



ASSOCIAÇÃO DE VARIÁVEIS SISTÊMICAS E DOMÉSTICAS NA ANÁLISE DAS DECISÕES DE POLÍTICA EXTERNA

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS,
Professor das Faculdades Curitiba e da UTP





RESUMO

A ampla maioria das teorias de Relações Internacionais tem concentrado seus esforços no sentido de caracterizar os Estados como entes racionais (decidem com base na elaboração de cálculos em que buscam maximizar seus benefícios e minimizar seus custos) e unitários (a elaboração de suas políticas externas não é influenciada pelos jogos de poder que ocorrem em seu ambiente doméstico). Com o fim da Guerra Fria, porém, novos atores passam a ter maior importância no processo de tomada de decisão dos Estados, buscando influenciar o posicionamento dos governantes. Essa modificação faz com que teorias cada vez mais complexas de análise das formulações das políticas externas dos países sejam desenvolvidas, e no presente artigo se dá importância às elaborações teóricas que buscam associar variáveis sistêmicas e domésticas na construção de suas ferramentas analíticas, especialmente à desenvolvida por Helen Milner, na obra *Interesses, instituições e informação*, de 1997.

Palavras-chave: níveis de análise, tomada de decisão, jogos de dois níveis, internacionalização e política doméstica, interesses, instituições e informação.

ABSTRACT

The majority of the international relations theories have been concentrating its efforts on the characterization of the State as a rational actor (because its decision making process is based on calculus in which it seeks to maximize its gains and minimize its costs) and unitary actor (because its foreign policy formulation is isolated from the games played in the domestic arena). Nevertheless, by the end of the Cold War, new actors emerge as important players in the state's decision making process, trying to influence the decision makers views. Theoretically, the most important consequence of this modification is the appearance of more complex theories that analyze the formulation of a country's foreign policy. In the present article, we expose the ones that associate systemic and domestic variables when constructing their analytical tools, especially the one developed by Helen Milner in her book *Interests, institutions, and information*, written in 1997.

Keywords: levels of analysis, decision making, two level games, internationalization and domestic policy, interests, institutions, and information.

1 INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, as teorias de Relações Internacionais analisam o Estado como um ator unitário e racional, que toma suas decisões com base em um cálculo em que são contrapostos os possíveis benefícios e custos de cada ação.

Os Estados, ao tomarem suas decisões de política externa, em um primeiro momento, estabelecem suas preferências, a partir de uma estratégia de inserção internacional que definiram anteriormente, com o intuito de maximizar poder em relação aos demais países. Tendo determinado suas preferências com base em um cálculo de custo-benefício, traçam as estratégias mais adequadas para que seus benefícios sejam maximizados e seus custos minimizados.

Como a decisão tem por base um cálculo racional, e o interesse do Estado de maximizar poder no sistema internacional é tido como dado, independentemente de quem sejam os indivíduos que compõem a estrutura governamental, as políticas dos países seguirão sempre a mesma linha de atuação.

A partir dos anos 70, porém, é que as análises dos processos de tomada de decisões governamentais que buscam a superação da visão do Estado como ente racional e unitário passaram a ter relevância¹. Diversos teóricos passaram a formular modelos que combinam explicações sistêmicas, que enfatizam a influência do sistema internacional no comportamento dos países, e domésticas, que identificam as pressões exercidas pelos atores internos sobre um tomador de decisão como a principal variável a ser considerada para explicar uma decisão.

Análises que privilegiam um ambiente em detrimento do outro, de acordo com os autores que passam a defender tal integração, trazem respostas incompletas e empiricamente fracas se comparadas àquelas que buscam a associação de variáveis sistêmicas e domésticas.

¹ Esse processo é acelerado com o fim da Guerra Fria, quando houve uma maior flexibilização das relações internacionais e a superação de diversas premissas do paradigma realista.

A política externa de um país, dessa forma, passou a ser tida como fruto da ligação entre a política nacional e o meio internacional. As medidas adotadas por qualquer governo, tanto na ordem econômica quanto na estratégica, decorrem de uma particular combinação de forças domésticas com pressões vindas do sistema internacional.

Como enfatiza Robert Putnam (1988, p. 434):

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e os políticos buscam poder pela construção de coalizões entre estes grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizando as conseqüências adversas dos desenvolvimentos internacionais. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais, enquanto seus países permanecem interdependentes, apesar de soberanos.

De acordo com os autores que defendem a associação entre os níveis de análise, ao se relacionarem, os países modificam o ambiente internacional e, essas mudanças, por sua vez, fazem com que haja alterações também no ambiente doméstico dos Estados. A interação gera um processo recíproco de interferência, geralmente imprevisível para os governantes.

Por outro lado, as teorias sistêmicas, por considerarem que o Estado é um ator unitário, não se preocupam em explicar os jogos de poder e as disputas de interesse que ocorrem dentro dos Estados. A política doméstica é vista como uma “caixa-preta”, em que os interesses estatais são constantes e dependem da posição em que o Estado se encontra em relação ao sistema internacional. As decisões dos governantes não são influenciadas pelos atores que interagem no âmbito interno do Estado, mas por sua percepção da posição do país em relação ao sistema internacional.

Essa presunção, porém, simplifica demasiadamente as relações de força que existem na arena doméstica dos Estados, não identificando o interesse pessoal dos governantes como uma variável a ser considerada. Essa abstração faz com que as explicações sistêmicas não tenham obtido muito sucesso quando testadas empiricamente, pois é necessário relacionar os padrões dominantes na ordem internacional com o jogo de forças no plano doméstico para compreender as razões das decisões dos governantes.

Nesse sentido, destaca Helen Milner (1997, p. 3) que

[...] a posição internacional de um país exerce um importante impacto sobre sua economia e política internas. Inversamente, sua situação doméstica molda seu comportamento nas relações internacionais.

Helen Milner (1997, p. 4) ainda considera que:

Os líderes políticos estão constantemente jogando nas arenas doméstica e internacional simultaneamente. Estão tentando atingir seus diversos objetivos utilizando essas duas arenas e enfrentam pressões e constrangimentos diferentes – e muitas vezes contraditórios – em ambas.

O que a autora propõe, portanto, é a superação da visão do Estado como um ente unitário, pois há interferência de fatores domésticos nas formulações de política externa. Como afirma Keohane (1989, p. 158), “[...] a liderança é afetada não só pelas percepções dos políticos mais importantes, mas também pelos grupos e organizações domésticos e transnacionais” que, por vezes, dominam o processo político e buscam orientar a política governamental em seu benefício, contra os interesses político-estratégicos, ou os interesses econômicos, do eleitor médio, pelos quais a teoria tradicional² assume que os Estados são guiados.

Mesmo as relações de cooperação entre os países são afetadas pelos interesses dos atores predominantes no âmbito doméstico do Estado, pois há custos associados ao processo de cooperação: os Estados precisam adaptar suas economias nacionais às demandas e às ofertas do sistema internacional. Tais custos, inerentes à cooperação e à celebração de tratados, podem proporcionar ganhos a alguns atores domésticos em detrimento de outros, sendo assimilados de forma diferenciada, o que afeta as preferências das variadas classes de atores acerca da cooperação. Para Helen Milner (1997, p. 46):

A cooperação envolve mudanças na política do país; ele adota políticas que, do contrário, não escolheria. Essas mudanças podem ter efeitos distribucionais internamente. Por exemplo, os acordos comerciais podem requerer que os países reduzam a proteção para várias indústrias, o que irá provocar a redistribuição do ganho dessas indústrias para outras. De fato, como indicam os estudos de Hufbauer e Elliott (1994), os maiores efeitos redistributivos das mudanças na política comercial ocorrem no nível doméstico e não entre os países.

² O exemplo mais proeminente dessas teorias tradicionais é o realismo, que foi desenvolvido por pensadores como Hans Morgenthau (realismo clássico) e Kenneth Waltz (realismo estrutural).

Dessa forma, os efeitos distributivos das mudanças políticas induzidas pela cooperação internacional podem prejudicar os interesses especiais cujo apoio é valorizado pelos líderes políticos, diminuindo o seu entusiasmo pela cooperação.

