

## 2- Abordagem teórica

*“Man is the only animal whose desires increase as they are fed; the only animal that is never satisfied.”*

Henry George

*“Hegel was right when he said that we learn from history that man can never learn anything from history.”*

George Bernard Shaw

De certa forma, as epígrafes escolhidas para iniciar este capítulo captam a essência da abordagem realista neoclássica ofensiva que servirá de base para os estudos de caso dos capítulos seguintes. Como veremos, adeptos dessa linha teórica argumentam que os chefes de Estado estarão sempre buscando mais poder; quanto maiores forem suas capacidades relativas, mais influência política procurarão exercer no sistema internacional. E parecem ser, de fato, incapazes de aprender com a história, pois buscam a maximização de poder muitas vezes ultrapassando os limites em que garantem a própria segurança, e chegando a provocar a união de seus adversários e, assim, a própria ruína.

Neste capítulo, procuro desenvolver a abordagem realista neoclássica, justificando sua utilização como base para análise dos processos decisórios de política externa, especialmente na área de segurança. Há bastante controvérsia na academia sobre essa perspectiva teórica que, como veremos, é por vezes confundida com a linha liberal, embora o liberalismo apresente uma visão diametralmente oposta sobre as relações de causalidade entre política doméstica e política internacional. Por isso, desenvolveremos melhor o debate entre essas linhas de pesquisa, procurando deixar clara a distinção entre as duas e avaliar suas forças e fraquezas.

Antes de tratar do embate entre realismo e liberalismo, precisamos justificar a atenção dada a estes rótulos. Seria um exercício fútil e arbitrário tentar reunir

alguns teóricos em um grupo e contrapô-los a outros? Em outras palavras, qual é a utilidade de debatermos as fronteiras entre os paradigmas? Este tema será brevemente tratado aqui, a fim de explicar a relevância da própria dissertação que, afinal, tem como objetivo testar a capacidade explicativa de dois paradigmas distintos.

Em seguida, discutiremos a fronteira específica entre realismo e liberalismo. Este assunto já é muito debatido na disciplina de Relações Internacionais, mas não o bastante já que, como veremos, ainda há leituras confusas sobre ambos os paradigmas, que impedem ou dificultam o exercício mais profícuo de testar as verdadeiras propostas destes marcos teóricos.

Veremos, ainda, alguns debates internos ao programa de pesquisa realista, como aquele acerca da definição de “balança de poder” como uma política de Estado ou um resultado sistêmico, assim como o debate entre realistas defensivos e ofensivos sobre qual é o interesse maior dos Estados: segurança ou poder.

Os realistas neoclássicos oferecem recursos importantes para a interpretação dos casos concretos apresentados nos capítulos seguintes. Cada teórico tem como objeto de estudo uma política específica; Zakaria procura explicar a expansão<sup>1</sup>, Schweller analisa a balança de poder<sup>2</sup>, Christensen e Snyder estudam a formação de alianças<sup>3</sup>, entre outros. O comportamento que pretendo explicar com essa dissertação é o de intervenção nos assuntos internos de outro Estado. Como as intervenções que pretendo analisar foram realizadas dentro de áreas de influência já estabelecida, não caracterizaram políticas expansionistas e sim de manutenção do *status quo*, a teoria mais indicada é a de Schweller. Portanto, farei uma breve explanação dessa teoria.

Tendo resumido a teoria de Schweller, procurarei desenvolver brevemente o conceito de grande estratégia, que facilita a compreensão da forma como o realismo neoclássico explica política externa. Há dois níveis no processo de decisão: o da grande estratégia, em que se analisam as posições de poder no

---

<sup>1</sup> ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world rule*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

<sup>2</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

<sup>3</sup> CHRISTENSEN, Thomas e SNYDER, Jack. Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity, *International Organization*, vol. 44 (1990).

sistema e se define o objetivo do Estado, e o nível das decisões táticas, que devem servir à consecução do objetivo estabelecido na grande estratégia.

Finalmente, trataremos da variável doméstica que é o principal objeto de análise deste projeto: a opinião pública. Perceberemos que a discussão sobre a natureza e o impacto desta variável nas decisões de política externa se insere naquele debate mais amplo entre as perspectivas liberal e realista. Nos capítulos seguintes, ou seja, nos estudos de caso, avaliaremos a adequação do realismo neoclássico para explicar a influência de variáveis domésticas em formulação de política externa na área de segurança.

## 2.1.Fronteiras

Embora as fronteiras entre as diversas escolas de pensamento na disciplina de Relações Internacionais sejam porosas e os paradigmas, mesmo competindo entre si, acabem por influenciar uns aos outros, é analiticamente útil que se tracem essas fronteiras. Da mesma forma, ainda que haja teorias divergentes dentro de uma mesma escola, a identificação de certos pressupostos comuns que diferenciem essas teorias das pertencentes a outros programas de pesquisa é o que permite a existência do debate mais significativo na disciplina, que gira em torno desses pressupostos essenciais e assim questiona a validade das próprias bases em que estão alicerçadas as teorias.

Como argumenta Waltz, discutir abordagens, e não teoria específicas, “inclinará os nossos pensamentos mais na direção das possibilidades e limitações de diferentes tipos de teorias e menos na direção das forças e fraquezas de determinados teóricos”<sup>4</sup>. Com este foco nas premissas, poderemos avaliar qual é o caminho mais promissor, ou o programa de pesquisa que merece mais atenção.

Há, no entanto, confusão e divergências não só quanto às assunções de cada paradigma como também com relação às fronteiras entre os mesmos. A principal fonte de controvérsias neste sentido é a distinção entre teorias realistas e liberais. Isso porque, como explica Gunther Hellmann,

---

<sup>4</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.34

*“there are neither “unchanging” nor intersubjectively agreed-upon sets of “liberal” (or realist) premises. There are only competing narratives of “traditions” as Alasdair MacIntyre defines them: “A tradition not only embodies the narrative of an argument, but is only recovered by an argumentative retelling of that narrative which will itself be in conflict with other argumentative retellings””<sup>5</sup>.*

Ou seja, a cada vez que nos referimos a uma “tradição” ou a um “paradigma”, estamos criando uma narrativa que une teorias bastante díspares em um grupo e o distingue de outros. Podemos encontrar narrativas diferentes e igualmente válidas e úteis.

A utilidade de uma taxonomia que cria ou reproduz agrupamentos de teorias e os contrapõe uns aos outros pode ser avaliada pela demonstração de que estes grupos geram previsões e explicações diferentes (até mesmo opostas) sobre o funcionamento do sistema internacional. Em outras palavras, se cada um dos programas de pesquisa apresenta coesão interna e distinção com relação aos demais, é útil o debate sobre as premissas essenciais destes diferentes paradigmas, e, portanto, temos aí uma categorização válida.

Legro e Moravcsik, autores cujo texto sobre realismo contemporâneo será debatido nesta dissertação, explicam a importância do debate acerca dos paradigmas no seguinte trecho:

*“Although battles among abstract “isms” can often be arid, the specification of well-developed paradigms around sets of core assumptions remains central to the study of world politics. By unambiguously linking specific claims to common core assumptions, paradigms assist us in developing coherent explanations, structuring social scientific debates, considering a full range of explanatory options, defining the scope of particular claims, understanding how different theories and hypotheses relate to one another, and clarifying the implications of specific findings”<sup>6</sup>.*

Temos um problema, no entanto, quando encontramos falhas essenciais em uma narrativa ou taxonomia, como quando esta atribui a um grupo o embasamento em premissas que jamais foram adotadas pelo mesmo. É o caso desta mesma obra de Legro e Moravcsik, que veremos a seguir.

---

<sup>5</sup> HELLMANN, Gunther. Correspondence: Brother, can you spare a paradigm? *International Security*, Vol.25, N.1 (Summer 2000), p.171.

<sup>6</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, “Is anybody still a realist”, *International Security*, Vol. 24, N° 2 (Fall 1999), p.8.

## 2.2.A fronteira entre o realismo e o liberalismo

Uma das mais recentes confusões sobre fronteiras na disciplina é encontrada no artigo “*Is anybody still a realist*”<sup>7</sup>, de Legro e Moravcsik. Os autores confundem os realistas neoclássicos, cujos trabalhos servirão de base teórica para esta dissertação, com liberais que estariam sofrendo uma grave crise de identidade. Legro e Moravcsik atacam os adeptos das novas abordagens realistas de política externa, afirmando que estes autores abandonam premissas básicas que confeririam ao paradigma realista coerência e distinção.

Os realistas contemporâneos<sup>8</sup>, no entanto, respondem a este desafio demonstrando que Legro e Moravcsik estabelecem como premissas básicas do realismo assunções que esvaziariam o paradigma, tirando o rótulo de realista até mesmo de Morgenthau e Waltz. É este debate que desenvolverei a seguir, explicando como é possível fazer uma análise de política externa primordialmente interessada nos efeitos de variáveis domésticas sendo fiel aos princípios essenciais de um programa de pesquisa realista.

Veremos em seguida que, quando os autores liberais afirmam que os neoclássicos tentam corrigir o neo-realismo e acabam abandonando o paradigma realista – em suas palavras, “[r]ecent realist scholarship unwittingly throws the realist baby out with the neorealist bathwater<sup>9</sup>” –, encontramos dois problemas nessa afirmação. O primeiro problema é o de afirmarem que os realistas acabam por descartar as assunções básicas do paradigma. O segundo problema é o de acreditarem que os novos realistas pretendem desacreditar o neo-realismo, quando na verdade o utilizam em suas análises da estrutura sistêmica. Nos voltamos agora para o primeiro ponto, referente às premissas fundamentais do realismo. Posteriormente trataremos da relação entre as teorias neoclássicas e neo-realistas.

---

<sup>7</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, “Is anybody still a realist”, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p. 5 - 55.

<sup>8</sup> Legro e Moravcsik designam os realistas que analisam política externa adotando variáveis do nível doméstico como “realistas contemporâneos”. Utilizei neste projeto esta mesma denominação e a de “neoclássicos” como termos intercambiáveis. Ao fazê-lo me baseio na taxonomia elaborada por Jeffrey Taliaferro, que inclui na categoria de neoclássicos os chamados realistas ofensivos e defensivos.

<sup>9</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, “Is anybody still a realist”, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p.6.

## 2.3.As premissas

Legro e Moravcsik atribuem três premissas essenciais ao paradigma realista, que seriam referentes aos atores, à agência e à estrutura. A primeira seria a do ator unitário e racional, a segunda se referiria à natureza fixa e uniforme das preferências dos Estados, que estariam em constante competição pelo controle de recursos escassos, e a terceira seria a da primazia das capacidades materiais na constituição da estrutura<sup>10</sup>.

Segundo os autores, “[m]ost recent realist scholarship – notably that of “defensive” and “neoclassical” realists – flatly violates the second and third premises”<sup>11</sup>. Alegam, portanto, que os teóricos neoclássicos só adotam a primeira premissa, a qual, por si só, não caracterizaria uma abordagem como realista. Desta forma, Legro e Moravcsik tentam puxar essas novas teorias para o seu campo liberal ou, ao menos, esvaziar o campo realista de alguns dos seus mais destacados teóricos.

Começamos pela premissa sobre a natureza dos atores. Como já mencionado, Legro e Moravcsik alegam que uma das assunções essenciais ao realismo é a de que os principais atores das RI são Estados e de que estes são unitários e racionais. A premissa de racionalidade não distinguiria o realismo dos demais paradigmas. Nas palavras dos autores, “a variety of scholars agree that the assumption of hierarchical actors interacting rationally in an anarchic world is insufficient to distinguish realism. (...) this assumption is shared by almost all other schools”<sup>12</sup>.

Embora concorde com Legro e Moravcsik quando afirmam que a premissa da racionalidade é adotada por realistas, mas não distingue por si só este paradigma dos demais, eu não poderia deixar de lado a discussão referente aos atores e focar, aqui, nas duas outras assunções (sobre a natureza das preferências dos Estados e sobre a caracterização da estrutura sistêmica), pois, em primeiro lugar, a assunção do realismo referente aos atores não se restringe à noção de racionalidade; há também a questão de serem os Estados considerados atores

---

<sup>10</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, “Is anybody still a realist”, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p.12 - 16

<sup>11</sup> Ibid., p.19.

<sup>12</sup> Ibid., p.20

unitários, ponto que discutirei mais adiante. Em segundo lugar, como veremos em seguida, há autores realistas que negam a adoção da premissa da racionalidade, e como pretendo não só questionar as asserções de Legro e Moravcsik sobre o realismo, mas principalmente identificar as assunções que tornam este paradigma coeso e distinto dos demais, considero necessário discorrer também sobre a premissa da racionalidade. Vejamos, primeiramente, como realistas lidam com essa questão. Morgenthau dizia que:

“[é] claro que nem todas as políticas externas seguiram sempre um caminho tão racional, objetivo e frio. Os elementos eventuais de **personalidade, preconceitos e preferências subjetivas, aliados a todas as fraquezas do intelecto e da vontade a que a carne está sujeita, tendem a desviar a execução das políticas externas de seu curso racional.** (...) Não obstante, uma teoria de política externa que aspire à racionalidade terá, nesse ínterim, como que abstrair esses elementos irracionais e buscar pintar um quadro de política externa mediante o qual se comprove que a essência racional se baseou na experiência, sem os inerentes desvios da racionalidade, que igualmente são encontrados na experiência”<sup>13</sup>

No trecho supracitado, Morgenthau menciona motivos para que haja certos desvios do que chama de “curso racional” da política externa. No entanto, erros de cálculo derivados das “fraquezas do intelecto” e de “preconceitos” não geram comportamentos irracionais. Afinal, se forem calculados os custos e benefícios, e se a partir destes cálculos for escolhido certo comportamento, mesmo que haja erro nos cálculos, haverá racionalidade nessa escolha. Será racional, também, toda ação que objetivar a maximização de ganhos individuais em detrimento da coletividade, ou seja, toda ação baseada em “personalidade, preconceitos e preferências subjetivas”.

Discordo, portanto, do uso feito por Morgenthau da palavra “racional”, mas não do significado de suas colocações. O autor está se referindo à racionalidade que serve ao Estado (à sua sobrevivência e autonomia no sistema internacional) e dos potenciais desvios de conduta dos governantes que podem prejudicar seus Estados. Ou seja, procura explicar que nem todas as ações dos chefes de Estado refletirão os padrões, observados nas teorias realistas, de defesa do interesse nacional. Tampouco refletirão qualquer outra teoria. Afinal, as abordagens teóricas não são espelhos da realidade, mas simplificações que nos servem como instrumental para compreensão do mundo em que vivemos.

