

5- Conclusão

"É natural que, ao procurar fugir de um inconveniente, incorra-se em outro. Mas a prudência consiste em saber reconhecer as qualidades dos inconvenientes e ver o menos prejudicial como sendo bom."

Maquiavel

A história oficial da disciplina de Relações Internacionais, contada através do desenvolvimento de grandes debates teóricos, é marcada pela presença constante do paradigma realista como forte competidor e principal alvo de praticamente todos os adversários. Acusado de ser um paradigma essencialmente pessimista sobre a natureza humana e sobre as possibilidades de cooperação no sistema internacional, e até mesmo de ser um instrumento dos países centrais para manutenção do *status quo*, o realismo tem sido muito criticado e pouco compreendido.

Teóricos como Cox, por exemplo, tratam as teorias realistas de Morgenthau e Waltz como sendo próprias à manutenção do *status quo*; expressão de uma ideologia americana na Guerra Fria e do interesse na imposição da categoria de bipolaridade ao pensamento das relações internacionais. Nas palavras do autor, este tipo de teoria, afirmando a racionalidade do Estado na busca de poder relativo, *"reinforces the nonhistorical mode of thinking. Other modes of thought are to be castigated as inapt; and there is no attempt to understand them in their own terms"*¹. Mas não é a teoria realista que castiga outras formas de racionalidade possíveis; é o sistema internacional que o faz, recompensando Estados cujos líderes seguem a chamada ética das conseqüências e castigando aqueles cujos governantes privilegiam outros objetivos ou ideologias. É claro que a preocupação central dos pesquisadores não precisa ser, necessariamente, a

sobrevivência dos Estados; mas vimos que a idéia de interesse nacional definido em termos de poder relativo do Estado é fundamental para compreendermos as motivações e atitudes dos governantes, e por isso um objeto natural de análise dos teóricos da disciplina.

Ainda que não tenha sido o foco deste trabalho rebater críticas, e sim testar a capacidade explicativa de teorias realistas de política externa, especialmente na área de segurança, espero também ter derrubado alguns mitos sobre este paradigma. Comentei, por exemplo, a questão da complexidade incontornável da natureza humana, que leva realistas a declararem que não é possível eliminar o conflito das relações internacionais. O que não significa que vejam a natureza humana como essencialmente má ou que afirmem ser impossível a cooperação no sistema internacional.

Debati as premissas essenciais do paradigma, procurando esclarecer alguns pontos que geram muitas críticas infundadas aos autores dessa linha teórica. Exemplo disso foi a discussão sobre o papel do Estado como ator unitário racional. Procurei demonstrar que essa presunção não impede que os realistas considerem variáveis domésticas em suas teorias. O importante, como vimos, é que mantenham-se fiéis a análises sistêmicas, lembrando sempre que o sistema é mais do que a soma de suas unidades. Por isso, devemos compreender como seu princípio ordenador, a anarquia, faz com que o sistema internacional funcione de acordo com uma lógica própria que independe da vontade dos Estados. Como o sistema tende a recompensar alguns comportamentos e punir outros, os Estados devem observar esses estímulos ou não terão condições de garantir a própria sobrevivência e autonomia.

É importante a ênfase neste elemento normativo do paradigma. É verdade que o realismo explica o mundo “como ele é” e não “como deveria ser”, mas isso não significa que não exista normatividade e muito menos que os realistas a neguem. Isso significa que devemos olhar para o mundo procurando identificar padrões, compreender o que realmente motiva as unidades e quais são os resultados de um ou outro tipo de comportamento a fim de, então, a partir desses

¹ COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: beyond International Relations theory. In KEOHANE, Robert O. (Ed.) *Neorealism and its critics*, p.212.

padrões observados, prescrever as políticas que trarão maior estabilidade e cooperação, e menos conflito, às relações internacionais.

A premissa dos realistas sobre a agência é de que os Estados buscam, no sistema internacional, defender seus próprios interesses. Para que sejam capazes de defender quaisquer interesses em um mundo anárquico, os Estados precisam de poder, e por isso o próprio poder se torna um interesse fundamental. A finalidade do Estado pode ser, por exemplo, a propagação de uma ideologia pelo mundo (no caso soviético, essa era ao menos a finalidade declarada dos bolcheviques); no entanto, para expandir seus interesses pelo mundo precisará garantir uma posição de poder favorável. Vimos que isso levou a URSS, mesmo tendo uma estrutura política tão diferente e se legitimando por uma ideologia oposta à dos países capitalistas, a adotar uma grande estratégia bastante similar à de seus rivais.