Além de propiciar ganhos e custos diferentes para os atores internos, a cooperação relativiza o poder de decisão dos governantes do país acerca das possíveis políticas a serem adotadas. Após a assinatura de um tratado que exija uma forte redução tarifária, por exemplo, os tomadores de decisão não terão a mesma liberdade para escolher medidas de inserção comercial que tinham anteriormente, o que pode ser considerado um incentivo a mais para um comportamento não cooperativo.

Percebe-se, dessa forma, que a ausência de análise do âmbito interno dos Estados pode fazer com que as conclusões dos teóricos tradicionais de Relações Internacionais acerca do tema sejam equivocadas. De acordo com Milner, mesmo os realistas superestimam a capacidade dos Estados cooperarem no plano internacional, por não analisarem o ambiente doméstico poliárquico dos Estados. Ao desconsiderarem a importância da política doméstica, a grande maioria dos teóricos de relações internacionais não é capaz de explicar os termos dos acordos internacionais. Segundo Helen Milner (1997, p. 96):

A introdução da ratificação do Poder Legislativo muda os tipos de acordo que podem ser implementados. O equilíbrio de poder entre os Estados percebe apenas parcialmente os termos de quaisquer acordos, pois a política doméstica nos países também irá moldar esses termos.

2 PRINCIPAIS ANÁLISES ACERCA DA ASSOCIAÇÃO DOS NÍVEIS DE ANÁLISE

As teorias que associam variáveis sistêmicas e domésticas procuram identificar que fatores interferem na construção dos interesses estatais e que forças influenciam a posição dos Estados na política internacional e a formulação de suas preferências em relação ao sistema internacional. De acordo com Andrew Moravcsik (1993, p. 6):

Localizam as determinantes da política externa e das relações internacionais no interior do próprio Estado-nação. O comportamento do Estado não responde ao sistema internacional, ele constitui o sistema. Diante de desafios comuns, os Estados podem reagir de formas muito diferentes. Esta visão tem suas raízes em um grande número

de fontes, incluindo a tradição liberal de Immanuel Kant, John Stuart Mill e Woodrow Wilson, que afirmaram que na política democrática, a política externa, como a política interna, é sujeita ao debate doméstico e a deliberações.

Diversas formulações teóricas que enfatizam a importância do jogo de forças domésticas vêm sendo elaboradas com o intuito de obter uma melhor compreensão dos posicionamentos internacionais dos Estados. Tais elaborações teóricas, dessa forma, vêm contribuindo para que a concepção do Estado como ente unitário e racional, típica das teorias tradicionais de Relações Internacionais, seja, em muitos casos, superada.

2.1 OS TRÊS MODELOS DE GRAHAM ALLISON

Um dos primeiros autores que tratou da superação da visão do Estado como ator racional e unitário foi Graham Allison que, em sua obra *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*³, analisa o processo de tomada de decisão dos Estados Unidos em relação à crise dos mísseis, ocorrida em 1962. De acordo com o autor, a teoria de tomada de decisões tradicionalmente privilegia um modelo de decisão racional. Todavia, em decorrência da incapacidade do modelo racional de analisar adequadamente as relações domésticas que influenciam os governantes quando estabelecem uma tomada de decisão, outros modelos conceituais mais adequados às características dos Estados que compõem o sistema internacional vigente foram formulados. Allison, nesse sentido, enfatiza a existência de três modelos que procuram explicar o processo de tomada de decisões dos Estados, sendo os últimos dois mais aptos à análise dos problemas empíricos enfrentados pelas Relações Internacionais na atualidade.

O modelo da política racional considera que os Estados são atores racionais e unitários. As decisões estatais têm como base um cálculo de custo-benefício e o interesse nacional é tido como dado e é representado pela maximização de poder do país. Essas presunções fazem parte do paradigma realista das Relações Internacionais, que, conforme Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi (1999, p. 55), destaca que:

Tendo objetivos particulares, os Estados consideram as alternativas viáveis para atingir esses objetivos à luz de suas capacidades. Os realistas reconhecem problemas de falta de informação, incerteza,

³ **A essência da decisão:** análise explicativa da crise dos mísseis em Cuba.

parcialidade e erros de percepção⁴, mas assumem que os tomadores de decisão procuram atingir a melhor decisão mesmo diante desses constrangimentos.

O segundo modelo, denominado processo organizacional, destaca que os governos definem as alternativas e estimam as possíveis conseqüências de uma decisão como informações de um processo organizacional. O governo é formado por uma estrutura organizacional complexa, e de cada organização que participa do processo de tomada de decisão emana uma posição (*output*) acerca do tema específico. A organização que melhor fundamentar seu posicionamento, ou cujos interesses mais se aproximem dos interesses do tomador de decisão, terá maior poder de influenciar a decisão.

O terceiro modelo, ou modelo da política burocrática, tem seus fundamentos essencialmente assentados sobre a experiência política norte-americana, pois os Estados Unidos são o país em que o peso do jogo de forças no processo decisório das instituições políticas tem papel mais fundamental. Considera-se, porém, que os processos de tomada de decisão em muitos países democráticos do sistema internacional na atualidade podem ser explicados com base na utilização desse modelo ou de formulações que encontram nele suas matrizes teóricas.

Acerca desse modelo, Graham T. Allison (apud. VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 290) destaca:

O modelo não vê um ator unitário, mas muitos atores como jogadores, que não estão focados em somente um tema estratégico, mas em muitos problemas nacionais diversos, não em termos de um grupo de objetivos estratégicos, mas sim de acordo com várias concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais, fazendo com que as decisões não sejam tomadas racionalmente, mas por pressões políticas.

Há, assim, uma divisão do poder entre os atores, cada um tendo uma percepção diferente do que deve ser feito. Ainda, segundo o mesmo autor:

O que a nação faz algumas vezes é resultado do triunfo de um grupo sobre os outros [...] O que move as peças de xadrez não são simplesmente as razões que defendem um curso de ação, nem as rotinas das organizações que buscam uma alternativa, mas o poder e a habilidade dos proponentes e oponentes de uma ação em questão.

⁴ *Misperception.*

O modelo da política governamental burocrática é caracterizado por Luciano Tomassini (1989, p. 237-238) da seguinte forma:

O modelo nega a existência de um ator unitário e sustenta que existem múltiplos atores. Diferencia-se do segundo modelo porque, nesta visão, a atuação e a interação destes atores é menos coerente do que sugere a teoria da organização. Em geral, não se centram em um só problema, mas enfrentam várias questões paralelamente, em função de interesses diferentes segundo o ator do qual se trate, estabelecendo negociações ou alianças a fim de obter o apoio dos demais atores para conseguir cada um de seus objetivos; estes objetivos diferem porque as perspectivas setoriais, organizacionais e individuais são diferentes, dependendo do ator de que se trate; os distintos atores não chegam a uma decisão ou a um curso de ação determinado através de uma eleição racional ou negociada, mas através de um processo parcial, incompleto e incrementalista de ajuste que constitui, segundo o modelo, a essência da atividade política. A distinção tradicional entre política interna e internacional, que começou a se enfraquecer desde o início dos estudos sobre as decisões, praticamente desaparece neste paradigma: à luz dele, o processo de formação da política exterior e a adoção das decisões respectivas compartilham muito dos traços próprios do processo político interno e, portanto, muitas categorias da ciência política são aplicáveis ao estudo da política exterior. Similarmente, a política exterior não é concebida como uma opção governamental (primeiro modelo), ou como o produto do trabalho de uma organização complexa (segundo modelo), mas como a resultante de vários jogos ou negociações entre múltiplos atores que integram o governo ou que estão vinculados a ele [...] O resultado não depende tanto da justificativa racional da decisão, nem das tradições e procedimentos rotineiros de uma organização, como da capacidade relativa das distintas partes que intervem na negociação.

Assim, há uma competição intensa entre os responsáveis pela tomada das decisões, sendo a política externa o resultado de uma barganha entre os componentes de uma burocracia. Na consideração de James E. Dougherty e Robert L. Pfaltzgraff Jr. (2001, p. 572):

Os jogadores são guiados não por um ator unitário e não há uma estratégia consistentemente planejada, mas sim por diferentes concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais [...] Por vezes algum grupo prevalece sobre outros.