A perspectiva realista não afirma que todos se comportarão racionalmente seguindo os princípios da balança de poder, e sim que todos os Estados que não observarem estes princípios sofrerão as conseqüências de suas ações, ficando em posição de maior vulnerabilidade no sistema internacional. Por isso, prescreve a ética das conseqüências aos tomadores de decisão; eles deveriam adotar políticas que tivessem como conseqüência a manutenção ou o acréscimo do poder relativo de seus Estados.

Portanto, o embasamento em percepções equivocadas e erros de cálculo não é suficiente para que caracterizemos certos comportamentos como “irracionais”. A racionalidade consiste no cálculo em si, e não na exatidão do mesmo. Cálculos de relação custo/benefício mal feitos ainda são cálculos. Ademais, as informações disponíveis são sempre imprecisas e demasiado complexas. Por fim, sabemos que a razão do governante pode servir a outros propósitos e não ao interesse nacional, mas realistas procuram o padrão nas relações internacionais e consideram que este comportamento contrário aos interesses do Estado é um desvio, uma anomalia. Quando se observa tal desvio, o resultado é a maior vulnerabilidade do Estado. Nas palavras de um dos realistas que responderam aos ataques de Legro e Moravcsik, “*the most basic realist proposition is that states must recognize and respond to shifts in their relative power; things often go terribly wrong when leaders ignore power realities*”<sup>14</sup>.

Há uma resposta – da qual discordo, mas que deve ser mencionada – à afirmação de que a racionalidade é um pressuposto essencial do paradigma realista. Taliaferro argumenta que esta não é uma premissa fundamental. Segundo o autor, “*Morgenthau defines power as a “psychological relation” between weak and strong actors flowing from the “expectation of benefits, the fear of disadvantage, [and] the respect or love for men or institutions*”<sup>15</sup>. Taliaferro alega ainda que nem mesmo o neo-realismo de Waltz pressupõe a racionalidade dos Estados, pois a estrutura internacional condicionaria o comportamento dos

---

<sup>13</sup> MORGENTHAU, Hans, *A política entre as nações*, p. 10.

<sup>14</sup> SCHWELLER, Randall L. Correspondence. Brother, can you spare a paradigm? (or was anybody ever a realist?), *International Security*, vol. 25, no. 1, p. 174.

<sup>15</sup> TALIAFERRO, Jeffrey W., Correspondence. Brother, can you spare a paradigm? (or was anybody ever a realist?), *International Security*, vol. 25, no. 1, p. 180.



mesmos pelos mecanismos de competição e socialização, prescindindo da racionalidade dos atores<sup>16</sup>.

Embora trabalhe na mesma linha de Taliaferro e considere sua obra de muita valia para análises de política externa, discordo deste argumento do autor. Não vejo a menção feita por Morgenthau a relações psicológicas como algo que contrarie a presunção de racionalidade. A expectativa de benefícios, o medo, o respeito, são relações psicológicas sim, mas sobre as quais se fazem cálculos racionais. Por exemplo, se a expectativa de benefícios é maior e o medo menor, maior a probabilidade de confronto. Se o medo supera a expectativa de benefícios com a disputa, maior a probabilidade de que se busque a acomodação. Ademais, a própria expectativa de benefícios e o medo de ficar em desvantagem são resultantes de cálculos, ainda que imprecisos, feitos por atores racionais e a partir de alguma realidade objetiva.

No que se refere aos mecanismos de competição e socialização na teoria de Waltz, se governantes se adaptam aos estímulos sistêmicos no padrão sugerido pelo autor é porque consideram a sobrevivência e a autonomia do Estado como benefícios a serem buscados e fazem cálculos racionais sobre a melhor maneira de fazê-lo. Waltz realmente alega que sua teoria “não requer nenhuma suposição de racionalidade ou de constância de vontade da parte de todos os actores”, mas parece-me que entra em contradição, pois segue afirmando que “[a] teoria diz simplesmente que se alguns estados se dão relativamente bem, outros irão segui-los ou perder-se pelo caminho”<sup>17</sup>. Afinal, a imitação do comportamento de Estados bem sucedidos por outros, que “irão segui-los”, significa que há um cálculo com o objetivo claro de alcançar o mesmo sucesso, ou seja, há racionalidade.

Ainda que, nas palavras de Colin Elman, “*some proponents and critics of neorealism argue that in fact the research program relies on an alternative mechanism of evolutionary selection*”<sup>18</sup>, essa seleção natural não indica inexistência de racionalidade. A intenção do autor, provavelmente, era a mesma de Morgenthau ao usar o termo “curso racional”: afirmar que a teoria não requer

---

<sup>16</sup> TALIAFERRO, Jeffrey W., Correspondence. Brother, can you spare a paradigm? (or was anybody ever a realist?), *International Security*, vol. 25, no. 1, p.180.

<sup>17</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.165.

<sup>18</sup> ELMAN, Colin. Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign policy? *Security Studies*, vol. 6, no. 1, 1996, p.42.

que todos os governantes sigam o que chamei anteriormente de “racionalidade do Estado”, afinal, “o sistema (...) continuará a funcionar mesmo se alguns estados escolherem perder as suas identidades políticas”<sup>19</sup>. O erro reside apenas em tratar como “irracional” toda ação que não se baseia em cálculos de poder do Estado. Podemos tratar estes comportamentos como anômalos, pois fogem do padrão, mas não como irracionais.

Concordo, portanto, com Legro e Moravcsik quando dizem que a idéia de atores racionais é fundamental ao paradigma realista, mas que não é exclusiva do realismo e, portanto, não é suficiente para distingui-lo de outros paradigmas, como o liberal. No entanto, os autores parecem se esquecer de que, enquanto para os realistas os atores racionais são os Estados, para os liberais são grupos ou indivíduos. Desta forma, há sim uma distinção evidente e fundamental entre as duas abordagens no que se refere à natureza dos atores. Ambas supõem que os atores sejam racionais, mas o realismo trabalha com o Estado como ator unitário, e o liberalismo não.

É importante mencionar aqui os institucionalistas, que freqüentemente trabalham com a premissa de ator unitário. Não há consenso sobre a definição do institucionalismo como parte do paradigma liberal ou como mais aproximado do realismo. Moravcsik, por exemplo, argumenta que os institucionalistas deveriam ser denominados neo-realistas, tendo em vista que adotam a premissa de ator unitário e trabalham com a idéia de “interesse nacional”. Nas palavras do autor,

*“neoliberal institutionalism theory has relatively little in common with liberal theory as elaborated here, because most of the analytic assumptions and basic causal variables employed by institutionalist theory are more realist than liberal. Like realism, institutionalism takes state preferences as fixed or exogenous, seeks to explain state policy as a function of variation in the geopolitical environment (...) and focuses on the ways in which anarchy leads to suboptimal outcomes”<sup>20</sup>.*

Já Keohane diz que é mais apropriado designar os institucionalistas como neoliberais, pois estes têm como principais rivais os realistas, com os quais debatem a possibilidade de tratar instituições como variáveis independentes. No entanto, deixa claro que

---

<sup>19</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.165

<sup>20</sup> MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization* 51, 4, Autumn 1997. p.536.

*“it is crucial to remember that it borrows as much from realism as from liberalism: it cannot be encapsulated as simply a “liberal” theory opposed at all points to realism. Indeed, it is almost as misleading to refer to it as liberal as to give it the tag of neorealism”<sup>21</sup>.*

Não devo me estender neste debate, mas esclarecer minha posição: os institucionalistas apresentam raízes claras no liberalismo utópico do primeiro grande debate, quando se acreditava que a Liga das Nações poderia moldar o comportamento dos Estados e prevenir novas guerras mundiais. No entanto, se a adoção da premissa de ator unitário torna essa abordagem fundamentalmente diferente de outras liberais, tratá-las como pertencentes ao mesmo paradigma pode gerar mais confusão do que progresso no desenvolvimento teórico da disciplina. Tratá-las como neo-realistas, por outro lado, me parece uma aberração, dado que para os realistas a variável independente é distribuição de poder entre os Estados, e não instituições. Creio, portanto, que devemos considerar o institucionalismo como um paradigma à parte.

No presente trabalho, contraste as propostas realista e liberal exatamente no que tange à premissa de ator unitário, adotada pelos realistas e negada pelos liberais. Essa diferença tem resultados importantíssimos nas análises de casos concretos. Enquanto realistas irão prever comportamentos voltados à maximização do poder dos Estados, liberais esperarão que indivíduos ou grupos no poder ajam em causa própria. O que liberais esperam como um padrão é, para os realistas, anomalia nas relações internacionais, ou seja, não é o comportamento esperado e, quando observado, deve ser corrigido. Por tudo isso, vemos que mesmo na primeira premissa, sobre a natureza dos atores, o realismo – seja clássico, neo-realista ou neoclássico – apresenta coesão interna e se distingue dos demais paradigmas.

Os realistas neoclássicos são freqüentemente considerados liberais com crise de identidade por tratarem de variáveis domésticas em suas teorias. Afinal, se o realismo crê que o Estado se comporta no sistema internacional como ator unitário, defendendo um interesse nacional e não apenas o interesse de certos

---

<sup>21</sup> KEOHANE, Robert O., Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War. In BALDWIN, David (Ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, p.271 et. seq.

grupos ou indivíduos, qual seria a relevância de analisar as relações entre esses indivíduos e grupos domésticos, estudando seus interesses e motivações?

Supor que o Estado se comporte como um ator unitário não significa ignorar que haja cisões internas e que estas possam ter algum impacto na política externa. O que os realistas pretendem explicar é que há um interesse do Estado (o chamado interesse nacional), formado a partir de suas relações, como unidade, com outros Estados, e não a partir da política doméstica. O Estado deve agir de acordo com esse interesse, que se concretiza na busca pelo poder relativo, ou sofrerá as conseqüências. Definido este interesse, o padrão é que os líderes procurem formar um consenso no âmbito doméstico que viabilize a política externa mais eficiente. Essa é a posição dos realistas. No entanto, em certos casos a política doméstica dificulta a maximização do poder relativo do Estado no sistema internacional. Nesses casos, o Estado não abandona a busca por seu interesse definido em termos de poder relativo; apenas busca o fortalecimento interno, e não externo.

Por sua vez, como os liberais geralmente<sup>22</sup> não percebem o Estado como ator, menos ainda como ator unitário, acreditam que é possível analisar política externa a partir das relações entre grupos de interesse domésticos e entre grupos transnacionais, sem considerações anteriores sobre as relações de poder entre as unidades do sistema internacional (Estados). Assim, enquanto os realistas analisam os Estados como unidades políticas com interesses próprios definidos principalmente em função de sua posição e um ambiente anárquico, liberais analisam os Estados como se fossem meros instrumentos políticos de grupos de interesse domésticos ou transnacionais.

Já no que se refere à premissa sobre a natureza da agência, segundo Legro e Moravcsik, para que uma teoria seja considerada realista, teria que pressupor objetivos fixos, uniformes e sempre conflitantes entre os Estados. Como responde Schweller, é verdade que os realistas vêem no sistema uma constante competição entre diferentes grupos pelo controle de recursos escassos. No entanto, *“this is not to suggest (...) that realists deny the possibility (indeed, existence) of international cooperation; politics, by definition, must contain elements of both common and*

---

<sup>22</sup> Temos como exceção os institucionalistas neoliberais, que neste ponto acabaram cedendo e se aproximando do paradigma realista.

*conflicting interests, collaboration and discord*”<sup>23</sup>. Ou seja, realistas não partem do pressuposto de que os interesses serão sempre conflitantes.

Ademais, *“the assumption that states seek power tells us little or nothing about state preferences, aims, interests, or motivations. Because power is useful for achieving any national goal, we cannot make accurate foreign policy predictions without specifying the purposes of power”*<sup>24</sup>. Ou seja, os realistas afirmam que os Estados devem agir de forma racional buscando manter ou ganhar poder relativo, mas isso não significa que as preferências dos Estados sejam fixas. O poder é o meio para que os Estados alcancem seus objetivos, que podem ser os mais diversos. Sem poder, não teriam garantida sequer a própria autonomia, quanto menos a defesa de quaisquer outros interesses, pois estariam vulneráveis em um mundo anárquico. E por isso o poder, manutenção ou acréscimo, se torna necessariamente um objetivo.

Se fôssemos tomar a premissa de que os objetivos são fixos, uniformes e sempre conflitantes entre os Estados como definidora de uma abordagem realista, teríamos que tirar este título até mesmo de Morgenthau. O terceiro ponto do realismo político, como sistematizado por Morgenthau, afirma que

**“o interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente. A noção de interesse faz parte realmente da essência da política, motivo por que não se vê afetada pelas circunstâncias de tempo e lugar. (...) Contudo, o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa. As metas que podem ser perseguidas pelas nações em sua política exterior cobrem toda a gama de objetivos que qualquer nação jamais inventou ou poderia inventar”**<sup>25</sup>

Quanto à terceira assunção, a da primazia das capacidades materiais na estrutura, os autores liberais afirmam observá-la nos textos realistas, atribuindo-a inclusive a Morgenthau e Waltz. É o que vemos o seguinte trecho:

*“When Morgenthau, Waltz, and Gilpin, proclaim that the central premise of realism is the “autonomy of the political”, they mean that by treating material capability as an objective, universal, and unalienable political instrument,*

---

<sup>23</sup> SCHWELLER, Randall L. Correspondence. Brother, can you spare a paradigm? (or was anybody ever a realist?), *International Security*, vol. 25, no. 1, p. 174.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.177.

<sup>25</sup> MORGENTHAU, Hans, *A política entre as nações*, p. 16 et. seq. Ênfase minha.

*independent on national preferences, institutions, and perceptions, realists isolate the essence of world politics. This simple notion gives force to Morgenthau's and Waltz's consistent dismissal of ideals, domestic institutions, economic interests, psychology, and other sources of varied state preferences*"<sup>26</sup>.

No entanto, esta premissa não fundamenta os trabalhos dos realistas citados por Legro e Moravcsik. Se a aceitarmos como crucial ao paradigma, esvaziaríamos de vez o realismo. Os clássicos, como Morgenthau, não a adotavam. E nem mesmo Waltz se encaixaria nesse paradigma realista como concebido por Legro e Moravcsik. Para demonstrar que esta visão meramente materialista da estrutura não é uma assunção do realismo, começamos com um trecho da obra de Morgenthau, em que o autor define “poder”, lembrando que é a distribuição deste poder que caracteriza a estrutura:

“[o] poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra”<sup>27</sup>.

