacional, senão mais eficazes, pelo menos mais próximos dos interesses genuinamente nacionais. Isso não ocorre no Brasil a não ser em casos muito peculiares e esporádicos, mas com alto grau de sucesso, como observamos ao tratarmos da questão do açúcar na seção 3.

Sendo assim, pudemos verificar que muitos desses pressupostos das teorias intergovernamentalista liberal e Jogo de Dois Níveis não são aplicáveis para o caso brasileiro. Entre outros motivos, por um lado, graças à excessiva centralização da formulação da política externa no poder Executivo, principalmente por meio do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, que impossibilita uma participação mais abrangente da sociedade civil no auxílio à formulação da política externa do país. E por outro, do pequeno

papel desempenhado pelo poder Legislativo brasileiro na representação dos grupos de interesses econômicos e sociais em assuntos internacionais, sobretudo devido à falta de mecanismos institucionais que facilitem sua atuação nesse setor.

Essa realidade acaba dificultando e até mesmo impossibilitando a modernização e, principalmente, a criação de mecanismos institucionais no aparelho estatal brasileiro que permitam, sem grandes problemas, simultaneamente, tanto que haja um diálogo efetivo entre *policymakers* responsáveis pela área externa e os grupos de interesses econômicos e sociais alocados na sociedade civil brasileira para alcançar estratégias de política externa em consonância com os genuinamente interesses nacionais, bem como que os representantes desses grupos de interesses no Parlamento possam efetivamente exercer um controle sobre os acordos internacionais efetuados pelo poder Executivo vetando-os ou aprovando-os em sua totalidade, o que não parece ocorrer atualmente.

Essa situação produz um cenário no qual as estratégias de política externa adotadas pelo Brasil emergem de fontes que, apesar de conhecidas, são pouco identificáveis, sem transparência e com alto grau de déficit democrático. Isso possibilita a ação de grupos de interesses econômicos e sociais setoriais que visam maximizar suas vantagens, sejam elas alfandegárias, econômicas ou políticas, em detrimento do coletivo.

Assim sendo, em resumo, cremos que as teorias intergovernamentalista liberal e a do Jogo de Dois Níveis nos proporcionam elementos teóricos gerais e básicos fundamentais para iniciarmos uma agenda de estudos que identifique os casos específicos nos quais seja evidente a existência de uma participação positiva e efetiva da sociedade civil brasileira e de seus representantes no âmbito do Parlamento, em conjunto com a burocracia especializada do poder Executivo - principalmente o Ministério das Relações Exteriores - no processo de formulação de estratégias de política externa apropriadas à maximização dos genuínos

interesses nacionais brasileiros, como, por exemplo, no caso do açúcar no Mercosul.

Além dessas contribuições, temos ainda o pressuposto, que pode ser universalizado, de que a formação do interesse nacional ocorre a partir das disputas internas entre preferências domésticas dos grupos de interesses econômicos e sociais presentes na sociedade civil, as quais não ocorrem do mesmo modo no âmbito de todos os Estados.

Logo, consideram que apesar da existência de um modelo geral há singularidades específicas, que devem ser compreendidas caso a caso, pois orientam diferentemente as opções estratégicas de política externa a serem adotadas no sistema internacional contemporâneo, as quais acabam transformando-se, mais tarde, em teorias de relações internacionais, que legitimam a política externa e vice-versa.

Portanto, ambas as teorias nos auxiliam a darmos os primeiros passos na execução de uma síntese teórica própria em relações internacionais a partir das nossas experiências positivas a serem ainda mapeadas e, por conseguinte, analisadas. O que nos incentivará a interromper nossa prática comum de "importar" teorias cunhadas em outros lugares para a compreensão da nossa política externa, por teorias criadas a partir da nossa realidade, as quais poderão servir para legitimar novas estratégias de política exterior para a inserção internacional do Brasil.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Contemporary theories about International relations. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.12, p. 145-165, 2002.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

BIANCO, Carlos. Interesses brasileiros do setor açucareiro no Mercosul. **CEDEC**, São Paulo, 27 set. 2000. Entrevista concedida a Karina P. Mariano e Marcelo Mariano.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. Transgovernmental relations and international organizations. **World Politics**, Princeton, v. 27, n.1, p.39-62, 1974.

KEOHANE, Robert O. ; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da guerra fria**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O Estado no novo contexto internacional. In: SEMINÁRIO TEORIA E METODOLOGIA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 1,1997, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 1997.

MORACVSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, Simon; ANDREW, Scott. **Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context**. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of Two Level Games. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: Califórnia Univ. Press, 1993.

VEIGA, João Paulo Cândia. **As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul**. 1999. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre a formulação da política exterior**. São Paulo: Alfa Ômega, 1995.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo principal sistematizar duas teorias contemporâneas na área de relações internacionais: a intergovernamentalista liberal, identificada com o paradigma globalista, e a do Jogo de Dois Níveis (JDN) que trata da interação entre interlocutores domésticos e negociadores internacionais em processos de cooperação entre Estados. Ambas são relevantes para a compreensão do atual contexto internacional, bem como para a análise de como é construída a política externa de cada Estado, em geral, e especificamente a do Brasil, sobretudo no tocante aos processos de integração regional que o país vem negociando, ou seja, Mercosul e ALCA.

PALAVRAS-CHAVE: Intergovernamentalismo liberal; Jogo de Dois Níveis; interesse nacional; negociação internacional; Mercosul e ALCA.

ABSTRACT: This paper has its main objective to analyse two contemporary theories in the área of international relations: the liberal intergovernmentalist, identified as the global paradigm, and the jodo de Dois Níveis, which refers to the interation between the local interlocutors and the international negotiators in cooperative processes between States. Both of them are relevant to the understanding of the present international context as well as to the analysis of how the external politics of each State is built in general, and, in particular, the Brazilian one, mainly in what concerns the processes of regional integration that his country is negotiating, i.e., The Southern Common market and ALCA.

KEYWORDS: Liberal intergovernmentalism; Jogo de Dois Níveis; national interest; international negotiations, Southern Common Market; ALCA.