A política exterior não é formulada por um ator central, mas pela atuação de diversos atores, que podem divergir frontalmente. Esses atores não entram em acordo em uma determinada decisão por meio de uma discussão racional, mas por meio de pressões e negociações. A cada

decisão intervêm diversos atores, tendo não apenas cada um deles suas próprias percepções e interesses, senão uma capacidade diferente para impor sua forma de pensar.

As decisões do Estado não representam uma escolha que tem por base uma noção abstrata de interesse nacional, mas os interesses dos atores mais relevantes do ambiente doméstico do país, que podem representar, por vezes, os interesses de uma minoria bem organizada.

Uma indústria que seja representada por grupos de interesse bem estruturados pode, por exemplo, pressionar os governantes para que sejam criadas barreiras tarifárias com o intuito de encarecer as importações de produtos que competem com os bens por ela produzidos. Tal barreira claramente irá prejudicar os interesses da população do país em geral, mas pode ser imposta pelos tomadores de decisão, a fim de que essa indústria, considerada relevante pelo tomador de decisão, possa ser beneficiada⁵ (GROSSMAN; HELPMAN, 1992).

A partir do modelo de política burocrática, muitos autores vêm buscando desenvolver análises de tomada de decisão com base na combinação de variáveis sistêmicas e internas. A seguir, serão apresentados alguns desses esforços teóricos.

2.2 OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS, DE ROBERT PUTNAM

A formulação pode ser classificada como um modelo genérico que destaca que os governantes, ao tomarem suas decisões de política externa, devem levar em consideração tanto os interesses dos atores domésticos quanto dos externos, sendo suas escolhas uma tentativa de conciliar ambos. Concomitantemente, os tomadores de decisão buscam garantir a manutenção de sua posição internamente e a ampliação do poder relativo de seu Estado no sistema internacional.

O modelo dos jogos de dois níveis enfatiza a importância que o tomador de decisão dá às preferências dos atores domésticos e dos que atuam no sistema internacional ao fazer suas escolhas, tanto de política interna quanto de externa. Além disso, Putnam procura avaliar em que situações e em que estrutura de organização política é mais provável que a decisão dos governantes se aproxime dos interesses dos grupos internos ou que esteja mais próxima das preferências dos atores externos.

⁵ Um claro exemplo de uma indústria com forte capacidade de pressão sobre os tomadores de decisão de um país e que tem obtido grandes benefícios dos governantes é a siderúrgica norte-americana (HUFBAUER; GOODRICH, 2001; BARRINGER; PIERCE, 2000).

Desde o início do processo de tomada de decisão, os governantes sofrem pressões constantes em ambos os níveis e, de acordo com o autor, procurarão reagir a essas pressões e influenciar o comportamento dos atores que interagem tanto no sistema internacional quanto no ambiente doméstico. Como afirma Moravcsik (1993, p. 15):

O enfoque dos jogos de dois níveis inicia assumindo que os governantes estão tipicamente tentando fazer duas coisas ao mesmo tempo, isto é, eles tentam manejar a política doméstica e a internacional simultaneamente. Estratégias e táticas diplomáticas são constrangidas tanto pelo que outros Estados irão aceitar quanto pelo que os congressistas domésticos irão ratificar. A diplomacia é um processo de interação estratégica no qual os atores irão simultaneamente tentar levar em conta e, se possível, influenciar as reações esperadas dos demais atores, tanto em casa quanto no exterior. O resultado das negociações internacionais pode depender da estratégia que o governante escolhe para influenciar os políticos do próprio país, sejam eles partidários ou opositores. Explorando o controle sobre a informação, os recursos e o estabelecimento da agenda com respeito aos [interesses] dos políticos do seu país, o governante pode abrir novas possibilidades para acordos internacionais ou barganhar vantagens. Inversamente, estratégias internacionais podem ser exploradas para alterar o quadro dos constrangimentos domésticos.

Mais especificamente, Robert Putnam, em seu artigo “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games”⁶, demonstra que uma adequada formulação teórica acerca da influência da política doméstica sobre as relações internacionais deve considerar a influência dos partidos, das classes sociais, dos grupos de interesse, dos legisladores, da opinião pública e dos resultados das eleições dos governantes. Para esse autor (1988, p. 434):

As complexidades políticas para os atores nesse jogo de dois níveis são surpreendentes. Qualquer jogador importante no tabuleiro do jogo da política internacional que esteja insatisfeito com o resultado pode modificar o tabuleiro de jogo, e inversamente, qualquer líder que não satisfizer seus companheiros de jogo no tabuleiro nacional corre o risco de perder seu cargo. Ocasionalmente, porém, os jogadores mais inteligentes irão realizar um movimento em um tabuleiro que irá engatilhar realinhamentos em ambos os tabuleiros, permitindo que eles atinjam objetivos do contrário inatingíveis.

⁶ “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”.

Ao introduzir em sua formulação analítica a noção de que no plano doméstico há atores variados, com interesses e objetivos diferenciados, Putnam (1988, p. 433) também busca a superação da concepção do Estado como ente unitário:

Se o termo “Estado” for utilizado para significar “os tomadores de decisões centrais”, nós deveríamos tratá-lo como um nome plural: não “o Estado, ele...”, mas “o Estado, eles...” Os membros do Executivo central têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais precisamente porque eles são diretamente expostos a ambas as esferas, não porque são unidos em todos os temas e nem porque estão isolados da política doméstica.

Dessa forma, o autor, como Graham Allison, destaca que dois níveis devem ser analisados quando procuramos entender as decisões de política externa dos governantes. O primeiro nível, ou nível I, é o internacional, em que o ator analisa o contexto internacional e toma suas decisões, sejam elas cooperativas ou não, com base nas práticas que considera que lhe trarão benefícios em relação aos demais Estados nas relações internacionais. O segundo, ou nível II, trata do âmbito interno, no qual o tomador de decisão estabelece negociações com os diversos grupos domésticos que estão envolvidos nos temas em consideração, buscando a ratificação de suas decisões de política externa.

Não há, porém, uma seqüência lógica a ser seguida na análise das ações do Estado, uma vez que, geralmente, as pressões do nível II são sentidas antes mesmo do início das negociações internacionais. O processo de tomada de decisão é muito mais complexo, pois abarca não somente a ratificação posterior pelos atores domésticos, mas também a pressão que eles exercem sobre os tomadores de decisão, a partir do momento em que passam a fazer consultas e barganhas internas para formular suas posições iniciais acerca das ações na esfera internacional. Assim, em ambos os níveis, os governantes devem considerar, desde o início do procedimento de elaboração de uma decisão, quais estratégias adotar para que possam moldar as preferências dos atores de forma a potencializar seus ganhos e o atendimento de seus interesses.

Contudo, enquanto Putnam, em sua análise, enfatiza a influência da necessidade de ratificação interna das negociações internacionais, outros autores dão ênfase às pressões que os atores domésticos (grupos de pressão, sindicatos e empresas) exercem sobre os governantes antes mesmo da tomada de decisão, quando ainda estão sendo analisadas que políticas possivelmente trarão resultados ótimos aos membros do Executivo.

Outro elemento que demonstra a grande complexidade do processo de tomada de decisões, e ao qual Putnam parece atribuir relevância secundária, é a questão da ligação sinérgica (*synergistic linkage*) entre os temas de política doméstica. Os assuntos que dizem respeito aos atores são variados e interligados, cabendo ao governante a possibilidade de moldar essas ligações temáticas de forma a alterar as preferências dos atores internos de acordo com suas necessidades. Putnam (1988, p. 447) propõe:

Um tipo de ligação temática é absolutamente crucial para entendermos como a política doméstica e a internacional podem se tornar entrelaçadas. Suponha que a maioria dos legisladores no nível II se opõe a uma política (digamos, a liberação dos preços do petróleo), mas que alguns membros daquela maioria estariam interessados em alterar seu voto sobre aquele tema em troca de mais empregos (digamos, nas indústrias exportadoras). Se a barganha for limitada ao nível II, essa troca não será tecnicamente viável, mas se o negociador chefe pode conseguir um acordo internacional que crie mais empregos (digamos, pelo maior crescimento no exterior), ele poderá, com efeito, alterar o resultado inicial no tabuleiro doméstico.