No trecho acima fica claro que Morgenthau considera “poder” como sendo muito mais do que simples capacidades materiais, chegando a citar a importância de laços psicológicos. Wohlforth, um dos mais importantes realistas contemporâneos, lembra o realista clássico ao tratar da complexidade do conceito de poder, dizendo: “*As Hans Morgenthau argued almost a half century ago, power is composed of a complex combination of material and non-material factors*”<sup>28</sup>.

Nem mesmo Waltz trata a estrutura sistêmica como constituída apenas por capacidades materiais. Como lembra Wohlforth, “*He does not equate power with material resources, making a point including “political stability and competence” as basic elements in his definition of state capabilities*”<sup>29</sup>. Ao analisar a estrutura do sistema internacional à época de sua obra, publicada em 1979, Waltz inclui até

---

<sup>26</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, Is anybody still a realist, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p.18.

<sup>27</sup> MORGENTHAU, Hans, *A política entre as nações*, p.18

<sup>28</sup> WOHLFORTH, William. Realism and the end of the Cold War. In: BROWN, Michael E.; LYNN-JONES, Sean M.; MILLER, Steven E. (orgs.) *The perils of anarchy: contemporary realism and international security*, p. 9.

<sup>29</sup> WOHLFORTH, William C. Correspondence. Brother, can you spare a paradigm? (or was anybody ever a realist?), *International Security*, vol. 25, no. 1, p.183.

mesmo a “eminência cultural”<sup>30</sup> nos cálculos das relações de poder entre os Estados.

Lembramos aqui o trabalho de um realista clássico dos mais conceituados, John Herz. Como bem demonstrou o autor, o dilema de segurança surge quando um Estado se arma com objetivos defensivos, mas gera incerteza sobre suas intenções<sup>31</sup>. A percepção equivocada dos demais Estados, portanto, provoca uma corrida armamentista. Será que devemos chamar Herz de liberal porque sua teoria torna imprescindível a adição da percepção como variável? Ou será que a noção de dilema de segurança é incompatível com o realismo? É claro que a resposta a essas duas perguntas só poderia ser negativa.

Os próprios autores Legro e Moravcsik, apesar de afirmarem que, para ser considerada realista, uma teoria deve tratar as capacidades materiais como “*an objective, universal, and unalienable political instrument, independent of national preferences, institutions, and perceptions*”<sup>32</sup>, entendem que a racionalidade do Estado no paradigma realista é “*subject to constraints imposed by environmental uncertainty and incomplete information*”<sup>33</sup>. Com incerteza e informações incompletas, como esperar dos Estados outros cálculos senão os baseados em percepções, subjetividade? Nenhum realista jamais esperou que o Estado realizasse essa façanha. Existe, certamente, uma realidade objetiva de poder no sistema internacional, mas não é possível o conhecimento objetivo dessa realidade; apenas cálculos imprecisos, baseados em percepções mais ou menos acertadas.

Portanto, quando Legro e Moravcsik tratam as teorias realistas contemporâneas como um problema de degeneração do paradigma por adicionarem variáveis como a percepção dos Estados sobre as relações de poder ou sobre as intenções de outros atores (o que, convenientemente, seria resolvido se essas teorias simplesmente passassem a ser consideradas liberais), estão tentando restringir o realismo com uma premissa de estrutura meramente material que nunca foi adotada.

---

<sup>30</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.245

<sup>31</sup> Herz, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, Vol. 2, No. 2. (1950), p.157.

<sup>32</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, Is anybody still a realist, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p.18. Grifo meu.

<sup>33</sup> *Ibid*, p.12.

Enfim, as três premissas estabelecidas por Legro e Moravcsik como *core assumptions* do realismo não são as verdadeiras proposições que guiam os autores realistas. Para distinguirmos este paradigma do liberal, e assim analisarmos as fraquezas e forças de cada um, nos voltamos agora para a distinção, sistematizada por Waltz, entre abordagens de primeira, segunda e terceira imagem.

## 2.4.As três imagens, segundo Waltz

Em seu livro sobre as causas da guerra, Waltz divide as abordagens em três tipos: as de primeira imagem, que são aquelas análises que privilegiam o papel do indivíduo; as de segunda imagem, que vêem as características do Estado como o elemento primordial para explicar seu comportamento no sistema internacional; e as de terceira imagem, que enfatizam a importância da estrutura política como condicionante do comportamento dos atores.

As análises de primeira imagem buscam as causas do comportamento dos Estados na natureza humana. O erro comum em que incorrem aqueles que fundamentam seus trabalhos na primeira imagem, de acordo com Waltz, é o de não perceberem que a natureza humana, em toda a sua complexidade, é compatível tanto com o conflito quanto com a cooperação e, portanto, insuficiente para explicar qualquer destes dois tipos de comportamento. Uma conclusão valiosa a que, segundo o autor, algumas abordagens de primeira imagem conseguiram chegar é a de que a complexidade da natureza humana é incontornável, e por isso os estudos de primeira imagem são insuficientes, sendo necessário localizar em outros níveis de análise as variáveis que determinam qual aspecto da natureza humana prevalecerá em dada circunstância<sup>34</sup>.

Passamos, então, às abordagens de segunda imagem, que procuram localizar nas características internas dos Estados os elementos fundamentais para explicação de seu comportamento no sistema internacional. Autores liberais e marxistas dão primazia à estrutura doméstica dos Estados em suas análises, o que se reflete também em suas prescrições. Alterando as características dos Estados, como, por exemplo, com a democratização ou o socialismo, seria possível

---

<sup>34</sup> WALTZ, Kenneth N. *O homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*, p.52.



transformar o sistema internacional em um sistema essencialmente cooperativo. Segundo essas perspectivas,

“[e]mbora o interesse do povo seja a paz, seus governantes travam guerras. E eles são capazes de fazê-lo em parte porque o povo ainda não percebeu com clareza seus verdadeiros interesses, e, mais propriamente, porque os verdadeiros interesses, onde percebidos, não encontram expressão na política governamental”.<sup>35</sup>

Para Waltz, análises de segunda imagem, assim como as de primeira imagem, pressupõem a possibilidade de perfeição das unidades em conflito<sup>36</sup>. Desconsideram, assim, a importância da força para garantir que todas as unidades se comportem de acordo com a norma. Mesmo no ambiente doméstico dos Estados, onde geralmente há normas e instituições consolidadas, o respeito às mesmas só se garante pela combinação de razão e força. Como no ambiente internacional não há um governo para garantir a observância das normas e o respeito às instituições, por mais que se alterem as condições domésticas de muitos Estados, ainda assim haverá o dilema de segurança. Portanto, localizar o problema da guerra nas características domésticas dos Estados seria deixar de lado o impacto do ambiente em que os mesmos se relacionam.

A terceira imagem é aquela que privilegia a estrutura sistêmica, ou seja, baseia sua análise no impacto que ela exerce sobre os agentes, chegando a analisar as características domésticas dos Estados como em parte resultantes das influências sistêmicas. Esta é a perspectiva adotada nesta pesquisa. É a partir de análises das relações de poder que os Estados formulam suas políticas externas. Embora os realistas não desconsiderem a importância de fatores domésticos, consideram variáveis estruturais como “*primary determinants of foreign policy and international outcomes*”. Como declara Wohlforth, “*Realist theories of all stripes highlight a single independent variable: the balance of power*”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> WALTZ, Kenneth N. *O homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*, p. 126.

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 149.

<sup>37</sup> WOHLFORTH, William C. Correspondence. Brother, can you spare a paradigm? (or was anybody ever a realist?), *International Security*, vol. 25, no. 1, p.7. Veremos mais adiante que o conceito de balança de poder é utilizado na literatura realista de maneira muito ampla, com diversas definições possíveis, o que gera muita confusão. Neste ponto específico, vale deixar claro que Wohlforth está usando o termo para se referir a relações de poder entre as unidades do sistema internacional.

A adoção de uma abordagem fundamentada na terceira imagem não exclui a consideração de variáveis localizadas em outros níveis de análise. Nesta pesquisa pretendo estudar exatamente o impacto de variáveis domésticas na política externa, mas tendo em mente que “a influência a ser atribuída à estrutura interna dos Estados (...) só pode ser determinada depois de se considerar a importância do ambiente internacional”<sup>38</sup>. Afinal,

“[a]s três imagens são, por assim dizer, parte da natureza. São tão fundamentais o homem, o estado e o sistema de Estados em toda tentativa de compreender as relações internacionais que é raro um analista, por mais comprometido que esteja com uma determinada imagem, desconsiderar por completo as outras duas. Ainda assim, a ênfase numa determinada imagem pode distorcer a interpretação que se faz das outras”<sup>39</sup>.

A necessidade de relacionar variáveis de diferentes níveis de análise, ou seja, de considerar as três imagens, ainda que dando primazia a uma delas, leva a uma confusão sobre as diferenças entre as abordagens teóricas, como aquela encontrada no texto de Legro e Moravcsik. Mas há critérios que permitem desfazer esse tipo de confusão.

Fareed Zakaria afirma que um autor abandona a esfera realista se não observar o princípio de *Primat der Aussenpolitik*, ou seja, do primado da política externa. Este princípio teria dois sentidos distintos, ainda que relacionados. O primeiro é de que as relações sistêmicas têm forte impacto sobre as organizações domésticas dos Estados. O segundo, de igual importância para o pensamento realista, é de que os Estados conduzem sua política externa para atingir objetivos estratégicos, “*as a consequence of international pulls and pushes, and not to further domestic ends*”<sup>40</sup>.

## 2.5. Teorias de política internacional e teorias de política externa

Nos voltamos agora à relação entre neoclássicos e neo-realistas. Legro e Moravcsik interpretam os novos realistas de maneira equivocada desde o

---

<sup>38</sup> WALTZ, Kenneth, *O homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*, p. 153.

<sup>39</sup> Ibid., p. 198 et. seq..

<sup>40</sup> ZAKARIA, Fareed, Realism and domestic politics, in BROWN, Michael E. et al. (ed), *The perils of anarchy: contemporary realism and international security*, p. 464.

princípio, quando afirmam que estes “*seek to redress empirical anomalies, particularly in Waltz’s neorealism*”<sup>41</sup>. Os realistas contemporâneos não estão tentando explicar anomalias, e sim encontrar padrões preponderantes nos comportamentos dos Estados em política externa. Estes comportamentos realmente não se vêem explicados na obra de Waltz, pois o autor formula uma teoria de política internacional, e não de política externa. Nas palavras de Waltz,

*“The theory [de política internacional] explains why states similarly placed behave similarly despite their internal differences. The explanation of state’s behavior is found at the international, and not at the national, level. That is why the theory is called a theory of international politics. In contrast, a theory of foreign policy would explain why states similarly placed in a system behave in different ways. Differences in behavior arise from differences of internal composition. Foreign policies are governmental products. A theory has to take the performance of governments as its object in order to be called a theory of foreign policy. (...) Neither realists nor anyone else believe that unit-level factors can be excluded from foreign policy analysis”*<sup>42</sup>.

No texto do qual foi extraído o trecho supracitado, Waltz discute com Colin Elman, que defendia a aplicação do neo-realismo como teoria de política externa. Nessa resposta a Elman, Waltz tece algumas considerações sobre a possibilidade de inclusão, em sua teoria, de variáveis do nível doméstico dos Estados.

*“according to Elman, one may add a limited number of “domestic-level variables” to neorealist theory in order to improve the accuracy of its predictions. Three problems, he believes, may be encountered in adding the variables. One sacrifices parsimony; one risks removing a theory from “the neorealist camp”; and one may be making, in Imre Lakatos’s terms, “a regressive problem shift”. The last problem does not bother me because I am concerned with developing theory rather than with conforming to Lakatos’s notion about research programs. The first problem does not bother me because the explanatory power of a theory, not its parsimony, is the criterion of a theory’s success. The second problem is the one that no one has been able to solve”*<sup>43</sup>.

Este segundo “problema” (de acordo com Waltz, o único realmente relevante e sem solução), que seria sair do campo neo-realista ao adicionar variáveis domésticas à teoria de Waltz, “*does not bother ME*”, e tampouco aos

---

<sup>41</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, Is anybody still a realist, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p.6.

<sup>42</sup> WALTZ, Kenneth N. International Politics is not Foreign Policy, *Security Studies*, vol. 6, no. 1, 1996, p. 54 et. seq. Grifo meu.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p.56 et. seq.

neoclássicos. Aliás, sequer é um problema, já que para fazer teoria de política externa temos necessariamente que sair do campo neo-realista, que é de política internacional. Empecilho seria se a adição de variáveis do nível doméstico contrariasse as premissas essenciais do paradigma realista, o que, veremos, não ocorre.

Por enquanto, é necessário que fique claro que os neoclássicos não procuram explicar anomalias, mas padrões de política externa. A teoria de Waltz é indeterminada porque só explica como o sistema, construído a partir da interação entre os Estados, adquiriu uma lógica própria em função de seu princípio ordenador, que é a anarquia, oferecendo estímulos aos Estados. A teoria de política internacional explica quais são esses estímulos e quais serão os comportamentos recompensados ou punidos pelo sistema. Mas não pode oferecer explicações ou previsões sobre o comportamento dos Estados; apenas sobre o resultado deste comportamento. Afinal, os Estados respondem a estímulos externos, mas também a estímulos internos, e *“a neorealist theory of international politics explains how external forces shape state’s behavior, but says nothing about the effects of internal forces”*<sup>44</sup>.

Por isso a teoria de Waltz demonstra que, ao perceber o fortalecimento de um Estado, outro ator poderá se aliar aos mais fracos para garantir que não seja subjugado por aquele que está se fortalecendo, ou poderá se aliar ao mais forte (bandwagoning<sup>45</sup>). Explica ainda que, em um sistema multipolar instável, um Estado pode formar alianças fixas (*chain ganging*<sup>46</sup>) ou se recusar a formar as alianças necessárias para contrabalançar outro Estado (*buck passing*<sup>47</sup>). Diz que um Estado pode procurar se fortalecer por “esforços internos (formas de aumentar a capacidade econômica, aumentar a força militar, desenvolver estratégias inteligentes) ou esforços externos (formas para fortalecer e alargar as suas alianças ou para enfraquecer e encolher uma oponente)”<sup>48</sup>. Mas a obra de Waltz não explica qual desses comportamentos será escolhido pelo Estado, pois entre as circunstâncias de que depende essa escolha estão as domésticas. A teoria de Waltz

---

<sup>44</sup>WALTZ, Kenneth N. International Politics is not Foreign Policy, *Security Studies*, vol. 6, no. 1, 1996, p.57.