Quanto a sua visão da estrutura internacional, procurei derrubar o mito de que o realismo se baseia na premissa de que as capacidades materiais, e só elas, definem as relações de poder entre os Estados. Seguramente a realidade objetiva da distribuição de capacidades materiais importa, mas, como não é possível medir objetivamente essa distribuição, é inconcebível analisar política externa sem considerar a percepção do Estado sobre essas relações de poder. Também vimos que há diversos outros elementos além da capacidade material que são determinantes do poder de um Estado, como eminência cultural, a capacidade intelectual de sua população para desenvolvimento de novas tecnologias, e até mesmo os laços psicológicos que decisores são capazes de estabelecer com seus pares.

Vimos no capítulo teórico, além de todas essas discussões sobre as premissas do paradigma realista, suas divisões internas, demonstrando a complementaridade entre a teoria de política internacional neo-realista e as teorias de política externa neoclássicas, assim como a disputa entre a perspectiva neoclássica defensiva e a ofensiva.

Defendi o realismo ofensivo por considerar que, se por um lado os defensivos têm razão em dizer que a maximização de poder pode levar um Estado à ruína, provocando a formação de uma coalizão contrária (como aconteceu com a Alemanha em seus dois momentos de maior expansionismo, que culminaram nas duas guerras mundiais), por outro lado essa sabedoria defensiva não parece guiar

o comportamento dos Estados. Se procurássemos explicar o mundo pela perspectiva defensiva, encontraríamos tamanho número de anomalias que a teoria não seria capaz de se sustentar.

Já o realismo ofensivo, por sua vez, parece mesmo bastante promissor. Oferece alta capacidade explicativa e é bastante corroborado pela experiência histórica; incluindo os estudos de caso desta pesquisa. Realistas defensivos poderiam dizer que o comportamento que visa à maximização do poder, e não da segurança, é irracional. No entanto, dada a dificuldade de se identificar o ponto em que o Estado maximiza sua segurança sem gerar insegurança nos demais Estados, é racional que procurem sempre maximizar poder. São raros líderes brilhantes como Bismarck, que conseguiu avaliar com mais precisão as relações de poder e os efeitos da unificação alemã na percepção de segurança dos vizinhos, se expandindo de forma mais comedida a fim de evitar a formação de uma aliança entre seus rivais.

Como o realismo ofensivo se mostrou mais apropriado aos padrões observados de política externa, procurei entre os teóricos dessa perspectiva aquele que trabalhasse com um objeto mais aproximado ao meu. E como estudo intervenções que visam à manutenção de áreas de influência, ou seja, manutenção do equilíbrio de poder, escolhi a teoria de Randall Schweller. O autor teoriza sobre como variáveis domésticas podem influenciar na capacidade do Estado de contrabalançar o poder de seus rivais.

Resumi então as considerações de Schweller sobre as variáveis domésticas que podem constranger Estados, impedindo uma resposta eficiente aos estímulos sistêmicos. O autor trabalha com dois resultados de política possíveis, dependendo das variáveis domésticas: *balancing* e *underbalancing*; ou seja, balança de poder ou impossibilidade de contrabalançar o adversário.

Considerando que Waltz já previa que os Estados pudessem se fortalecer para contrabalançar o inimigo tanto com esforços externos (formando alianças ou procurando enfraquecer as alianças do adversário) quanto com esforços internos (com investimentos nas forças armadas, políticas econômicas mais eficazes, etc.), cheguei à seguinte conclusão: (i) se as variáveis domésticas forem favoráveis, o governo pode adotar políticas visando ao fortalecimento externo e interno, com bastante liberdade de ação; (ii) se as variáveis domésticas dificultarem a balança

por esforços externos, o Estado procurará se fortalecer internamente; (iii) fracassada também essa iniciativa, o Estado, impossibilitado de reagir aos estímulos sistêmicos, se tornará mais vulnerável no ambiente anárquico internacional.

Dei atenção especial à opinião pública por considerar que uma avaliação dessa variável é essencial para que possamos ter alguma medida, ainda que inexata, das variáveis “consenso entre elites”, “vulnerabilidade do regime”, “coesão social” e “coesão entre elites”, sobre as quais Schweller teoriza e que aplicamos aqui nos estudos de caso.