Outro conceito relevante destacado por Putnam (1988, p. 437) é o de *win set*, por ele definido como

[...] o conjunto de todos os possíveis acordos no nível I que possam 'vencer' – isto é, ganhar a necessária maioria entre os membros do Poder Legislativo – quando simplesmente colocados em votação.

O *win set* está relacionado à margem de vantagem que o Poder Executivo tem no Congresso. Ao levar um acordo internacional para ratificação, o governante irá conseguir mais facilmente a aprovação do tratado se possuir uma ampla base de apoio no Congresso. Se sua base de apoio, porém, for pequena, o governo terá menos liberdade para negociar internacionalmente, o que pode, segundo Putnam (1988), aumentar seu poder nas negociações internacionais. Essa, todavia, é uma conclusão com a qual Keohane e Milner (1996) não concordam.

Apesar de ser uma análise de cunho genérico, a importância do modelo de Putnam reside no fato de que é um dos primeiros e mais importantes esforços de associação dos dois níveis de análise, tendo destaque porque embasa os demais modelos a seguir mencionados.

2.3 INTERNACIONALIZAÇÃO E POLÍTICA DOMÉSTICA: O MODELO DE ROBERT KEOHANE E HELEN MILNER

O modelo de Robert Keohane e Helen Milner, apresentado na obra *Internationalization and domestic politics*⁷, discute os efeitos que a maior internacionalização das Relações Internacionais vem provocando na política interna dos Estados.

Para os autores, a ampliação da internacionalização⁸ causa a alteração das preferências políticas dos atores domésticos e modifica suas escolhas acerca de quais políticas irão atender a seus interesses. O processo de maior aproximação entre os Estados, visível principalmente no âmbito comercial, faz com que suas preferências e, conseqüentemente, as preferências de seus atores internos sejam alteradas: quanto maior for a abertura de um país, mais os grupos domésticos ficarão preocupados com os efeitos da política externa em seu desempenho.

Para que se entenda de que forma a internacionalização altera os interesses dos atores domésticos e como estes utilizam mecanismos de pressão para moldar as respostas de seu governo a esse processo, duas variáveis são analisadas: as preferências dos atores e as características das instituições que compõem a estrutura governamental, sendo ambas decisivas para demonstrar a forma por meio da qual acontecimentos externos afetam a política interna de um país, e vice-versa.

O processo de internacionalização leva a alterações na economia doméstica, fazendo com que haja mudanças na pauta de exportação e importação dos Estados, que acabam por modificar as características do mercado interno. Para Keohane e Milner (1996, p. 244)

[...] essas alterações irão afetar os incentivos para a ação política dos donos de ações; a internacionalização irá ampliar ou ameaçar os retornos (lucros e salários) que os grupos recebem.

Em reação, eles são induzidos a agir politicamente, pressionando o governo para que seus ganhos sejam protegidos por meio da reversão dos efeitos da internacionalização, o que pode ocorrer, por exemplo, pela utilização de medidas de proteção comercial.

⁷ **Internacionalização e política doméstica.**

⁸ O conceito de internacionalização se refere “[...] aos processos gerados pelas alterações nos custos de transação que produzem fluxos observáveis de bens, serviços e capitais.” (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 4).

Nesse sentido, a internacionalização pode aumentar os incentivos para que os atores domésticos criem grupos de interesses que atuem de forma a pressionar o governo com o objetivo de maximizar seus lucros ou minimizar suas perdas. Segundo Keohane e Milner (1996, p. 15):

Produtores mais próximos das vantagens comparativas dos seus países provavelmente irão favorecer políticas que promovam uma maior abertura, enquanto produtores que estão em desvantagem irão se opor à abertura.

Os perdedores da internacionalização, portanto, tenderão a pressionar o governo para bloquear ou canalizar as mudanças que lhes seriam prejudiciais. As empresas que competem contra produtos que são mais baratos no exterior, e que tendem a perder mercado com a redução de barreiras comerciais, por exemplo, pressionam os tomadores de decisão para que medidas protecionistas sejam adotadas. Nas palavras de Keohane e Milner (1996, p. 256):

A internacionalização criou novas preferências políticas e coalizões por meio das mudanças dos preços relativos que forjou. Em resposta, os governos têm, constantemente, trabalhado para criar barreiras para evitar que as alterações nos preços relativos afetem a economia doméstica. Com o tempo, os custos de tais políticas têm aumentado, mas, dependendo do sistema político, esses custos têm sido suportados por longos períodos. Dessa forma, existe uma interação contínua entre as pressões da internacionalização e a resistência dos interesses e instituições entrenchadas.

Apesar disso, mesmo diante das pressões crescentes do sistema internacional, que são proporcionais ao grau de abertura da economia dos países, os governantes têm espaço para que possam tomar decisões que irão interferir no desempenho de seu país e que moldarão os interesses dos grupos de pressão, selecionando aqueles que serão atendidos. Reside aí a importância de se analisar, além das preferências dos atores, as instituições que compõem o modelo de organização política do Estado em questão, pois são elas que determinam a margem de manobra dos governantes diante das pressões dos atores domésticos e quais destes terão mais possibilidade de serem beneficiados pelas decisões eventualmente tomadas. Acerca da relação entre os tomadores de decisão, as instituições e a margem de manobra de que dispõem, ressaltam Keohane e Milner (1996, p. 21) que:

Essa margem de escolha é uma função da moldura institucional doméstica em que eles devem operar. Em geral, instituições domésticas pré-existentes podem permitir que os atores resistam às pressões geradas pela internacionalização. As instituições podem possibilitar que os atores que perderiam com a internacionalização influenciem quaisquer mudanças. As instituições podem facilitar a criação de grupos que se opõem às mudanças ou dar-lhes acesso político privilegiado. Podem negar representação política a grupos beneficiados pelas mudanças trazidas pela internacionalização e podem, literalmente, impossibilitar novas políticas. Instituições domésticas podem simplesmente ser capazes de bloquear quaisquer mudanças, mesmo em face da internacionalização.

A esse respeito, pode-se afirmar que as instituições desempenham três papéis principais. Em primeiro lugar, podem bloquear a entrada no país de alterações de preços na economia internacional, fazendo com que haja a existência de uma “parede” entre a economia doméstica e a internacional. Outra importante forma de ação das instituições é congelar as coalizões e políticas, fazendo com que os custos decorrentes de alterações sejam muito altos e modificando os efeitos da internacionalização na economia doméstica. De acordo com Keohane e Milner (1996, p. 21):

Grupos com acesso aos centros de poder político podem manter suas vantagens, apesar da internacionalização; grupos que não dispõem de tal acesso podem ser incapazes, mesmo diante da internacionalização, de ganhá-lo.

Um exemplo do efeito das instituições sobre as decisões governamentais é descrito por Jimmy Carter, ex-presidente dos Estados Unidos da América, que, ao se referir às dificuldades que o modelo institucional norte-americano de ratificação de tratados internacionais impõe sobre os tomadores de decisão daquele país, destaca (apud PUTNAM, 1988, p. 448):

Sob a Constituição, trinta e quatro dos cem Senadores podem bloquear a ratificação de qualquer tratado. Esta é uma característica infeliz e única de nossa democracia. Devido ao poder de veto efetivo de um grupo pequeno, muitos acordos valiosos foram rejeitados e muitos tratados nunca são levados à ratificação.

A forma de organização política dos EUA, nesse sentido, é considerada pelo ex-presidente como favorável à manutenção do *status quo*, ou seja, coloca diversos empecilhos à inserção do processo de internacionalização das Relações Internacionais no âmbito interno da potência norte-americana.

Por fim, as instituições podem orientar as estratégias de resposta dos líderes quanto a mudanças na economia mundial. As escolhas de estratégias, coalizões, políticas e o momento das reformas são diferentes em cada Estado, e as instituições políticas dos países influenciam fortemente essas escolhas. Dessa forma, as decisões anteriores e as instituições condicionam as respostas que os governantes selecionam para lidar com as pressões da internacionalização.