<sup>45</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.174.

<sup>46</sup> CHRISTENSEN, Thomas J. e SNYDER, Jack. Chain gang and passed bucks: predicting alliance patterns in multipolarity. *International Organization*, vol. 44, 2, Spring 1990, p.138

<sup>47</sup> Ibid.

nos permite enxergar quais são as possibilidades que o sistema oferece aos Estados, mas não suas escolhas entre essas possibilidades. Nas palavras do próprio autor:

“A percepção clara dos constrangimentos [sistêmicos] fornece muitas pistas para as reacções esperadas dos estados, mas por si mesmo a teoria não pode explicar essas reacções. Dependem não só dos constrangimentos internacionais, mas também das características dos estados. (...) A teoria explica por que motivo uma certa similaridade de comportamento é esperada de estados similarmente situados. O comportamento esperado é similar, não idêntico. Para explicar as diferenças esperadas nas respostas nacionais, uma teoria teria de mostrar como as estruturas internas diferentes dos estados afectam as suas políticas e acções externas”<sup>49</sup>.

Ou seja, a teoria de Waltz, e isso o próprio autor reconhece<sup>50</sup>, é indeterminada no sentido de não oferecer previsões ou explicações precisas sobre política externa. Como explica Elman, “*the prediction that states “balance” appears to say very little about what states actually do. As Stephen Haggard notes, “the prediction of ‘balancing’ is consistent with a wide range of behaviors”*”<sup>51</sup>. Mas se a teoria de política internacional não nos diz tudo sobre o comportamento dos Estados, certamente nos diz alguma coisa. Todos os esforços dos Estados que sejam voltados ao fortalecimento externo ou interno, visando à maximização do poder relativo do Estado no sistema, corroboram essa teoria. E ela é refutável, pois serão anômalos todos os comportamentos que, por exemplo, visarem à maximização de poder de grupos domésticos ou transnacionais em detrimento do poder do Estado.

Para prevermos ou explicarmos o comportamento específico de um Estado que vise à maximização de seu poder relativo, devemos formular uma teoria que inclua variáveis domésticas. Waltz reconhecia essa necessidade, como já vimos em diversos trechos de suas obras; apenas não se dedicou a esse esforço, preferindo se manter como teórico de política internacional.

Os neoclássicos, no entanto, de dedicam à formulação de teorias de política externa, ou seja, acreditam poder observar padrões de comportamento diferenciados e inferir relações causais generalizáveis dessa observação. Thomas

---

<sup>48</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.164.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.170

<sup>50</sup> *Ibid.*, p.173

<sup>51</sup> ELMAN, Colin. *Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign policy?* *Security Studies*, vol. 6, no. 1, 1996, p.46.

J. Christensen e Jack Snyder, em artigo sobre a formação de alianças, por exemplo, defendem que a teoria parcimoniosa de Waltz “*must be cross-fertilized with other theories before it will make determinate predictions at the foreign policy level*”<sup>52</sup>.

## 2.6. Debates relevantes dentro do paradigma realista

Em qualquer paradigma há teorias bastante diferentes e por vezes divergentes. Não poderia deixar de ser o caso com o realismo. Embora tenham em comum a visão de que o peso causal das variáveis sistêmicas é maior do que o das domésticas, as teorias realistas podem levar a muitos caminhos diferentes. Duas divergências internas ao paradigma são de extrema relevância para este trabalho: a primeira é sobre o significado da balança de poder, vista por alguns autores como política dos Estados e por outros como resultado sistêmico; a segunda se refere ao objetivo maior dos Estados, que alguns defendem ser segurança e outros afirmam ser poder.

Antes de dar início à exposição das divergências entre realistas, é importante lembrar que a coesão interna é um dos requisitos para que não ocorra a degeneração do paradigma (o outro requisito, como já vimos, é a distinção com relação aos demais). Como explicam Legro e Moravcsik,

*“To be sure, given their breadth, paradigms are likely to be incomplete. The use of differing auxiliary assumptions may thus generate multiple, even contradictory, propositions. But there must be a constraint on such derivations. When theoretical explanation of empirical findings within a paradigm consistently relies on auxiliary assumptions unconnected to core assumptions to predict novel facts or clear up anomalies, we learn little about the veracity of those assumptions. When it relies on auxiliary assumptions contradictory to underlying core assumptions, our confidence in those core assumptions should weaken”*<sup>53</sup>.

Como veremos, essas divergências aqui tratadas não minam a coesão do paradigma realista e nada mais são do que desacordos naturais, comuns a toda numerosa família de teorias. No que tange à “balança de poder”, veremos que não

---

<sup>52</sup> CHRISTENSEN, Thomas e SNYDER, Jack. Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity, *International Organization*, vol. 44, 2, Spring 1990, p.138

<sup>53</sup> LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew, Is anybody still a realist, *International Security*, Vol. 24, Nº 2 (Fall 1999), p.9.

há sequer uma verdadeira divergência sobre os mecanismos de política internacional e política externa, e sim uma confusão sobre o uso do termo e algumas interpretações imprecisas entre os autores.

Começamos, então, pela definição do conceito, fundamental ao programa de pesquisa, de “balança de poder”. Em sua teoria de política internacional, Waltz faz questão de diferenciar este termo de outro também muito caro ao paradigma realista: *Realpolitik*. Tal diferenciação é utilizada pelo autor para que percebamos a diferença entre política externa, que, segundo Waltz, pode ser explicada pela *Realpolitik*, e política internacional, que funcionaria pelo mecanismo de balança de poder.

A *Realpolitik* é descrita pelo autor da seguinte forma:

“o interesse do governante, e, depois, do estado, proporciona a gênese da ação; as necessidades da política resultam da competição desregulada dos estados; o cálculo baseado nessas necessidades pode identificar as políticas que melhor servirão aos interesses de um estado; o sucesso é o teste último da política, e o sucesso é definido como preservador e fortalecedor do estado”<sup>54</sup>.

Fica claro que “[a] *Realpolitik* indica os métodos pelos quais a política externa é conduzida e fornece um fundamento lógico para eles”<sup>55</sup>. Por sua vez, a balança de poder, para Waltz, “tenta explicar os resultados que tais métodos produzem”<sup>56</sup>, ou seja, não procuraria explicar política externa e sim resultados sistêmicos, constituindo uma teoria de política internacional. A distinção é importante, pois a teoria de Waltz, chamada por ele mesmo de teoria da balança de poder, não requer que todos os Estados adotem a *Realpolitik*. Os Estados que não a adotarem ficarão em posição vulnerável, pois o mecanismo que Waltz denomina balança de poder ocorrerá independente de sua vontade.

Por sua parte, o realista neoclássico Randall Schweller dedica esforços para defender uma definição bastante diferente do conceito balança de poder. O teórico argumenta que há duas dimensões em que se define o poder de um Estado: a material e a administrativa<sup>57</sup>. A primeira se refere a todos os elementos tradicionalmente utilizados nos cálculos de poder, como população, território,

---

<sup>54</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.163.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

capacidades militares, recursos econômicos, etc. A segunda dimensão, muito ressaltada por autores neoclássicos, compreende a capacidade do Estado de extrair recursos da população, ou seja, *“its ability to command the population and to tap their resources; the quality of the institutions of government; the nature and the attitudes of the political classes which influence its decisions and the élite which takes them”*<sup>58</sup>.

O autor faz uma crítica a teorias de política internacional, como a de Waltz, que, por ignorarem a dimensão administrativa do poder do Estado, veriam o mecanismo de balança de poder como algo automático. Seria como se os Estados implementassem políticas externas de acordo com suas capacidades materiais apenas, e por isso sempre respondessem aos estímulos sistêmicos, automaticamente, fazendo a balança de poder. Em outras palavras, formando alianças para contrabalançar os Estados mais fortes.

A crítica feita por Schweller se baseia em uma interpretação imprecisa da obra de Waltz, a qual já previa que “apesar dos estados poderem estar dispostos a reagir a constrangimentos e incentivos internacionais de acordo com as expectativas da teoria [de política internacional], as políticas e as acções dos estados também são moldadas pelas suas condições internas”<sup>59</sup>.

Podemos observar, portanto, que Waltz, embora não tenha sistematizado as formas pelas quais a política doméstica poderia influenciar a política externa dos Estados (pois este não é seu objeto), não desconsidera o impacto que aquilo que Schweller chama de ‘dimensão administrativa do poder’ exerceria sobre as decisões de política externa.

Tendo esclarecido que a crítica de Schweller a Waltz é equivocada, sigo com uma crítica própria ao neo-realista: Waltz tenta definir com clareza o termo balança de poder como referente a um resultado sistêmico, mas entra em contradição no seguinte trecho:

“O fracasso da formação de balanças e o fracasso de alguns estados de se conformarem às práticas bem sucedidas de outros estados podem muito facilmente

---

<sup>57</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.13.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.173



ser explicados de uma forma satisfatória apontando-se para os efeitos produzidos pelas forças que estão fora do alcance da teoria [de política internacional]”<sup>60</sup>.

Se o autor define balança de poder como resultado sistêmico necessário, que independe da vontade dos atores, como pode falar em “fracasso da formação de balanças”? Afinal, o próprio autor afirma que sua teoria prevê que “um equilíbrio, uma vez interrompido, seja restaurado de uma forma ou de outra”<sup>61</sup>!

A confusão é grande, mas a solução é simples. Se o problema é usarmos o termo “balança de poder” tanto para políticas como para resultados sistêmicos, podemos resolver a questão adotando tal conceito apenas para tratar de políticas e utilizando o termo “equilíbrio de poder” para nos referirmos aos resultados sistêmicos previstos por Waltz. Um Estado A pode se ver impedido de formar alianças ou aumentar seus gastos militares, por exemplo, para contrabalançar outro, Estado B, que se fortalece. O resultado será um novo ponto de equilíbrio no sistema, com maior vulnerabilidade do Estado A. Ou seja, o resultado sistêmico de “equilíbrio de poder” independe da vontade das unidades, mas a política de “balança de poder” depende de variáveis domésticas que não estão presente em teoria de política internacional.

Fazendo essa distinção entre os dois termos, vemos que as teorias de Waltz e dos neoclássicos são complementares e que as contradições são apenas aparentes. Portanto, as previsões de Waltz e dos realistas neoclássicos são compatíveis. Críticas como essa de Schweller à teoria de Waltz fazem com que surjam interpretações, como a de Legro e Moravcsik, de que os realistas contemporâneos pretendem desacreditar Waltz e explicar o que seriam anomalias para sua teoria de política internacional. Mas se, ao invés de nos perdermos nas confusões de conceitos, nos concentrarmos nas propostas dos autores, veremos que suas teorias são complementares. Farei uma exposição da teoria de Schweller, mais adiante, procurando demonstrar essa complementaridade.

Passemos, agora, à questão do objetivo maior dos Estados. As divergências neste tema não são exclusivas dos neoclássicos; seja em teoria de política internacional ou de política externa, há um grupo argumentando que os estados são maximizadores de poder e outro que afirma serem maximizadores de

---

<sup>60</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.173

<sup>61</sup> *Ibid.*, p.178

segurança. A partir dessas diferentes visões de mundo, surgem previsões e prescrições também diversas. Portanto, aí sim temos um debate difícil e com implicações extremamente importantes para o paradigma realista.

Vou lidar neste trabalho com a posição de teóricos clássicos, neo-realistas, e neoclássicos, focando nestes últimos por representarem o marco teórico desta pesquisa.

Seguindo a taxonomia de Taliaferro<sup>62</sup>, faço alusão a todos os teóricos realistas contemporâneos que formulam teorias de política externa como “realistas neoclássicos” e os divido em duas subcategorias: ofensivos e defensivos.

Em termos bastante gerais, podemos dizer que os realistas neoclássicos ofensivos defendem o argumento de que os Estados buscam constantemente mais poder por acreditarem que “*only the most powerful states can guarantee their survival*”<sup>63</sup>. Portanto, os ofensivos prevêm que Estados irão se expandir sempre que os benefícios de fazê-lo superarem os custos. Já os defensivos alegam que o objetivo maior dos Estados é segurança, e que a maximização de poder nem sempre serve a esse propósito de maximizar a segurança do Estado. Assim, prevêm que um Estado tentará se expandir quando se sentir ameaçado, e não quando estiver em uma posição de poder que lhe ofereça segurança.

Vemos que o realismo ofensivo gera a previsão de que os Estados mais fortes busquem expandir seus interesses no sistema internacional e os Estados mais fracos, por não terem condições de fazê-lo, adotem uma postura mais comedida em política externa. Os defensivos, ao contrário, preveriam que os Estados mais fracos, por se sentirem vulneráveis, busquem a expansão, enquanto os mais fortes, já se sentindo confortáveis e seguros, adotem políticas externas mais moderadas.

São previsões diametralmente opostas. Ambas, porém, se apóiam em pressupostos realistas, pois consideram o Estado como principal ator do sistema internacional (um ator unitário e racional), supõem que este tenha como principal motivação a garantia da própria sobrevivência em um mundo anárquico e, ainda, que sua posição de poder defina o escopo de seus interesses.

---

<sup>62</sup> TALIAFERRO, Jeffrey W. Security seeking under anarchy: defensive realism revisited. *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter 2000/01), p. 128 et. seq.

<sup>63</sup> Ibid., p128

A lógica do realismo defensivo faz bastante sentido. Se a principal preocupação do Estado é com a própria sobrevivência e autonomia, deveria buscar apenas aquele ponto ótimo de poder que maximiza sua segurança, e a partir deste ponto deveria tornar-se um Estado cujo objetivo fosse a manutenção do *status quo*, e não um Estado expansionista. É um raciocínio bastante lógico.

Mas será que a empiria corrobora essa teoria? Zakaria faz duras críticas ao realismo defensivo e provavelmente o ponto mais forte de sua argumentação é o seguinte: “*the international system, according to defensive realism, pushes states toward minimalist foreign policies. But since most great powers have been expansionist, they all must be considered exceptions to the rule*”<sup>64</sup>. O número de anomalias realmente parece grande demais para considerarmos válida a abordagem defensiva.

Outro ponto que Zakaria critica é a ênfase no conceito de “segurança” da perspectiva defensiva. Segundo o autor,

*“security is a malleable concept that is more difficult to operationalize than most terms in international relations. Almost any foreign policy act (...) can (and has been) explained as a part of the search for safety. (...) Moreover, the defensive realist hypothesis is impossible to falsify in large part because it relies on dubious evidence: the self-serving testimony of decision-makers. Statesmen have a vested interest in claiming that their policies are attempts to bring security, not pursuits of ambition. By asserting that their policy is the only viable option, they undercut the opposition”*<sup>65</sup>.