Quanto a esses estudos, tanto o caso da intervenção dos Estados Unidos com as forças da OEA na República Dominicana em 1965 quanto o da intervenção soviética com as forças do Pacto de Varsóvia na Tchecoslováquia em 1968 corroboram o paradigma realista em diversos pontos. Os interesses por trás de ambas as intervenções foram definidos em termos de poder relativo, ou seja, ambas foram ações pelas quais as superpotências pretendiam evitar perda de poder relativo.

No caso americano, uma “segunda Cuba” no hemisfério levaria a uma perda de prestígio do Estado, que perderia o apoio da opinião pública, manipulada pela oposição doméstica que não pouparia o governo de acusações de fraqueza e incapacidade de defender o interesse nacional. Essa perda de prestígio no âmbito doméstico reduziria a capacidade do governo de aprovar outras políticas, ou seja, enfraqueceria a liderança e, conseqüentemente, o Estado.

Também haveria reflexos na manutenção das alianças da Guerra Fria, pois os Estados Unidos seriam vistos como um aliado fraco. Mesmo com toda sua capacidade militar, teriam sido incapazes de manter o sistema capitalista em ainda mais um país pequeno de seu quintal. Se não mostrassem disposição para defender o capitalismo ali, o que pensariam os europeus, por exemplo, de sua disposição para enfrentar os soviéticos em defesa dos aliados?

No caso soviético, o medo maior era do impacto que o contágio reformista de Praga poderia ter sobre a coesão social dentro do bloco, incluindo a própria URSS. As idéias de nacionalismo e democratização, propagadas livremente com o fim da censura na Tchecoslováquia, poderiam gerar problemas graves em todo o bloco. Se considerarmos, ainda, que a URSS era um Estado multinacional cujo

regime se legitimava pela ideologia comunista, vemos como as propostas de reforma poderiam enfraquecê-la internamente.

O respeito às instituições poderia se reduzir e os movimentos nacionalistas poderiam se intensificar. Havia evidências de que esse era o efeito das reformas de Praga nas sociedades de todos os países vizinhos. Uma consideração um tanto óbvia, mas importante, é a de que a menor coesão social na URSS não ameaçava só o regime comunista e a capacidade de ação do governo, mas até mesmo a integridade territorial do Estado, caso o nacionalismo conquistasse de vez a população das repúblicas não-russas da URSS.

Realmente, vimos que as duas intervenções geraram custos altíssimos para as superpotências que as lideraram. O presidente Lyndon Johnson sofreu uma grave crise de credibilidade quando a situação em Santo Domingo se normalizou e a população americana passou a ter informações sobre o que havia ocorrido que contrariavam aquelas que o governo havia propagado durante a crise a fim de legitimar a intervenção. Por sua vez, a URSS perdeu influência no movimento comunista internacional, cuja liderança disputava com a China.

Mas se houve inconvenientes resultantes das intervenções, não podemos deixar de considerar os possíveis inconvenientes que resultariam da não intervenção, caso realmente a República Dominicana se tornasse comunista e alinhasse à URSS ou as reformas de Praga gerassem um forte movimento reformista em outros satélites soviéticos e até mesmo dentro da própria URSS. Ou seja, tomando emprestada a expressão de Maquiavel, os líderes das superpotências consideraram a qualidade dos prováveis inconvenientes de uma ou outra política e escolheram aquela cujos inconvenientes pareceram menos prejudiciais.

Concluindo, creio ter demonstrado que, confirmando as suposições do paradigma realista, houve muito mais similaridades no comportamento das superpotências do que diferenças. E não é necessário desconsiderar a importância do elemento ideológico na política para que se chegue a essa conclusão. Pelo contrário, análises simplistas são aquelas que, como a de Valenta exposta na introdução deste trabalho, diminuem a importância da ideologia para a manutenção da hegemonia americana no bloco ocidental. A ideologia é mais um dos laços psicológicos que, Morgenthau já dizia, permitem que um Estado exerça poder sobre outro.

O que o realismo demonstra é que o interesse nacional só pode ser defendido se o Estado tiver em uma posição de poder favorável e que, portanto, o poder se torna um objetivo e gera competição entre os Estados. Estes acabam se comportando no sistema internacional de forma similar. Por isso, ao contrário do que vimos Valenta defender no primeiro capítulo, as políticas externas americana e soviética eram bastante similares, suas concepções de segurança eram baseadas em considerações também muito parecidas e, por isso, verificamos uma considerável simetria entre as duas intervenções aqui analisada.