A análise das preferências dos atores domésticos, que pressionam os tomadores de decisão, e das características das instituições que formam o modelo político do Estado possibilita uma visão mais completa da reação interna às alterações do sistema internacional. O quadro institucional pode facilitar a tarefa dos tomadores de decisão, aumentando sua margem de manobra ou, ainda, maximizar as possibilidades de ganhos dos atores internos, sejam eles beneficiados ou prejudicados pela internacionalização.

O modelo utilizado por Keohane e Milner parece adequado à análise da relação da internacionalização com o ambiente doméstico dos Estados. No entanto, faz-se necessário considerar os pontos adicionados por Helen Milner, em 1997, com o intuito de modernizar o modelo anterior. Esses pontos estão presentes na obra *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*⁹, que destaca a distribuição de informações entre os membros que participam do procedimento de tomada de decisão como outra variável que deve ser observada, como se verá a seguir.

2.4 INTERESSES, INSTITUIÇÕES E INFORMAÇÃO: O MODELO DE HELEN MILNER

Milner enfatiza a importância da associação dos níveis de análise, para que se possa compreender melhor as nuances dos processos de tomada de decisão que moldam o comportamento dos Estados nas Relações Internacionais, destacando a influência dos atores domésticos e do sistema internacional sobre os tomadores de decisão.

Os atores domésticos, argumenta Milner, estão interessados em fazer com que a política estatal atenda a seus interesses. Por sua vez, os governantes procuram ampliar o poder de influência de seu Estado no sistema internacional, com o objetivo de moldá-lo de acordo com as preferências dos atores internos mais bem estruturados.

⁹ **Interesses, instituições e informação:** política doméstica e relações internacionais.

Uma das mais importantes constatações de Milner diz respeito ao fato de que, diferentemente do que argumentam muitas teorias de Relações Internacionais, o ambiente doméstico em que as decisões de política externa são tomadas não é perfeitamente hierárquico, e o sistema internacional, por sua vez, não é puramente anárquico.

A maioria das análises teóricas entende haver uma hierarquia dominante e perfeitamente estruturada na política doméstica, com um tomador de decisão responsável, de forma praticamente exclusiva, pelas decisões do Estado, emanando deste uma decisão racional capaz de atender aos interesses dos indivíduos que estão sob sua autoridade. No nível internacional, por outro lado, os efeitos da anarquia fazem, de acordo com essas análises, com que não haja uma ordem internacional preestabelecida capaz de orientar as decisões nessa instância.

Helen Milner (1997, p. 11), ao contrário, considera que a política doméstica não é perfeitamente hierarquizada e que a política internacional não é puramente anárquica. Em sua visão, ambas se inserem entre esses dois pólos, numa situação conhecida como poliarquia, termo que se refere aos arranjos de divisão de poder entre os grupos domésticos.

Tanto a política internacional quanto a política doméstica estão situadas ao longo de um *continuum* entre a hierarquia e a anarquia. Internacionalmente, portanto, não seria correto afirmar que as relações entre Estados se dêem de forma totalmente anárquica. Essa seria uma condição extrema. Mesmo tendo as relações de poder entre os Estados grande importância, em diversas áreas das Relações Internacionais é possível observar a existência de um grau de previsibilidade e de ordem capaz de fazer com que os Estados não precisem mais confiar apenas em seu poder para garantir que prevaleçam seus interesses (KRASNER, 1986).

A importância da poliarquia para a política externa dos Estados é decisiva, como destaca Helen Milner (1997, p. 14):

A poliarquia muda a forma por meio da qual a política internacional é conduzida. Ao invés de ser uma luta pela sobrevivência do Estado, a disputa por poder interno e a negociação é que dominam as formulações de política externa. O executivo nem sempre prevalece, de acordo com o que as teorias baseadas na presunção do ator racional, como o realismo e o estadocentrismo (WALTZ, 1979; KRASNER, 1978) argumentam. Como os membros do executivo dividem o poder no processo de tomada de decisão com outros grupos internos, as escolhas políticas não irão se assemelhar a uma situação de dominação do executivo. As escolhas políticas – tanto na política doméstica quanto na externa – são o resultado de um jogo estratégico entre os atores internos. Em geral, o conflito externo e a cooperação refletem as lutas e os consensos surgidos na política doméstica.

No âmbito interno, as decisões não cabem a um ator unitário e racional, mas são influenciadas por diversos atores, que atuam de acordo com seus interesses individuais e à medida que as instituições domésticas lhes permitem. O grau de influência que esses atores terão sobre as decisões governamentais dependerá do acesso que têm às instituições e do nível de informação que detêm acerca do tema em questão. Helen Milner (1997, p. 12) observa:

A política doméstica raramente é puramente hierárquica, com um tomador de decisão unitário, mesmo em sistemas não democráticos. O apoio dos militares profissionais, das oligarquias de terras, dos grandes empresários e/ou dos partidos políticos é usualmente necessário mesmo para que os ditadores permaneçam no poder e implementem suas políticas. Esses grupos, assim, podem comumente exercer o poder de veto sobre as propostas do executivo e, em outras circunstâncias, como na escolha da agenda, podem dividir poder com o executivo.

Em Estados democráticos, a poliarquia é ainda mais visível. Diferentes atores interferem na formulação das políticas, tanto domésticas quanto internacionais desses Estados, e os tomadores de decisão, por estarem preocupados com sua reeleição ou com a manutenção do poder por seu partido, procuram atender aos interesses dos atores mais relevantes no sentido de buscar maior apoio, tanto popular quanto empresarial. Além disso, a opinião pública¹⁰ e muitos outros atores, institucionalizados ou não, participam de muitas maneiras do processo de tomada de decisão que, dessa forma, é dividido entre as diversas instâncias que compõem o governo e a sociedade.

Levando-se em consideração que a política doméstica está situada num *continuum* entre a anarquia e a hierarquia, três são os fatores que devem ser considerados, para que se possa estabelecer em que posição desse *continuum* se encaixa a sociedade do Estado a ser analisado: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições que dividem o poder entre elas e a distribuição da informação entre essas instituições. Esta é a posição de Helen Milner (1997, p. 11):

Primeiro, a poliarquia assume que as preferências dos atores diferem entre si. Se todos os atores domésticos importantes tivessem as mesmas preferências, então mesmo que eles dividissem o poder a

¹⁰ Um dos autores que trata da influência da opinião pública sobre as formulações políticas dos Estados é Ole Holsti (2004).

situação iria ser semelhante à de um ator unitário. Com as mesmas preferências, independentemente de quais atores domésticos estejam no poder, as mesmas políticas serão mantidas. Nesse sentido, a extensão em que as preferências diferem é uma variável importante. Em segundo lugar, a tomada de decisão deve ser [uma responsabilidade] dividida. Se um ator controla todo o processo de tomada de decisão, voltamos ao modelo do ator unitário, em que a hierarquia prevalece. Em terceiro lugar, se um grupo controla todas as informações relevantes sobre um tema, então, novamente, nos movemos em direção à estrutura hierárquica. Assim, os interesses, as instituições e a informação são variáveis chaves.

Nesse sentido, de acordo com Milner (1997, p. 11), "[...] a distribuição de poder e informação entre os grupos domésticos e a divergência entre suas preferências definem a extensão da poliarquia." Acerca da relação existente entre as três variáveis e a poliarquia, Milner (Ibid., 14) destaca que

[...] quanto maiores as divergências entre as preferências, mais igualmente será dividida a informação, e quanto mais as instituições dividirem o poder entre elas, mais poliárquica será a situação doméstica.

Faz-se necessária, a partir de agora, a análise das três variáveis explicitadas por Helen Milner, de forma a elucidar de que maneira a autora constrói a interação desses conceitos, estabelecendo o modelo teórico mais proeminente e atual de associação dos níveis de análise.

2.4.1 Os Interesses dos Atores

A primeira variável que pode explicar o modo pelo qual se dá a interferência dos atores domésticos na política estatal é definida pelas preferências dos atores que compõem a estrutura do processo de tomada de decisão, as quais são influenciadas pela percepção da política doméstica do país.