Uma terceira crítica de Zakaria se refere à interpretação feita pelos defensivos sobre a obra de Waltz. Para Zakaria, “*defensive realism (...) misconstrues the way in which the structure of the international system affects state behavior*”<sup>66</sup>. Realistas defensivos interpretariam o mecanismo de socialização descrito por Waltz como um aprendizado, mediante o qual Estados compreenderiam que a busca incessante por poder pode ter impacto negativo sobre sua segurança, pois pode provocar a formação de alianças contrárias.

Concordo com Zakaria neste ponto, pois ainda que a partir de um certo ponto o poder de um Estado gere insegurança nos outros e, portanto, coalizões

---

<sup>64</sup> ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world rule*, p.10.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p.26

<sup>66</sup> *Ibid.*, p.25

contrárias e maior insegurança para o primeiro, a empiria demonstra que os Estados não agem de acordo com essa lógica, ou seja, de acordo com “*defensive realist wisdom*”<sup>67</sup>.

Estados provavelmente não se comportam como o realismo defensivo prevê dada a dificuldade de se calcular com precisão o ponto ótimo em que adquirem poder suficiente para se defender sem causar insegurança em seus pares. É a possibilidade aventada por Elman, que explica: “*In an uncertain world, a state can never be sure how much power is enough for survival. As a result, it will always take the opportunity to get a little bit more*”<sup>68</sup>.

Por tudo isso, o realismo ofensivo oferece um instrumental mais adequado, explicando a política externa “como ela é”, e não “como deveria ser”. Sua capacidade explicativa e preditiva é maior. Utilizarei neste trabalho *insights* de vários autores neoclássicos, mas principalmente de Schweller. Seu trabalho sobre a balança de poder como política condicionada por variáveis domésticas é uma ferramenta valiosa para o estudo das relações entre as superpotências ao longo da Guerra Fria e entre as mesmas e Estados menores de suas respectivas áreas de influência. Afinal, como procurarei demonstrar, as grandes estratégias de EUA e URSS foram estabelecidas em função das relações de poder no sistema bipolar.

A seguir, faço um resumo da teoria de Schweller sobre os comportamentos de *balancing* e *underbalancing*, a qual servirá de suporte para os estudos de caso dos capítulos seguintes.

## 2.7.O realismo ofensivo de Schweller – *balancing* e *underbalancing*

O realismo neoclássico enfatiza o caráter normativo da teoria de balança de poder. Os Estados **devem** responder aos imperativos sistêmicos de maneira eficiente, já que pretendem garantir a própria sobrevivência e autonomia. Mas não necessariamente conseguem reagir de maneira adequada aos incentivos estruturais adotando a política externa que maximizará seus ganhos em termos de poder relativo. Como explica Schweller, os comportamentos de política externa,

---

<sup>67</sup> ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world rule*, p.29.

<sup>68</sup> ELMAN, Colin. *Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign policy?*, *Security Studies*, vol. 6, no. 1, 1996, p.29

*“which carry considerable potential political costs and uncertain policy risks, emerge through the medium of the political process; as such, they are the product of competition, and consensus building among elites with differing ideas about the political-military world and divergent views on the nation’s goals and challenges and the means available to them”<sup>69</sup>.*

Este argumento não é uma novidade, e autores realistas neoclássicos como Zakaria, Christensen e Snyder, entre outros, também procuram explicar como a política doméstica influencia na política externa. O que torna Schweller um autor central neste trabalho é pretender descobrir como as variáveis domésticas podem constranger ou facilitar os esforços de *balancing* dos Estados. Os quatro fatores domésticos que, segundo Schweller, afetam a capacidade do Estado de responder aos incentivos sistêmicos, são: (1) o consenso ou dissenso entre as elites domésticas; (2) o grau de coesão entre essas elites; (3) a vulnerabilidade do regime e/ou governo; (4) a coesão social.

O consenso (ou dissenso) se refere ao grau em que as elites compartilham ou não a mesma percepção sobre o que representa um problema para o Estado e como melhor enfrentá-lo. As percepções são parcialmente devidas a fatos concretos, mas em grande parte fruto da subjetividade de cada grupo, ou seja, suas preferências sobre resultados, crenças sobre as preferências de outros atores, expectativas sobre o comportamento destes outros atores, percepção sobre as estratégias possíveis, além das informações disponíveis.

Schweller ressalta o papel das informações na obtenção de consenso entre as elites, explicando que “[o]bviously, the more ambiguous the information available to the actors about their environment, the less one would expect there to be elite consensus about policy preferences and strategies”<sup>70</sup>. Nessas circunstâncias, enfatiza o autor, impõe-se um grande obstáculo à adoção de políticas externas que imponham altos custos. Por outro lado, quando as informações sobre a situação estratégica do Estado são menos ambíguas, é mais provável que se forme um consenso em torno de políticas mais agressivas<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.5.

<sup>70</sup> Ibid., p.47

<sup>71</sup> Ibid.

O segundo fator doméstico importante para a política externa mencionado por Schweller é a vulnerabilidade do regime e/ou governo. Essa vulnerabilidade é medida pela possibilidade de deposição de um governante ou derrubada de um regime, ou seja, se há oposição significativa dos militares ao governo, se há forte oposição de outros partidos ou grupos políticos e se a ligação entre a elite governante e as massas é forte ou fraca<sup>72</sup>. Segundo o autor, para acessar o grau de ligação entre o governo e a massa é necessário questionar se o governo se sustenta apenas pela força ou é percebido como legítimo, se está atendendo às expectativas da população e têm seu apoio e se é capaz de minimizar as interferências em suas decisões.

O terceiro fator doméstico que Schweller afirma influenciar na política externa dos Estados é o de coesão social (oposto de fragmentação social), medida pela aceitação, por todos os membros da sociedade, das instituições e dos mecanismos de resolução de disputas domésticos. Mesmo que haja enormes divergências entre diversos grupos de interesse, há certa estabilidade se todos esses grupos aceitam a decisão final por considerarem legítimos os processos e as instituições. Mas “*dangerous political divisions exist when groups within society do not confer legitimacy on the institutions that structure it and, even more so, when a significant segment of the population intends to overthrow the state (i.e., disloyal opposition)*”<sup>73</sup>.

A quarta e última variável doméstica que, segundo Schweller, tem impacto na capacidade de ação do Estado em política externa é a coesão entre as elites, que compreende o grau de divisões internas à liderança política. “*Elite polarization may arise over ideological, cultural, or religious divisions; bureaucratic interests; party factions; regional and sectoral interests; or ethnic group and class loyalties*”<sup>74</sup>. Para analisarmos o grau de divisão interna do governo devemos saber se há disputas internas por poder e se elites oportunistas estariam dispostas a se aliar ao inimigo do Estado para tomar o poder.

Schweller inclui entre as formas de se mensurar a coesão entre as elites a questão de como, caso haja múltiplas ameaças ao Estado, as elites pensam essas

---

<sup>72</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.49

<sup>73</sup> Ibid., p.51

<sup>74</sup> Ibid., p.54 et. seq.

ameaças, ou seja, “*is there are multiple threats, do elites agree on their rankings of external threats from most to least dangerous to the state’s survival and vital interests*”<sup>75</sup>. No entanto, creio que isso geraria confusão entre duas variáveis diferentes: o consenso e a coesão entre as elites. O consenso, como já destacado, é medido pelo acordo sobre ameaças, oportunidades e meios para consecução de uma política externa eficiente. Para que não haja confusão, creio que a variável “coesão entre as elites” deva se limitar a medidas do grau de disputa por poder (pelo domínio do aparato estatal) entre as mesmas. Utilizarei a obra de Schweller com esta pequena alteração que visa a facilitar a distinção entre as variáveis e, assim, possibilitar a aplicação de sua teoria nos estudos de caso sem gerar ambigüidades e inconsistências.

As variáveis domésticas ressaltadas por Schweller são bastante úteis para a comparação entre processos decisórios, pois oferecem grande capacidade de generalização; em outras palavras, se aplicam aos mais diversos tipos de regime (autoritários e democráticos) e sistemas políticos (parlamentarismo, presidencialismo, etc.). Como neste trabalho procuro comparar processos decisórios de superpotências tão diferentes em suas características internas, e enfatizar que as relações de poder sistêmicas fundamentam a grande estratégia das superpotências, a teoria de Schweller é a mais apropriada.

## **2.8. Grande estratégia e ideologia – uma análise realista**

O conceito de grande estratégia ajuda a esclarecer alguns pontos importantes deste trabalho e, por isso, vale tecer algumas considerações a respeito. Afinal, trabalhamos aqui com a hipótese de que a relação das superpotências com países de suas respectivas esferas de influência, como a República Dominicana e a Tchecoslováquia, era instrumentalizada para servir à grande estratégia, definida em função da bipolaridade do sistema e da necessidade de contrabalançar o poder da superpotência adversária.

Como explica Paul Kennedy, a palavra “estratégia” é muito abrangente, podendo ser usada em referência a diferentes níveis de decisão (tático,

---

<sup>75</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.55.

operacional, etc.) e a diversas dimensões (política, econômica, ideológica, militar, entre outras). Nas palavras do autor, “*Just as tactics can be analyzed and understood at various levels, so also can strategy.*”<sup>76</sup>. O uso irrestrito da palavra estratégia pode, portanto, gerar confusão.

Então, para nos referirmos ao mais alto nível estratégico, no qual o Estado avalia as ameaças e oportunidades dadas pelo sistema, assim como suas forças e fraquezas, e partir dessa avaliação estabelece sua meta, utilizamos o conceito de “grande estratégia” como sugerido na obra de Paul Kennedy. Há níveis de decisão diferentes: o nível da grande estratégia é aquele no qual se avalia o cenário internacional e a posição do Estado no sistema a fim de estabelecer uma meta para o Estado, enquanto o nível das decisões táticas é aquele em que se estabelecem os meios apropriados para que se alcance essa meta.

Os interesses dos Estados, como vimos anteriormente, podem ser os mais diversos, mas entre eles sempre figurará o poder relativo, sem o qual o Estado não poderia, em um mundo anárquico, ter garantidos quaisquer outros. Portanto, o Estado buscará poder para, em primeiro lugar, garantir sua sobrevivência e autonomia, e só então satisfazer seus demais interesses. Por isso a grande estratégia é definida em termos de poder relativo. Já as táticas específicas que o Estado adotará na área econômica, na militar, na política de prestígio, etc., são meios para a consecução da grande estratégia muito influenciados pelas condições políticas domésticas. Os meios não devem ser confundidos com o fim.

Richard Rosecrance e Arthur A. Stein editaram toda uma obra voltada ao estudo da formulação de grande estratégia e seu argumento nesta obra, assim como o dos demais autores que dela participam, é de que as teorias realistas são simplistas demais para lidar com essa questão de maneira eficaz. Em suas palavras,

*“[t]he chapters all demonstrate that grand strategic assessments focusing only on the narrow constituents of realism – material power, changes in its distribution, and external threat – are radically incomplete and do not account for what nations actually do. Rather, domestic groups, social ideas, the character of constitutions, economic constraints (sometimes expressed through international interdependence), historical social tendencies, and domestic political pressures*

---

<sup>76</sup> KENNEDY, Paul M. (ed.) *Grand strategies in war and peace*, p.1



*play an important, indeed, a pivotal, role in the selection of a grand strategy and, therefore, in the prospects for international conflict and cooperation”<sup>77</sup>.*

Realmente essas variáveis têm impacto na grande estratégia à medida que impactam no poder do Estado. Afinal, a posição de poder do Estado é relativa e, portanto, uma variável sistêmica, mas os determinantes do poder do Estado são domésticos. O Estado se torna mais forte quando se arma, e a decisão de se armar se dá no âmbito doméstico. Da mesma forma, sempre foi ponto pacífico que o tamanho da população é importantíssimo no cálculo de poder do Estado, e sabemos que políticas domésticas têm forte impacto nessa variável. Um controle de natalidade, por exemplo, muda completamente as características do Estado, assim como políticas de incentivo à natalidade. Políticas econômicas, como o investimento em infra-estrutura ou educação, também são, ninguém discordaria, esforços cruciais para o fortalecimento de um Estado. A medida do poder de um Estado deve levar em consideração sua capacidade de extrair recursos da sociedade civil para consecução de suas políticas. Enfim, há várias formas pelas quais a política doméstica influencia no cálculo de poder de um Estado. Mas isso não significa que o realismo seja incapaz de lidar com essas variáveis.

Este é o problema fundamental na obra editada por Rosecrance e Stein. Os autores dizem poder demonstrar a inadequação do realismo, mas tratam apenas do realismo estrutural de Waltz<sup>78</sup>. Ora, é bastante conveniente para os autores escolher a teoria mais parcimoniosa do paradigma realista, e ainda por cima adequada à política internacional e não a política externa, para contrapor a abordagens de política externa liberais. É claro que o realismo vai parecer insatisfatório. Waltz já dizia que seu cavalo perderia essa corrida e, portanto, não deveria dela participar. Mas esse artifício extremamente malicioso de debater o realismo utilizando apenas Waltz é tão comum entre os liberais que já não causa espanto.

Sobre o impacto das variáveis domésticas na grande estratégia, entre elas o componente ideológico, vimos no capítulo introdutório que Valenta faz uma comparação entre as concepções de segurança americana e soviética,

---

<sup>77</sup> ROSECRANCE, Richard N.; STEIN, Arthur A. (ed.) *The domestic bases of grand strategy*. p.5.

argumentando que a ideologia desempenhava um papel muito mais importante para os soviéticos do que para os americanos na relação com a periferia. Argumentei que a ideologia (não da democracia, mas do capitalismo) era tão fundamental à consolidação da hegemonia americana em seu bloco quanto a ideologia comunista para a URSS em sua área de influência.

Podemos observar, ainda, que ambas as superpotências, por mais diferenciadas que fossem suas ideologias e constituições internas, acabaram por estabelecer e defender metas muito similares: o objetivo maior de cada uma delas era contrabalançar o poder da outra. Já poderíamos prever essa similaridade pensando a política internacional a partir da teoria neo-realista de Waltz. Afinal, por se encontrarem em um ambiente anárquico, os Estados acabam se tornando unidades de comportamento similar (não idêntico), dados os mecanismos de competição e socialização. Assim, “os estados são parecidos nas tarefas que enfrentam, apesar de não o serem nas suas capacidades para as desempenharem. As diferenças são de capacidade, não de função”<sup>79</sup>.