Basicamente, são três os atores que influenciam as decisões governamentais: os membros do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo¹¹ e os grupos de pressão. O interesse principal dos dois primeiros é a manutenção de seus cargos públicos, enquanto dos grupos de

¹¹ Os membros do Legislativo, particularmente, se situam na interface dos dois outros grupos de atores; atuam com o Executivo, mas, ao mesmo tempo, servem como canais de contato com a sociedade civil.

pressão é o aumento de seus ganhos. Para Milner, cada um desses atores, tanto os governamentais quanto os econômicos (grupos de pressão), são unitários e racionais, sendo seu interesse equivalente ao do membro médio que compõe suas estruturas.

No entender de Andrew Moravcsik (1993, p. 30), as preferências dos governantes, nesse sentido, podem refletir

[...] 1) o interesse do governante em melhorar sua posição doméstica, talvez perseguindo o interesse doméstico médio; 2) um esforço para mobilizar uma resposta ótima aos imperativos internacionais, independentemente de fatores domésticos (como destacado pelos realistas clássicos); ou 3) preferências políticas individuais sobre os temas em questão, talvez derivados de fatores de “primeira imagem” idiossincráticos como a histórica política passada ou o idealismo pessoal.

Os autores que trabalham com a associação dos níveis de análise enfatizam a primeira e a terceira hipóteses, dando maior destaque à última. Um dos mais importantes objetivos dos governantes é a reeleição, ou seja, a manutenção de seu cargo (ou do poder político com seu partido, no caso de não haver o instituto da reeleição). Para atingi-lo, os tomadores de decisão se preocupam preponderantemente com dois fatores: o andamento geral da economia e as preferências dos grupos de pressão que os apóiam (MILNER, 1997, p. 35). Assim, somente se mantiverem o apoio dos grupos que os auxiliaram a ascender ao poder ou se ampliarem sua zona de influência perante os eleitores, o que seria atingido se conseguissem distribuir a riqueza existente no país para um grande número de cidadãos, os governantes poderão atingir seu objetivo principal.

Como afirmam Garrett e Lange, é difícil, porém, para os governantes conhecerem as preferências da maioria dos cidadãos em todas as questões. Não há como um político estabelecer campanhas de opinião pública em cada questão sobre a qual irá decidir. Dessa forma, muitas vezes opta por privilegiar os interesses dos grupos de pressão que revelam um posicionamento acerca do tema. Na opinião desses autores (1996, p. 50):

Os políticos não têm condições de perguntar o que é bom para a sociedade como um todo no longo prazo, pois perderiam poder nesse ínterim. A maneira mais fácil de evitar isso é distribuir os benefícios entre aqueles grupos cujo apoio os colocou no poder – mesmo que isso signifique um custo significativo para o desempenho macroeconômico.

Assim, para conquistar o necessário apoio dos grupos de pressão, que pode ser decisivo para o resultado de uma campanha, principalmente nos EUA, onde esses grupos têm ampla liberdade de atuação, os governantes devem atender a seus interesses (JULIEN, 1988).

Ao buscar a maximização dos interesses dos grupos de pressão que formam sua base de apoio, diferenças tendem a aparecer nas preferências do Executivo e do Legislativo, que seriam consideradas semelhantes. Isso ocorre pelo fato de que políticos que representam jurisdições maiores tendem a se preocupar, preponderantemente, com o bem-estar geral da economia, enquanto os políticos que estão mais próximos dos grupos de pressão tendem a privilegiar os interesses destes, mesmo que não estejam em consonância com os do eleitor médio (MILNER, 1997, p. 37-41).

Como a tendência é uma maior aproximação dos membros do Poder Legislativo com os grupos de pressão, os congressistas pressionam o Executivo para que decida favoravelmente aos interesses dos atores aos quais estão ligados. Se os interesses do grupo de pressão forem diferentes dos interesses dos eleitores médios, que provavelmente serão defendidos pelo Executivo, a diferença entre os dois Poderes se torna mais aparente.

Além disso, em sistemas políticos presidencialistas ou naqueles em que há a presença de mais de um partido político, existe a possibilidade de um governo dividido, que implica divisão não só entre os Poderes, mas também dentro da própria Casa Legislativa. Se os partidos políticos que atuam no sistema governamental forem coesos e exigirem disciplina de seus afiliados (MILNER, 1997, p. 41), haverá uma forte tendência para divisões dentro do governo, e, nos moldes do sistema anárquico, terá preponderância o grupo de interesse que tiver mais influência ou poder de barganha em relação ao Executivo. Quanto mais dividido for o governo, menor a probabilidade de cooperação entre os Estados e maior a possibilidade de que os interesses do Poder Legislativo sejam atendidos, em detrimento dos interesses dos membros do Poder Executivo.

Além das preferências dos tomadores de decisão, os interesses e as estratégias que utilizam os grupos domésticos para pressionar os governantes podem ser fatores decisivos na associação dos níveis interno e externo de análise. Referindo-se aos governantes como atores políticos e aos grupos de pressão como atores econômicos, Milner (1997, p. 15) destaca que:

Os interesses dos atores representam seus objetivos fundamentais, que mudam pouco. Os interesses dos atores econômicos envolvem maximizar seu lucro, enquanto os interesses dos atores políticos lar-

gamente se relacionam com a manutenção do cargo político. Em qualquer tema, esses interesses genéricos não distinguem atores políticos e econômicos. O que os diferencia são suas preferências políticas, que derivam de seus interesses. As preferências se referem a escolhas políticas específicas que os atores acreditam que irão maximizar seus lucros ou as chances de reeleição em um tema particular. Apesar de que todos os atores políticos podem dividir os mesmos interesses, suas preferências políticas irão variar de acordo com sua situação política, por exemplo, sua filiação partidária, as características do eleitorado, e assim por diante. O mesmo é verdade para atores econômicos. Os interesses são a fundação estável sobre a qual as preferências políticas dos atores variam quando sua situação e sua área política variam. As preferências são variáveis; os interesses não.

Em conseqüência do grande número de atores domésticos que se relacionam a cada tema específico e da complexidade da política interna dos Estados, a tendência é de que haja diversos atores pressionando em distintas direções. Durante o processo de tomada de decisão acerca da imposição de uma barreira comercial, por exemplo, haverá grupos que pressionarão os governantes para que a barreira seja imposta e, também, grupos que pressionarão no sentido inverso, ambos ameaçando com a retirada de seu apoio eleitoral. Dificilmente haverá, dessa forma, consenso no Estado sobre qual visão de interesse nacional é a mais adequada.

Nesse sentido, as escolhas políticas terão ramificações eleitorais. Os governantes terão de considerar as conseqüências eleitorais de suas decisões, o que faz com que os grupos mais importantes e poderosos, que contam com o apoio do maior número de eleitores, tendam a ver seus interesses atingidos. Acerca do tema, destaca-se o pensamento de David Lake (apud MORAVCSIK, 1993, p. 12), que identifica

[...] o "interesse comercial nacional" com o Poder Executivo do governo, enquanto os grupos de interesse domésticos são vistos como forças que impedem o Executivo de perseguir o bem comum. Ele conclui que os fatores internacionais explicam o nível geral das tarifas, enquanto as teorias domésticas explicam a distribuição das tarifas entre os setores.

Exemplificando, o nível tarifário médio aplicado pela política comercial dos Estados Unidos é baixo, e o país opta pela proteção de apenas algumas de suas indústrias, por meio da utilização de picos tarifários. Dessa forma, considera-se que a posição de David Lake se coaduna com a adotada neste ensaio, pois somente uma análise baseada em variáveis

domésticas pode explicar o protecionismo estadunidense. Isso ocorre porque, à medida que as tarifas são reduzidas, os bens importados se tornam mais competitivos, o que aumenta os incentivos para que as indústrias que competem com produtos importados pressionem o governo, a fim de que sejam criadas barreiras comerciais (FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996, p. 36). Assim, a posição de liderança dos Estados Unidos pode explicar sua média tarifária baixa, sendo esse país o grande propulsor do regime internacional de comércio vigente.