O caso soviético corrobora o realismo de Waltz exatamente porque, devido a suas particularidades ideológicas, era de se esperar que seu comportamento fosse diferente do de outros Estados, mas não é. Segundo o autor, para testar sua teoria “devemos procurar exemplos de estados conformes às práticas internacionais comuns, mesmo que por razões internas preferissem não o ser. O comportamento da União Soviética nos seus primeiros anos é um desses exemplos”<sup>80</sup>.

Condoleezza Rice faz uma análise da evolução da grande estratégia soviética ressaltando exatamente o mesmo ponto de Waltz. Inicialmente, a autora explica que havia uma “*central and continuing tension in Soviet policy*”<sup>81</sup>, dada a dificuldade de se conciliar a ideologia legitimadora do regime, universalista, com a defesa do interesse nacional. A ideologia do comunismo professa a união do proletariado, afirmando que o nacionalismo e o Estado nada mais são do que ferramentas criadas e utilizadas pela burguesia para dividir o proletariado e

---

<sup>78</sup> ROSECRANCE, Richard N.; STEIN, Arthur A. (ed.) *The domestic bases of grand strategy*, p.6

<sup>79</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*, p.136

<sup>80</sup> *Ibid.*, p.177

<sup>81</sup> RICE, Condoleezza. The evolution of Soviet grand strategy. In KENNEDY, Paul, *Grand strategies in war and peace*, p.146.

impedi-lo de tomar consciência de sua condição de classe explorada e, portanto, de se emancipar.

Apesar de a ideologia comunista ter pretensões universalistas e propalado desprezo pela diplomacia convencional calcada em concepções de interesse nacional burguesas, quando chegaram ao poder os comunistas acabaram se vendo forçados a adotar os tradicionais instrumentos da diplomacia. *“Soviet leaders have had to grapple with the classical problems of statecraft with one eye riveted on their legitimizing myth – pursuit of the international victory of the proletariat”*<sup>82</sup>.

O dilema gerou disputas internas entre aqueles que defendiam a extensão da revolução, ou seja, se mantinham fiéis ao objetivo de unir todo o proletariado do mundo e queriam exportar a revolução a qualquer custo, e aqueles que argumentavam que era necessário, em primeiro lugar, garantir a sobrevivência e o fortalecimento da URSS como um Estado. Sob a liderança de Stalin, o socialismo em um único Estado venceu, mas sempre com a promessa de que, no longo prazo, o fortalecimento do Estado tinha como objetivo final a promoção da revolução comunista em âmbito mundial.

O caso soviético corrobora a hipótese realista de que os Estados, por mais diversos que possam ser seus interesses e ideais, só serão capazes de defendê-los se tiverem em posição de poder favorável, e por isso acabam tendo como objetivo imediato a maximização de seu poder relativo.

A noção de que a guerra seria inevitável e de que, portanto, o fortalecimento do Estado serviria finalmente à revolução mundial só foi abandonada quando se estabeleceu o sistema de destruição mútua garantida entre as superpotências da Guerra Fria. A guerra era até então vista como inevitável, e desde então passou a ser considerada racionalmente inconcebível. É nesse contexto que se inserem os estudos de caso dessa dissertação.

Enfim, desde o início a ideologia impôs certos constrangimentos, mas não foi capaz de impedir que a URSS adotasse uma grande estratégia bastante similar às de outros Estados, pois dedicada ao seu fortalecimento relativo para garantia da própria segurança. Ademais, se por um lado a ideologia podia impor certos

---

<sup>82</sup> RICE, Condoleezza. The evolution of Soviet grand strategy. In KENNEDY, Paul, *Grand strategies in war and peace*, p.146

constrangimentos, por outro era, em algumas ocasiões, útil para legitimar a intervenção em assuntos internos de seus satélites, como no caso da Tchecoslováquia. O governo soviético denominou a intervenção como “*fraternal assistance*”<sup>83</sup>, ou seja, uma ajuda aos proletários daquele país para que não fossem novamente subjugados por uma elite burguesa.

Concluindo, a ideologia impunha certos constrangimentos e ao mesmo tempo oferecia algumas oportunidades ao Estado, influenciando nos meios utilizados para a consecução de seus objetivos. Mas não foi determinante para a definição dessas metas; estas foram definidas no nível da grande estratégia, a partir de estímulos sistêmicos. Por isso a forte similaridade entre a política externa soviética e a americana.

O estudo de grandes estratégias apenas reforça a posição do realismo como paradigma mais apropriado para compreensão da política externa dos Estados. E o realismo neoclássico, por analisar os efeitos da anarquia na formação do interesse nacional e o impacto das variáveis domésticas na definição das táticas dos Estados, torna-se uma ferramenta analítica bastante útil. Percebemos variações na estratégia soviética ao longo da guerra fria, assim como na americana, mas houve continuidade no nível da grande estratégia. Essa continuidade só pode ser explicada a partir das premissas do paradigma realista.

## **2.9. Teoria sobre a opinião pública e a política externa.**

### **2.9.1.- O que é opinião pública?**

A variável doméstica mais importante para este trabalho é a opinião pública. Ao utilizarmos a teoria de Schweller, vemos a importância de conhecer a opinião pública para termos alguma medida do grau de consenso e de coesão entre as elites e a população em geral de qualquer país, além do grau de vulnerabilidade de um regime. Portanto, temos que enfrentar logo o desafio de definir essa variável, o que não é tarefa das mais simples.

---

<sup>83</sup> VALENTA, Jiri. Military interventions. In TRISKA, Jan F. *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p..264.

Como podemos definir opinião pública e relacionar esta variável à política externa se percebemos que a maioria da população, mesmo nos Estados mais desenvolvidos, ignora ou dispõe de pouquíssimas informações sobre temas de política internacional? Afinal, se grande parte da população desconhece tais questões, como poderia formular uma opinião sobre elas? Ademais, se há parcelas da população com maior conhecimento, interesse e talvez até influência sobre essas questões, haveria sentido em tratar essa população como algo homogêneo e falar em **uma** opinião pública?

Desde o estudo seminal de Gabriel Almond em 1950, intitulado “*The American People and Foreign Policy*”, afirma Holsti, é comum segmentar o público em vários estratos<sup>84</sup>. Como o próprio Almond esclarece em sua obra, “[t]he role of individuals as policy-makers in the real world is not equal; and only a very extreme conception of the democratic doctrine requires that they be so”<sup>85</sup>. A divisão da população em camadas nos permite analisar se há diferenças nas formações de opinião em cada estrato, ou seja, nas suas motivações, nos seus interesses, assim como permite pesquisar o diferente impacto que cada um desses estratos pode ter na formulação de política externa dos Estados. Holsti explica a segmentação da seguinte forma:

*“With a few exceptions, the polity has been depicted as a pyramid, with decisionmakers at the apex. Typically, a further distinction has been drawn between a small coterie of opinion leaders, a somewhat larger group comprising the informed public, and a large base of the general or uninformed public, although the precise terms and shape of the distribution among strata may vary from study to study”*<sup>86</sup>.

Em suma, os termos usados para designar cada grupo variam entre os autores, mas os critérios de segmentação são muito parecidos. Segundo Barry B. Hughes, por exemplo, “*there is not one “public”, but several. We can describe three publics*”<sup>87</sup>. O primeiro segmento seria formado por pessoas que não estão informadas sobre a maioria dos acontecimentos de política internacional, e por isso deveríamos considerar que essas pessoas “*have either no opinions or have vague and generally weakly held ones. This segment is sometimes referred to as*

---

<sup>84</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.99

<sup>85</sup> ALMOND, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*, p.116

<sup>86</sup> HOLSTI, Ole R., *opt.cit.*, p.99

*the “mass public”*”<sup>88</sup>. No presente trabalho utilizaremos o termo “massa”, sugerido por Hughes, para tratar deste estrato da população.

Um segundo segmento seria formado por aqueles que estão informados sobre os grandes acontecimentos internacionais, mas que contam apenas com informações gerais; “[t]his group constitutes the “attentive public”. The attitudes held by individuals within this group frequently lack intensity and internal consistency, and they often fluctuate markedly in response to reports of international events or public officials’ positions”<sup>89</sup>. O termo “público interessado” será aqui utilizado e referência ao que Hughes chama “attentive public”.

Finalmente, temos o segmento dos chamados “opinion leaders”<sup>90</sup>, termo usualmente traduzido para o português como “formadores de opinião”, que conhecem a fundo os assuntos de política externa e demonstram “fairly stable and consistent attitudes”<sup>91</sup> em relação a estes temas. Dentro deste terceiro segmento, o autor identifica ainda um grupo menor que se envolve diretamente em atividades políticas, tratado por Almond como uma quarta categoria, constituída por “the legal or official leadership – executives, legislators, civil servants – the mode of selection and role of which are more widely understood”<sup>92</sup>.

Para compreender como os diversos grupos sociais que compõem a sociedade americana se inserem nessas quatro (para Hughes, são três, sendo a terceira subdividida) categorias supracitadas, Almond analisou as assimetrias de opiniões entre diversas parcelas da população americana, dividindo-a de acordo com sexo, idade, renda, educação e região. Almond procurou, a partir das informações encontradas em pesquisas de opinião, formular hipóteses para explicar as divergentes posições desses diversos nichos quanto a assuntos de política externa.

As variáveis “sexo”, “idade” e “região” não pareceram gerar divergências muito significativas de opinião. Os fatores que apresentam maior relevância na análise da opinião pública americana são “classe social” e “educação”. As cisões

---

<sup>87</sup> HUGHES, Barry B. *The domestic context of American foreign policy*, p.23

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> ALMOND, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*, p.138

entre classes sociais e entre os diversos níveis de educação estão claramente relacionadas a importantes divergências de opinião sobre questões de política externa. Embora haja uma íntima relação entre a classe social e o nível de educação dos indivíduos, Almond observou que *“the contrasts between the college-educated and the grade-school levels are much sharper than those observed among the upper- and lower-income groups”*<sup>93</sup>. Portanto, vale tratar dos dois fatores separadamente a fim de entender os mecanismos que geram as divergências entre os vários nichos.

Segundo Almond, estudos de psicologia explicam que as classes mais baixas são mais pessimistas tanto na vida pessoal quanto na política, o que se reflete em sua posição nas questões de política externa. Provavelmente em função dessa visão fatalista, não se interessam e não se informam sobre questões de política internacional. Na interpretação de Almond,

*“A greater degree of frustration of aspirations produces resentment and hostility reactions which may bias some members of the lower classes in the direction of a hard nationalism. (...) a greater tendency toward apathy and withdrawal in the personal sense among the lower classes may produce a bias in the direction of political withdrawal or isolationism”*<sup>94</sup>.

Ainda segundo Almond, as classes média e alta são mais informadas, mais interessadas em questões internacionais, assim como mais otimistas sobre as possibilidades de manutenção da paz e capacidade do governo de prevenir guerras. Além disso, adotam uma postura internacionalista, ou seja, tendem a defender um envolvimento maior do país na política internacional.

Vale enfatizar que o autor teceu essas considerações se referindo à população americana e à política externa dos EUA. Neste país, o fator educação, como já mencionado, é o que traz maiores variações de opinião sobre política externa entre os diversos públicos e, relacionado ao fator “classe social”, é o que diferencia “público interessado” e “massa”. O público interessado é aquele *“college-trained, upper-income, “mental-worker” stratum of the population”*<sup>95</sup> mais interessado e bem informado em questões de política externa. Já o que chamamos de massa,

---

<sup>93</sup> ALMOND, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*, p.126

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid, p.127

“the “lower-income – grade school – unskilled and semi-skilled workers and farmers”<sup>96</sup> é um estrato que tende à inércia e à apatia e é facilmente manipulado.

Sobre os motivos dessa apatia da massa, Almond afirma que ela é fruto de condições emocionais e sociais; “its intellectual horizon tends to be quite limited, and its analytical skill is rudimentary”<sup>97</sup>. Dada essa baixa capacidade analítica, não se trata apenas de oferecer mais informações a este segmento da população para solucionar o problema, pois sua interpretação sobre tais informações seria demasiado simplista. É interessante a explicação citada por Almond no seguinte trecho:

*“In Karl Mannheim’s terms, the rationality of the modern urban-industrial masses is “functional” and passive in nature. That is to say, their activities tend to be rationally co-ordinated in complex industrial and bureaucratic divisions of labor in which policy is made by a remote center, whether it be the management elite or the trade-union leadership. Thus, according to Mannheim, there is a cultural impairment of the capacity for moral autonomy and intellectual independence implicit in the socio-economic system”<sup>98</sup>.*

Ou seja, assim como Marx já dizia que o indivíduo, desenvolvendo apenas a função restrita que lhe é atribuída por ordem superior, não consegue perceber no produto final de uma fábrica o resultado de seu trabalho, também não consegue perceber sua capacidade de influência nos resultados da política. Por mais que em regimes democráticos todos os indivíduos adquiram certo potencial (ainda que entre eles diferenciado) de influência nas questões políticas, a massa não têm consciência dos meios pelos quais poderia exercer essa influência. Assim, acaba sendo manipulada pelas elites.

Isso não quer dizer que seu papel seja irrelevante.

*“The various policy and opinion elites (...) compete with one another in the “opinion markets” for the “sale” of policies. In most cases, the influential policy alternatives placed before the public, or its constituent parts, represent in more or less articulate form the vaguer impulses and preferences of the masses”<sup>99</sup>.*

A massa é manipulada, pois dispõe de pouca informação e tem pouca capacidade analítica, mas há elites competindo entre si pelo apoio da massa. Se

---

<sup>96</sup> ALMOND, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*, p.127.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p.130

<sup>98</sup> *Ibid.* Ênfase minha.



esse apoio fosse irrelevante, não haveria razão para brigar por ele. Toda política só se sustenta pela persuasão, mesmo em Estados autoritários.

A divisão entre massa, público interessado e formadores de opinião é, por tudo que vimos, a mais útil para compreendermos a opinião pública e seu impacto na política externa. Mas os estudos sobre a relação entre estes estratos e decisões de política externa se limitam a análises da política estadunidense. Podemos supor que em outros Estados a natureza, a proporção em relação à população total e o impacto de cada um desses públicos na política externa possam ser muito diferentes do que se vê nos estudos sobre opinião pública baseados em análises de dados referentes à sociedade norte-americana.