Para que a concessão das medidas protecionistas às indústrias norte-americanas possa ser compreendida, porém, faz-se necessária a análise da relação de forças existente no âmbito doméstico dos EUA. Nesse sentido, deve ser beneficiado pelo resultado do processo de tomada de decisão o grupo que demonstrar mais força e poder de influenciar o eleitorado para os membros do governo que, por medo de perderem uma parcela importante de seus apoiadores, se sentem constrangidos a decidir em seu benefício. Esse processo é ainda mais comum nas decisões que dizem respeito às relações comerciais entre os Estados, pois há uma tendência de participação maior dos atores domésticos nas negociações que envolvem esse tema (PUTNAM, 1988, p. 445).

Em resumo, ao destacar o Executivo, o Legislativo e os grupos de pressão internos como os atores mais relevantes a serem estudados no processo de tomada de decisão, Helen Milner enfatiza que o principal interesse dos atores políticos é a manutenção de seus cargos, que pode ser garantida por meio do provimento de bens coletivos e uma economia próspera à população média do Estado, ou pela manutenção de sua base eleitoral e financeira, formada pelos grupos de pressão (atores econômicos) que os apóiam. Como os governantes dificilmente percebem qual a melhor forma de prover benefícios para o eleitor médio, pois não dispõem de recursos para captar eficientemente quais as preferências da maioria da população, muitas vezes optam por garantir sua base de apoio eleitoral, concedendo benefícios aos grupos de pressão mais importantes e atendendo às suas demandas, quando da formulação de políticas.

O interesse principal dos grupos de pressão, por sua vez, está relacionado à maximização de seus lucros, e o foco de sua atuação está voltado à pressão que exercem sobre os governantes para que adotem políticas que lhes favoreçam. O desempenho dos atores econômicos, porém, irá depender de seu acesso às instituições que compõem a estrutura governamental, como será destacado seguir, e de sua capacidade de mobilização eleitoral.

2.4.2 Instituições

As instituições também têm influência direta sobre o resultado da tomada de decisão, pois definem a moldura em que o jogo político será disputado. A forma pela qual as instituições são organizadas estabelece quais atores irão participar do processo de tomada de decisão e que funções cada ator poderá desempenhar durante o processo. A análise das instituições, dessa forma, é importante no sentido de identificar que mecanismos os atores políticos podem utilizar para maximizar a possibilidade de manutenção de seus cargos ou, no caso dos atores econômicos, para garantir o aumento de seus ganhos. Além disso, as instituições definem o grau de poliarquia do sistema político em questão, sendo também importantes para a compreensão da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em cada modelo de organização governamental.

Apesar de relevantes, todavia, as instituições só serão importantes à medida que suas características sejam associadas às preferências dos atores políticos. Se as competências relativas ao processo de tomada de decisão estiverem concentradas nas mãos de um único ator, as preferências perderão importância. Por outro lado, se os atores tiverem as mesmas preferências, o Estado poderá ser visto como um ator unitário, não fazendo diferença que organizações governamentais são responsáveis pelas etapas do processo de tomada de decisão.

Considera-se ainda que, se os atores têm preferências em relação aos temas específicos, também devem ter preferências em relação a que instituições serão competentes para tomar as rédeas do processo de tomada de decisão. Como certas instituições privilegiam alguns atores em detrimento de outros, esses terão preferências acerca das instituições a que recorrerão. Embora as instituições sejam mais estáticas que as preferências dos atores, elas são parte do jogo doméstico e podem sofrer modificações.

Nesse sentido, “[...] quem controlar as escolhas institucionais irá ser muito poderoso.” (MILNER, 1997, p. 19). As próprias instituições são fruto do jogo político doméstico, e os atores mais poderosos terão dois objetivos ao fazerem parte de um processo de tomada de decisão: pressionar o governo para que os interesses sejam defendidos, e se aproximar das instituições que tendem a privilegiá-los.

Ao se analisar as características das instituições, portanto, é preciso verificar de que forma as competências legislativas, que incluem desde a definição da agenda política até práticas utilizadas para pressionar os

atores a agir de uma determinada forma, estão divididas entre os tomadores de decisão.

Acerca dos poderes legislativos, Lisa Martin e Kathryn Sikkink trabalham com os conceitos de aprovação, autorização e aquiescência para analisar os diferentes mecanismos de relacionamento entre o Poder Executivo, que negocia e assina os tratados internacionais, e o Poder Legislativo, que dá o aval anterior ou posterior, dependendo do sistema utilizado, às negociações celebradas pelo Executivo. A esse respeito, Moravcsik (1993, p. 27), ao citar essas autoras, observa:

Aprovação denota uma ratificação *ex post*. A autorização denota uma ratificação *a priori*, como as provisões do *fast track*¹² para a aprovação pelo Congresso das leis comerciais; e a aquiescência denota um acordo que não precisa de ratificação formal e contra o qual os grupos domésticos hostis devem iniciar ações específicas. Quanto mais restritivo for o procedimento de ratificação, segundo a hipótese das autoras, menor autonomia terá o governante.

Helen Milner, porém, amplia para cinco as competências legislativas envolvidas no processo de tomada de decisão, utilizando um modelo que se aproxima mais do sistema político norte-americano, objeto de seu estudo. De acordo com a autora, os poderes que compõem a tomada de decisão são a definição da agenda (ou iniciação), a emenda, a ratificação ou veto, o uso dos referendos e os pagamentos paralelos (*side payments*). A distribuição desses poderes varia de acordo com cada sistema de governo específico. A autora esclarece (1997, p. 102):

A definição da agenda normalmente se refere tanto à lista de tópicos ou temas que são trazidos para consideração [...] quanto às alternativas que são postas à disposição [...] Aquele que define a agenda pode ser capaz de selecionar a seqüência em que as opções são consideradas, que é outra forma de induzir os outros a adotar as políticas preferidas por aquele que seleciona a agenda. Esta capacidade de definir o problema, estruturar as alternativas para lidar com ele e ordenar a consideração dos problemas e alternativas dá àquele que define a agenda um grande poder.

¹² Antiga denominação da *Trade Promotion Authority (TPA)*. Trata-se de uma autorização prevista pelo sistema norte-americano, em que o Congresso tem competência para delimitar a capacidade negocial do presidente em relação a temas comerciais.

O poder de emendar também é extremamente relevante, pois o ator que tem essa capacidade pode alterar a proposta que lhe foi apresentada por aquele que definiu a agenda, de forma a adaptá-la a seus interesses.

O poder de ratificação implica que a proposta criada por aquele que define a agenda deve ser aprovada por outro ator. Normalmente, nos sistemas eleitorais em que o Executivo define a agenda, cabe ao Legislativo a ratificação das propostas. Por outro lado, se o Legislativo é quem define a agenda, em muitos sistemas, será o Executivo competente para vetar a iniciativa, se isso lhe parecer conveniente. Na conceituação de Milner (1997, p. 128):

As instituições políticas nacionais determinam um amplo conjunto de parâmetros sob os quais o jogo doméstico é disputado. O tema particular sob consideração determina a estrutura de preferências e molda o debate em relação às instituições de ratificação que são utilizadas. Por outro lado, o processo de ratificação seleciona que atores serão os eleitores médios de quem o Executivo deve obter o apoio, então determinando o jogo doméstico de ratificação.

A ratificação, dentro da estrutura de tomada de decisão, é uma das etapas mais relevantes, pois os governantes preocupam-se em favorecer as preferências dos atores que têm o poder de ratificar os tratados para que suas iniciativas não sejam vetadas.

Os “referendos são votos pelo público aprovando ou rejeitando uma proposta de política governamental” (MILNER, 1997, p. 108).

Os pagamentos paralelos são localizados na ordem doméstica, sendo utilizados por alguns atores internos para pressionar os demais a atuar de acordo com seus interesses, podendo ser traduzidos em sanções ou ameaças de aplicação de sanções. Milner (1997, p. 109) observa que:

Os pagamentos paralelos referem-se a uma vasta gama de táticas que têm um elemento comum. Como o nome implica, os pagamentos paralelos envolvem um ator desistindo de um valor em um tema específico em troca do mesmo comportamento por outros atores em outros temas específicos.

Práticas de pagamentos paralelos podem incluir troca de votos, concessões governamentais e a reciprocidade, ou seja, a troca do posicionamento político de um ator por benefícios posteriores a ele oferecidos.

No sistema de organização política da maioria dos países democráticos, os poderes legislativos são divididos entre o Legislativo e o Executivo. Mais especificamente, em relação aos Estados Unidos, é também importante a participação dos grupos de pressão, que têm amplo acesso aos tomadores de decisão, principalmente no Congresso norte-americano.

2.4.3. Informação

A distribuição da informação entre os atores é importante, porque esse é um processo, essencialmente, desigual, e o fato de que alguns possuem uma quantidade maior de informações faz com que a qualidade dos resultados do processo de tomada de decisão seja diferente entre os países.

Com efeito, quando incompleta, a informação faz com que os atores não tenham plena capacidade de tomar suas decisões ou, simplesmente, leva-os a resultados ineficientes. Por outro lado, o ator que possui melhores informações tem benefícios políticos variados. Segundo Milner (1997, p. 21):

Na maioria dos casos, considera-se que os membros do Executivo (primeiros-ministros, presidentes ou ditadores) possuem vantagens de informação sobre os outros atores domésticos.

Isso decorre do fato de que os membros do Executivo dispõem de uma estrutura destinada a apoiá-los e a lhes fornecer subsídios para que possam decidir de forma a maximizar seus interesses.

Por outro lado, a presença de grupos de interesse bem informados faz com que haja uma tendência de preponderância dos interesses do Legislativo, pois seus membros, por serem representantes de parcelas menores da sociedade do que os membros do Poder Executivo, estão mais próximos dos grupos de pressão e, conseqüentemente, sofrem influência mais direta destes, recebendo também informações privilegiadas a um baixo custo (JULIEN, 1988).

De acordo com Milner, os grupos de interesse têm papel fundamental na solução de problemas de informação ou falta de informação dos líderes governamentais. Provendo informações para os legisladores ou para os membros do Poder Executivo, os grupos de pressão podem trabalhar para que a tomada de decisões seja favorável a seus objetivos, independentemente do resultado final de um processo de negociação internacional. Nesse sentido, se os grupos de pressão de uma determinada indústria atuam em um processo de tomada de decisão, cumprindo o pa-

pel de patrocinadores ou avalistas (*endorsers*) de uma causa específica, tendem a fornecer informações aos governantes com o intuito de aumentar sua capacidade de influência em relação à decisão, o que potencializa suas chances de verem seus interesses prevalecer.

3 CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, a teoria de Relações Internacionais e, mais especificamente, as análises teóricas acerca da tomada de decisão dos Estados vêm passando por constantes modificações. Desde a década de 60, modelos teóricos que identificam o Estado como ente racional e unitário vêm sendo superados e substituídos por análises que apresentam a associação entre os níveis sistêmico e doméstico, ou seja, que explicam as decisões estatais com base na influência que os acontecimentos do sistema internacional têm na política interna dos países e vice-versa.

Com o fim da guerra fria e o encerramento dos regimes militares na América Latina, as decisões que podem ser explicadas com base no modelo racional são cada vez mais escassas, pois a opinião pública e os mais diversos grupos de interesses, sejam eles representantes de uma parcela da população ou de grupos empresariais, passam a buscar uma maior participação nos processos de tomada de decisão.

Nas palavras de Robert Putnam (1988, p. 427), a análise realista do Estado como ente racional e unitário está superada.

Não é benéfico debatermos se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou o reverso. A resposta a essa questão é claramente “ambas, algumas vezes”. As questões mais interessantes são *Quando?* e *Como?* (grifo do autor).

O Estado, portanto, passa a ser considerado como um ator não racional, pois não toma todas as decisões com base em um cálculo custo-benefício, tendo o interesse estatal como seu objetivo final. Ao contrário, o Estado pode tomar decisões que, por vezes, prejudiquem sua posição no sistema internacional, mas que atendam aos interesses de atores domésticos que podem futuramente beneficiar o tomador de decisões por meio de auxílio financeiro ou de barganhas políticas, por exemplo.

Entretanto, pela quantidade de atores que interagem na política doméstica dos países, os teóricos que buscam explicações que associem o nível sistêmico e o doméstico de análise têm encontrado dificuldades para

criar modelos que ofereçam explicações tão lógicas e bem estruturadas quanto as apresentadas pelo modelo do Estado unitário e racional.

Nesse sentido, este ensaio teve o objetivo de expor e analisar algumas peculiaridades dos modelos teóricos que mais ganharam projeção ao buscarem a associação dos níveis de análise e que mais se aproximaram do modelo realista no que diz respeito à sua parcimônia e objetividade.

Dentre os modelos apresentados, destaca-se o de Helen Milner como o mais propício à análise dos processos de tomada de decisão na atualidade. Por apresentar os interesses dos atores que agem domesticamente, as instituições que compõem a realidade política dos Estados e a distribuição das informações entre os referidos atores como variáveis a serem observadas, o modelo é capaz de fornecer explicações que se aproximam da realidade empírica da construção das decisões estatais.

Por fim, duas observações acerca da utilização dos modelos teóricos apresentados são importantes. A primeira se refere ao fato de que novas observações sobre a análise das decisões de política externa dos países ainda estão sendo desenvolvidas, o que demonstra que esse é um tema em constante construção.

Além disso, é evidente que as premissas e conceitos expostos e discutidos neste ensaio se referem, de forma bastante orientada, à sociedade política dos Estados Unidos, o que relativiza sua capacidade explicativa. Uma abordagem mais geral, portanto, exigiria a inclusão de aspectos que não aparecem ou que se manifestam de forma um tanto diferente nos casos latino-americano, europeu, asiático ou de outras sociedades cuja formação política e cultural difere da experiência norte-americana.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T. **La esencia de la decisión**: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, 1988.

BARRINGER, William H.; PIERCE, Kenneth J. **Paying the price for big steel**: \$100 million in trade restraints and corporate welfare. American Institute for International Steel, 2000. Disponível em: <<http://www.aiis.org/>>. Acesso em: 6 jun. 2004.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Contending theories of international relations: a comprehensive survey**. 5. ed. United States: A. W. Longman, 2001.

FRIEDEN, Jeffry A.; ROGOWSKI, Ronald. The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview. In: KEOHANE, Robert O; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics**. New York: Cambridge University, 1996.

GARRETT, Geoffrey; LANGE, Peter. Internationalization, institutions and political change. In. KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics**. New York: Cambridge University, 1996.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. **Protection for sale**. ago. 1992. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4149.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2003.

HUFBAUER, Gary Clyde; GOODRICH, Ben. Steel: big problems, better solutions. **International Economics Policy Brief**, n. 1-9, 2001. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb01-9.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2005.

HOLSTI, Ole. **Public opinion and american foreign policy**. revised edition. Ann Arbor: University of Michigan, 2004.

JULIEN, Bruno. **Les groupes de pression américains: le lobby agro-alimentaire à l'assaut du pouvoir – un modèle pour L'europe?** Paris: Skippers, 1988.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics**. New York: Cambridge University, 1996.

_____.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 2. ed. New York: Longman, 2001.

KRASNER, Stephen D. (Org.). **International regimes**. 4. ed. Ithaca: Cornell University., 1986.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations.** New Jersey: Princeton University, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: Integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **International bargaining and domestic politics: double-edged diplomacy.** United States: University of California, 1993.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

TOMASSINI, Luciano. **Teoría y práctica de la política internacional.** Santiago: Universidad Católica de Chile, 1989.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MARIANO, Marcelo Passini. Origens dos instrumentos de formulação da política comercial norte-americana. **Revista de Sociologia Política**, n. 20, p. 43-54, 2003.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory: realism, pluralism, globalism and beyond.** Allyn and Bacon. 3. ed. Needham Heights: Needham Heights, 1999.

Artigo recebido em 17/10/2006.
Aprovado para publicação em 6/11/2006.