Assim, o foco da literatura sobre opinião pública nos Estados Unidos dificulta generalizações. Nada impede, no entanto, que utilizemos os valiosos *insights* gerados por essa vasta literatura, adaptando-os à realidade de outros países, para estudos comparativos como o que pretendo fazer neste trabalho. Ademais, ainda que a composição social dos segmentos da opinião pública (formadores de opinião, público interessado e massa) seja distinta entre os países, essas categorias podem ser observadas em quaisquer Estados e são, portanto, úteis para estudos comparativos.

Como na URSS havia uma organização política muito diversa da que existia nos Estados Unidos, teremos que verificar essa variável com cuidado, a fim de compreendermos em que sentido a opinião pública daquele Estado era relevante nas considerações de seus líderes, antes de prosseguirmos com a comparação.

Em uma das poucas obras dedicadas à opinião pública soviética (pelo menos poucas se comparadas às dedicadas à opinião pública americana), Alex Inkeles declara que “*all societies rely to some degree on coercion and persuasion*”<sup>100</sup> e que, portanto, embora pudéssemos pensar que regimes autoritários se sustentassem pelo mero uso da força, isso não ocorre. No que tange ao regime soviético, Lênin já dizia que deveria haver uma combinação de força e persuasão. O trabalho de Inkeles demonstra que a persuasão era elemento indispensável da ideologia leninista,

---

<sup>99</sup> ALMOND, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*, p.142

<sup>100</sup> INKELES, Alex. *Public opinion in Soviet Russia: a study in mass persuasion*, p.3.

*“[f]or it [o leninismo] assumes that a small group of men, acting not on the basis of selfish interests, but as the representatives of social forces, will bring to the rest of mankind consciousness and enlightenment, and will, behind this torch, lead it toward infinite human perfectibility”<sup>101</sup>.*

Portanto, como veremos mais detalhadamente no estudo de caso da intervenção na Tchecoslováquia, o sistema político soviético foi desenhado com vários mecanismos voltados para a manipulação da opinião pública. Embora não haja a possibilidade de livre manifestação em estados com regimes autoritários, não se pode afirmar que não exista opinião pública nestes países. Afinal, a própria revolução que levou os comunistas ao poder e determinou a criação da União Soviética é prova de que há opinião pública em países com governos autoritários, e de que, caso o governo não se antecipe a situações que podem agravar o descontentamento da população, este pode perder o controle e o poder.

Ou seja, no caso de Estados com governos autoritários, há também opinião pública, seja favorável ou contrária ao regime, mesmo que não se manifeste. E o governo utilizará não apenas a força, mas também a ideologia, a imagem de liderança forte, tentando conquistar certo nível de legitimidade para manter o controle.

É bem verdade que, enquanto em democracias podemos facilmente obter dados sobre a configuração da opinião pública, em regimes como o soviético não temos acesso a esse tipo de informação, o que poderia dificultar a análise comparativa. Porém, o que importa neste estudo não é que seja feita uma análise objetiva da opinião pública em dado período, e sim a percepção de um governo sobre os critérios pelos quais a opinião pública se tornaria favorável ou contrária a sua liderança, e a importância que este governo dá a estratégias de manipulação da opinião pública para obter maior grau de legitimidade e estabilidade no poder.

Afinal, o argumento deste trabalho é de que, seja em Estados democráticos ou autoritários, os líderes têm uma percepção sobre a melhor forma de persuadir a população, e procuram manter uma larga base de apoio para suas políticas e para sua manutenção no cargo.

---

<sup>101</sup> INKELES, Alex. *Public opinion in Soviet Russia: a study in mass persuasion*, p.4.

## 2.9.2.- Teorias sobre opinião pública e a disciplina de RI

O debate sobre opinião pública gira em torno de sua natureza e de seu impacto na política externa dos Estados e evidencia as divergências entre realistas e liberais na disciplina de Relações Internacionais. Ole R. Holsti faz um estudo sobre o tema em que resume o desenvolvimento deste debate ao longo da história, demonstrando, ainda, que após a Segunda-Guerra formou-se um consenso entre os acadêmicos sobre o assunto, mas que o advento da Guerra do Vietnã levou ao surgimento de uma perspectiva diferenciada.

Quanto à inserção deste tema na disciplina de RI, realistas sempre alegaram, ao longo de toda a história do debate, que a opinião pública pode impedir que o Estado adote uma política externa eficiente. Para liberais, ao contrário, ela pode contribuir para que o Estado não seja utilizado em benefício de um grupo de interesse e em detrimento da população como um todo. Holsti coloca a oposição entre liberalismo e realismo sobre este tema da seguinte forma:

*“the appropriate role for public opinion in the making of foreign policy is at the center of persisting debates between these two approaches to international affairs. Is public opinion a force for enlightenment – indeed, a necessary if not sufficient condition for sound foreign policy and thus a significant contributor to peaceful relations among nations – as celebrated by Woodrow Wilson and many other liberals? Alternatively, is the public more appropriately described as a source of emotional and shortsighted thinking that can only impede the effective pursuit and defense of vital national interests?”<sup>102</sup>*

Entre os primeiros teóricos a discutirem essa questão, temos, na tradição liberal James Mill, Rousseau e Kant<sup>103</sup>. Estes autores defendiam o argumento de que as políticas externas republicanas seriam mais pacíficas, dado o maior envolvimento da opinião pública. A obra de Kant, em especial, acabou sendo utilizada por teóricos da disciplina de Relações Internacionais no desenvolvimento da chamada “teoria da paz democrática”. No lado realista, entre os autores clássicos que estudaram a questão e defenderam o argumento de que o impacto da opinião pública em política externa poderia ser nocivo ao interesse nacional,

---

<sup>102</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.3

<sup>103</sup> Ibid., p.4

temos Maquiavel, Hobbes, Morgenthau, além dos “pais fundadores” dos Estados Unidos<sup>104</sup>, e também de Tocqueville.

Não poderíamos sumarizar neste trabalho as idéias e argumentos de cada um destes autores. A listagem (obviamente incompleta, mas significativa, dado o peso dos teóricos supracitados) nos interessa mais por retratar a relevância deste debate que permanece até os dias de hoje central não só entre acadêmicos da disciplina de Relações Internacionais, mas entre tomadores de decisão e estudiosos de outras ciências sociais.

A disciplina de RI se constituiu como tal após o advento da Primeira Guerra Mundial. No primeiro grande debate, entre realistas clássicos e liberais utópicos, um dos pontos centrais era a recém-criada Liga das Nações, idealizada e defendida por Woodrow Wilson. A participação americana na Liga foi impedida pelo Senado dos EUA, com o apoio da população que desejava um retorno à tradição isolacionista americana. É curioso notar que a opinião pública, cuja participação na política externa é vista pelo liberalismo como algo positivo, tenha sido contrária à posição defendida pelos liberais, segundo a qual os EUA deveriam participar da Liga das Nações.

Neste contexto, o jornalista Walter Lippmann, tendo servido ao governo americano como assistente do Secretário da Guerra Newton D. Barker e também em um comitê secreto para tratar dos rumos do país no pós-guerra “*that gave him insight of the uses and effects on public opinion of wartime propaganda*”<sup>105</sup>, começou a defender a posição realista sobre participação da população em política externa. “*Lippmann emphatically questioned whether the average citizen could make any constructive contribution to world affairs: “He lives in a world which he cannot see, does not understand, and is unable to direct”*”<sup>106</sup>.

Embora fosse um jornalista, Lippmann não acreditava no potencial de sua profissão para transformar a opinião pública em uma opinião esclarecida, bem embasada. Enfatizava, em suas declarações, o papel de instrumento de manipulação a que a imprensa se prestava, argumentando que “*the manufacture of*

---

<sup>104</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.5 et. seq.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p.12

<sup>106</sup> *Ibid.*, p.12

*consent is an unregulated private enterprise*” e que *“misleading news is worse than no news at all”*<sup>107</sup>.

Antes que se iniciassem estudos científicos sobre a natureza e o impacto da opinião pública em RI, entre as evidências utilizadas pelos realistas para dar suporte a sua afirmação de que a opinião pública tenderia a gerar políticas externas desastrosas estavam: o apoio dos alemães ao expansionismo de Hitler, as respostas tardias de britânicos e franceses às expansões alemã e japonesa, além do isolacionismo americano pós-Primeira Guerra Mundial. Mas só no final da Segunda Guerra Mundial começaram a ser adotados métodos científicos de pesquisa sobre opinião pública, que permitiriam uma discussão melhor fundamentada.

Um marco foi a criação do *American Institute of Public Opinion*, mais conhecido como *Gallup*<sup>108</sup>. Muito utilizadas para previsões de resultados eleitorais, as pesquisas também visavam a identificar as motivações da população e sua opinião sobre a participação dos EUA na nova ordem pós-Segunda Guerra Mundial e, por isso, *“polling organizations asked respondents general questions about the United States taking an active role in or staying out of world affairs and more specific queries about support for or opposition to American membership in a general international organization”*<sup>109</sup>.

Os resultados dessas pesquisas demonstravam que a maioria da população era favorável ao engajamento americano, mas isso não eliminava o medo de que, logo após o fim da guerra, a população voltasse ao isolacionismo. *“Consequently, research on the relation of public opinion to foreign policy emerged as a growth industry during the period immediately following World War II”*<sup>110</sup>.

Os primeiros trabalhos científicos pós-Segunda Guerra, entre os quais figurou com proeminência o de Gabriel Almond, apresentaram um consenso sobre a natureza, a estrutura e o impacto da opinião pública em política externa. Segundo Holsti, três eram os pontos em que os estudiosos pareciam em geral concordar: (i) que a opinião pública é volátil e, portanto, *“provides very dubious foundations on which to develop and sustain sound foreign policies”*; (ii) que não

---

<sup>107</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.13

<sup>108</sup> *Ibid.*, p.15

<sup>109</sup> *Ibid.*, p.19

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 21

há estrutura e coerência nas atitudes da opinião pública com relação a assuntos internacionais; (iii) que, no final das contas, a opinião pública não tem muito impacto na condução de política externa<sup>111</sup>.

O período em que vigorou este consenso acadêmico coincidiu com a fase da Guerra Fria em que vigorou também o consenso na opinião pública americana em apoio à estratégia de contenção. “*If the term **internationalist foreign policy consensus** was ever a valid description of the domestic bases of American foreign policy, it would appear to have been most applicable to the period between the traumas of the Korean and Vietnam Wars*”<sup>112</sup>.

O conflito no sudeste asiático, como veremos, não promoveu o fim do consenso apenas na academia, sobre a natureza e o impacto que a opinião pública pode ter em questões de política externa, mas também minou o acordo entre os próprios estratos da opinião pública americana no que se refere à grande estratégia do Estado na Guerra Fria: a estratégia de contenção.

As demolições do consenso político e do consenso acadêmico estão intimamente relacionadas. A população americana, desde o fim da Segunda Guerra, apoiava o governo em sua política externa ativa de contenção à URSS. Mas os esforços de contenção no Vietnã começaram a ser questionados com o prolongamento da guerra e os crescentes gastos e mortes de soldados americanos. A população usou todos os meios disponíveis para pressionar o governo a se retirar do Vietnã, o que hoje diversos historiadores vêem como a maior causa da derrota americana naquela guerra. Mesmo aqueles que discordam dessa interpretação sobre os motivos da vitória comunista não poderiam deixar de convir que a opinião pública acabou tendo forte impacto nas decisões do governo americano.

Diante deste quadro, pareciam não se sustentar mais os três pontos do consenso acadêmico sobre as relações entre opinião pública e política externa. Para se ter uma idéia de quanto estes eventos mudaram as opiniões dos estudiosos deste tema, Walter Lippmann, que, como vimos anteriormente, era um dos maiores críticos da opinião pública, passou a considerar a posição da população americana mais esclarecida do que a do governo Johnson.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.28

<sup>112</sup> *Ibid.*, p.34

<sup>113</sup> *Ibid.*, p.41

As mudanças na posição da opinião pública americana eram interpretadas por Almond como “*massive mood swings rooted in shallow opinions of the world*”<sup>114</sup>, argumento desafiado por teóricos que afirmavam haver racionalidade nas mudanças de opinião, as quais ocorreriam em função dos eventos de relações internacionais. Pesquisas sobre as guerras da Coreia e do Vietnã teriam sido usadas para desafiar a posição de Almond.

*“public support for the American war effort in both conflicts eventually declined, but it did so in ways that seemed explicable and rational, rather than random and mindless. More specifically, John E. Mueller found that increasing public opposition to both conflicts followed a pattern that matched a curve of rising battle deaths, suggesting that the public used an understandable, if simple, heuristic to assess American policy”*<sup>115</sup>.

A meu ver, o argumento acima evidencia um falso debate. Ao afirmar que a opinião pública era extremamente volátil, Almond não estaria dizendo que essa volatilidade prescindia de motivos. Almond não considerava a opinião pública irracional no sentido de ser desprovida de motivos, e sim por se basear em interpretações simplistas das informações que recebe, e por não possuir a mesma racionalidade do Estado, voltada à defesa do interesse nacional em um sistema anárquico.

A mudança na opinião americana em função do número de mortes na Guerra do Vietnã, a meu ver, confirma o que dizia Almond. Vejamos os números:

*“Em toda a guerra, os Estados Unidos perderam 58 mil homens no Vietnã e o exército do Vietnã do Sul, quase 225 mil. O Vietnã do Norte e o Vietcong perderam, em conjunto, algo em torno de 1,1 milhão de combatentes. Mesmo suportando baixas numa proporção de quatro para um, o Vietnã do Norte e seus aliados do Vietcong venceram a guerra e reunificaram o Vietnã”*<sup>116</sup>.

Sabemos também que os eventos de 1968 (Cercos a Khe Sanh e Ofensiva do Tet), que levaram a opinião pública americana a voltar-se contra os esforços de guerra foram fracassos militares dos comunistas. A cobertura da imprensa gerou uma impressão equivocada nos EUA de que estavam perdendo a guerra e com

---

<sup>114</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.47

<sup>115</sup> Ibid., p.46

<sup>116</sup> MAGNOLI, Demétrio (org.). *A história das guerras*, p.405

essas informações enviesadas e capacidade analítica limitada, a população se voltou contra a política externa do governo.

De todo modo, segundo a interpretação de Holsti houve uma mudança radical de perspectiva, pois enquanto antes acreditava-se que a opinião pública era volátil, agora muitos pesquisadores passavam a vê-la como estável, já que *“several studies have shown convincingly that at the individual level, mass foreign policy attitudes are every bit as stable as those on domestic issues. These studies reveal an impressive level of stability during times of constancy in the international environment”*<sup>117</sup>. Estabilidade em tempos de constância... realmente impressionante! Impressiona que vejam nisso uma contradição com o que se pensava no consenso, é claro. Ora, a opinião pública era vista como volátil porque oscilava facilmente em função dos eventos internacionais. Nunca se disse que, tudo o mais constante, a opinião pública flutuasse ao sabor do vento.

Ademais, se as variações na opinião pública se dão em função de eventos internacionais sobre os quais o público, em sua maioria, não se informa e interpreta de maneira simplista, então mesmo essa oscilação “embasada”, ela é mal embasada, e por isso poderia ser, sim, nociva ao interesse de longo prazo do Estado.

Por tudo isso, discordo de Holsti quando o autor diz que os novos estudos viram de cabeça para baixo os argumentos de Almond, passando a identificar a opinião pública como fonte de moderação e continuidade ao invés de imprevisibilidade e instabilidade<sup>118</sup>. Só se for fonte de continuidade em cenários estáveis, o que não significa muita coisa.

Um segundo ponto em que o consenso refletido na obra de Almond foi desafiado se refere à estrutura e coerência da opinião pública. Pelo consenso, acreditava-se que não havia estrutura ou coerência, mas dado que agora a opinião pública passa a ser vista como racional, estável, fonte de continuidade e moderação, nas palavras do autor,

*“we are faced with a puzzle. If an often poorly informed general public does indeed react to international affairs in a stable and reasonable manner, and if opinion changes are driven by events rather than whimsy or emotion, what means permit the public to do so? Have publics undergone a “skills revolution” that*

---

<sup>117</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.47

<sup>118</sup> *Ibid.*, p.48



*permits them to exercise sound political judgment despite low levels of factual knowledge?”<sup>119</sup>*

Então, afinal, o que permitiria que o público tivesse opiniões estáveis e razoáveis sobre temas que praticamente desconhece? A explicação dos autores que desafiam o consenso anterior é bastante interessante: *“Indeed, low information and an ambiguous international environment may motivate rather than preclude the existence of some type of attitude structure. (...) they may use a limited number of beliefs to make sense of a wide range of facts and events”<sup>120</sup>*. A população então parece ter desenvolvido mecanismos para interpretar as informações de que dispõe a partir de uma certa estrutura de crenças.

A explicação, além de interessante, é bem razoável. Só não me parece favorecer o argumento de defesa da participação da opinião pública em política externa. Afinal, o que melhor governa o Estado? Interpretações simplistas de poucas informações provavelmente obtidas de fontes enviesadas (lembrar o tratamento dado por Lippmann a sua própria categoria) ou cálculos feitos por especialistas da área, que dispõem de mais informações e recursos hermenêuticos, além de ter como objetivo a maximização do interesse nacional?

Passo, agora, ao terceiro ponto do consenso, que é fundamental, pois caso a opinião pública realmente não tivesse impacto significativo em política externa, qual seria o sentido de estudarmos essa variável? Como já foi discutido, a persuasão é um elemento essencial da política, tanto em Estados autoritários como democráticos. A oposição também é inerente à política. Estudos sobre a política na URSS, por exemplo, têm demonstrado que, mesmo com o regime autoritário comunista, *“once we transcend Soviet constitutional and ideological myths, we find informal political behavior that comes closer to a ‘conflict model’ than to the stereotype of consensual authoritarianism”<sup>121</sup>*.

Onde há disputa entre elites pelo apoio da massa, os diferentes discursos de persuasão são determinantes para o sucesso da política do governo. Como já dizia Maquiavel, “[U]m príncipe deve dar pouca importância às conspirações, quando tiver o consenso do povo. Mas, quando o povo for seu inimigo e tenha-lhe ódio,

---

<sup>119</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.49

<sup>120</sup> *Ibid.*, p.51

<sup>121</sup> HAGAN, J.D. *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, p.38

deve temer tudo de todos”<sup>122</sup>. Ou seja, os governantes que tiverem o apoio do povo não precisam temer a oposição; já os que não tem o povo a seu lado se tornam vulneráveis. Por isso os presidentes procuram manipular e até se antecipar à opinião pública, como veremos nos estudos de caso.

Segundo o consenso Almond-Lippmann, a opinião pública não teria impacto significativo na política externa e, como foi esta a relação causal que procurei analisar neste trabalho, não poderia concordar com este ponto. A não ser que interprete os autores em seus próprios termos, e não nos utilizados pelos seus desafiadores. Afirmar que a opinião pública não tem tanto impacto não significa necessariamente dizer que não tenha algum impacto.

Os autores do consenso haviam chegado à conclusão de que a opinião pública não guia os governantes em política externa. E seus desafiadores não parecem discordar disso; estão realmente procurando investigar mais a fundo a forma como a opinião pública impacta as decisões dos governantes, mas, segundo Holsti, embora tenham encontrado algumas evidências sugestivas, não conseguiram ainda chegar a uma conclusão sobre este tema. A relação causal no sentido oposto é mais fácil de se observar. Os líderes procuram manipular a opinião pública para obter apoio para suas políticas.

Questiona-se o sucesso desses governantes na propalada manipulação<sup>123</sup>, mas o objetivo em si é o que importa. Enquanto uma teoria de política internacional, insistimos, prevê e explica resultados sistêmicos, mas não políticas externas, uma teoria de política externa procura compreender as motivações dos atores e as políticas externas em si, e não seus resultados sistêmicos. Procuramos aqui testar teorias de política externa, e por isso é a formulação da mesma, e não seus resultados, o que importa.

Se um líder desistisse de uma política por não conseguir obter apoio e adotasse medida contrária ao que crê ser o interesse do Estado, teríamos aí uma anomalia para a visão realista. Mas se o líder busca suporte na população e, não obtendo, mantém sua escolha política ou promove alterações apenas nos meios de implementação da mesma, a evidência corrobora a visão realista. Johnson, por exemplo, mostrou-se ineficiente na manipulação da opinião pública, mas,

---

<sup>122</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, p.112

<sup>123</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.157

perdendo apoio, manteve a mesma linha. O Secretário de Defesa à época da Guerra do Golfo, Richard Cheney,

*“revealed that public opinion played an important role in American policy. Its influence was not so much in formulating the plans to go to war – Cheney asserted that even if public opinion was against us, we were still going to go [to war] – but in the manner in which the policy was implemented”<sup>124</sup>.*

Enfim, se interpretarmos os três pontos do consenso e a forma como são desafiados, vemos que o que houve foi um refinamento nas pesquisas sobre opinião pública e política externa, e não exatamente um abandono das idéias anteriores. Esse aprofundamento em cada um dos pontos foi possível em função da melhoria das técnicas aplicadas nas pesquisas de opinião e, também, na metodologia de análise dos dados e produção de informações e explicações para a natureza da opinião pública e suas relações com a política externa.

As pesquisas tornaram-se mais sofisticadas, oferecendo um rol maior de respostas possíveis aos entrevistados, permitindo captar nuances até então ignoradas. Por exemplo, para identificarmos grupos como isolacionistas ou internacionalistas, não basta perguntar se são a favor ou contra o engajamento do país no exterior. Afinal, esse engajamento pode assumir diversas formas (intervenção, intensificação do comércio, participação em organizações, internacionais, etc.) e um grupo favorável a certo tipo de envolvimento pode ser contrário a outro<sup>125</sup>.

## 2.10. Conclusão

Vimos que é possível, e principalmente necessário, traçar uma fronteira que permita visualizar as diferenças essenciais entre as várias abordagens, assim como suas forças e fraquezas para procurar superá-las e chegar a um entendimento maior das relações internacionais. A ênfase deve ser colocada sobre as divergências, para que se possam identificar as forças e fraquezas de cada teoria, e não nas similaridades. Há, certamente, autores que trabalham nas fronteiras,

---

<sup>124</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.59

<sup>125</sup> *Ibid.*, p.41

adotando elementos de diferentes paradigmas, e “[a]ny distinction is ultimately arbitrary”<sup>126</sup>. Mas as divergências entre as escolas geram diferentes explicações, prescrições e previsões, e por isso elas não se confundem, por mais elementos de aproximação que se possam encontrar.

Vimos que a divergência essencial entre realismo e liberalismo em teoria de política externa é que, enquanto os realistas vêem a formação do interesse do Estado como dada pelo sistema anárquico, liberais acreditam que o Estado é apenas um meio para defesa dos interesses de certos grupos domésticos ou transnacionais.

Embora a diferença seja significativa e bastante simples, ainda há bastante confusão na disciplina acerca dos pressupostos essenciais do paradigma realista. Vimos no trabalho de Legro e Moravcsik a atribuição de premissas ao realismo que transformaria até Morgenthau e Waltz em liberais e procuramos esclarecer as verdadeiras assunções que podem ser observadas em obras de autores realistas, e que podem ser resumidas pelo princípio da primazia da política externa, que significa foco na estrutura sistêmica.

Foi esclarecido, ainda, que a observância deste princípio de primazia do sistema não impede os realistas de formularem teorias de política externa, que necessariamente incluem variáveis domésticas. Tanto mediante uma abordagem liberal quanto utilizando o arcabouço teórico realista, é possível teorizar sobre o peso de variáveis domésticas na formulação de política externa. Mas enquanto liberais analisam esses fatores como variáveis independentes, realistas os analisam como intervenientes, sendo a variável independente a relação de poder no sistema.

Procuramos, neste capítulo, compreender que a diferença entre teoria de política internacional e teoria de política externa está na variável dependente. “*In this sense, neorealism and neoclassical realism are complementary; each purports to explain phenomena that the other does not*”<sup>127</sup>. Considerando que “*Statesmen, not nations, confront the international system, and they have access to only that fraction of national power that the state apparatus can extract for its*

---

<sup>126</sup> RUGGIE, John G. “What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge”, *International Organization*, Vol.52, N.4, 1998, pp. 855-885

<sup>127</sup> TALIAFERRO, Jeffrey W. Security seeking under anarchy: defensive realism revisited. *International Security*, vol. 25, n.3, pp. 128-161, 2000, p. 132.

*purposes*”<sup>128</sup>, os realistas vão analisar a política externa em dois passos: o primeiro é a avaliação das relações de poder entre os Estados no nível sistêmico (sendo a teoria de Waltz bastante útil para este objetivo); o segundo é a avaliação da capacidade do governo de obter apoio e recursos da população para consecução das políticas que maximizariam o interesse nacional. Caso o governo não consiga esse apoio e os recursos necessários, procurará se fortalecer internamente para, então, ser capaz de responder aos imperativos sistêmicos.

Trabalhamos, também, alguns debates teóricos importantes entre os próprios autores realistas. O primeiro, sobre a definição de “balança de poder” e o segundo sobre qual seria o objetivo final dos Estados: maximização de poder ou de segurança. Quanto ao primeiro ponto, creio que a simples diferenciação entre políticas externas de balança de poder e resultados sistêmicos de equilíbrio de poder é capaz de resolver essas aparentes divergências. Fazendo a distinção, fica claro que o sistema tende ao equilíbrio, mas se há o comportamento (a política) de balança de poder é porque há momentos de desequilíbrio. A política dos Estados deve ser a de balança de poder (fortalecimento interno ou formação de alianças), se pretendem garantir a própria sobrevivência e autonomia no sistema anárquico. Mas a política doméstica pode dificultar e até inviabilizar essa política externa. Neste caso, haverá conseqüências para o Estado e para o sistema: o Estado procurará se fortalecer internamente ou se tornará mais vulnerável e poderá até não sobreviver; o sistema encontrará algum outro ponto de equilíbrio.

Quanto ao segundo ponto, vimos que, ainda que os Estados tenham como motivação garantir a própria segurança, a tendência é que busquem poder mesmo quando estão em posição confortável e segura no sistema internacional, dada a dificuldade de se calcular o ponto ótimo em que a sobrevivência do Estado é garantida. A meu ver, os Estados buscam mesmo segurança, mas raramente líderes têm o brilhantismo de um Bismarck, que promoveu a unificação alemã sem incluir a Áustria para evitar a formação de uma coalizão contra a Alemanha.

Portanto, embora a prescrição do realismo defensivo seja mais racional, a explicação do realismo ofensivo é mais adequada à realidade internacional. Estados buscam poder incessantemente (pelo menos esse é o padrão, com raras

---

<sup>128</sup> ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power the unusual origins of America's world rule.*, p.35

exceções como a de Bismarck) porque acreditam que assim estarão mais seguros. Há racionalidade, mas o cálculo do ponto ótimo em que o Estado terá maximizado seu poder sem provocar a formação de uma coalizão contrária é muito difícil.

Fiz uma explanação da teoria de Schweller, que será utilizada nos estudos de caso dessa dissertação. O autor teoriza sobre o impacto de quatro variáveis domésticas na política externa, além da percepção dos governantes sobre a distribuição de poder no sistema pois, em suas palavras, “[a]side from domestic politics, which is **the** central concern of this book, threat perception is a crucial intervening variable between changes in relative power and reaction in the form of balancing behavior”<sup>129</sup>.

Vimos a importância da manipulação da opinião pública por parte dos governos e, após uma breve explanação das perspectivas liberal e realista sobre o tema, procurei demonstrar que a visão realista é mais apropriada. Afinal, o público realmente dispõe de poucas informações e recursos interpretativos, não podendo ser considerado um bom guia para a política externa dos Estados.

Por um lado, a população é capaz de frustrar os esforços do governo em política externa, e por isso a análise desta variável é necessária para entender o comportamento do Estado. Por outro lado, a opinião pública, como todas as demais variáveis domésticas, não é suficiente para entendermos o comportamento dos Estados, dado que em grande parte esse comportamento é definido em função das relações de poder no nível sistêmico.

Finalmente, o que faz com que a presente dissertação, mesmo focando na influência de variáveis domésticas como a opinião pública, se mantenha no território das análises realistas é a reafirmação da idéia de primado da política externa. Primeiramente é feita uma análise do impacto da estrutura sistêmica sobre os atores, em seguida será estudada a influência da política doméstica na formulação de políticas externas específicas, mas sem nunca perdermos de vista que os objetivos dessas políticas externas são estratégicos. Os atores definem seus comportamentos constrangidos e motivados tanto pela estrutura quanto pelas possibilidades de resposta aos imperativos sistêmicos dadas pela política

---

<sup>129</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.37. Ênfase do autor

doméstica, mas fazendo cálculos estratégicos, ou seja, objetivando a manutenção ou o aumento de seu poder relativo no sistema internacional.

A pesquisa apresentada nesta dissertação permitirá uma análise dos efeitos de variáveis domésticas na formulação de política externa sem cair no reducionismo das abordagens de segunda imagem e deixar de lado ou relegar a segundo plano a estrutura internacional.