

1 Introdução

Jesus left the temple and was walking away when his disciples came up to him to call his attention to its buildings. 'Do you see all these things?' he asked. 'I tell you the truth, not one stone here will be left on another; every one will be thrown down.' As Jesus was sitting on the Mount of Olives, the disciples came to him privately. 'Tell us', they said, 'when will this happen, and what will be the sign of your coming and of the end of the age?'

Jesus answered: 'Watch out that no one deceives you. For many will come in my name, claiming, 'I am the Christ' and will deceive many. You will hear of wars and rumors of wars, but see to it that you are not alarmed. Such things must happen, but the end is still to come. Nation will rise against nation, and kingdom against kingdom. There will be famines and earthquakes in various places. All these are the beginning of birth pains.

Then you will be handed over to be persecuted and put to death, and you will be hated by all nations because of me. At that time many will turn away from the faith and will betray and hate each other, and many false prophets will appear and deceive many people. Because of the increase of wickedness, the love of most will grow cold, but he who stands firm to the end will be saved. And this gospel of the kingdom will be preached in the whole world as a testimony to all nations, and then the end will come'.

(Matthew 24: 1-14)

Na sexta Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) em 2000, foi definido um plano de ação de 13 passos para a implementação sistemática do Artigo VI do tratado¹ ao longo de cinco anos. O plano era o compromisso político mais preciso sobre medidas de desarmamento nuclear (Rauf, 2001, p.12) e estipulava 1) a entrada do Tratado sobre a Proibição Completa dos Testes Nucleares² (CTBT, na sigla em inglês) em vigor; 2) a

¹ No Artigo VI do TNP, as partes comprometeram-se a negociar medidas efetivas relacionadas à eliminação da corrida armamentista e ao desarmamento nuclear, reduzindo os incentivos para a aquisição de sistemas atômicos. Na quinta Conferência de Revisão do TNP em 1995 – a primeira após o fim da Guerra Fria –, a reafirmação dessas obrigações por EUA, Rússia, Reino Unido, França e China foi essencial para que o tratado fosse prorrogado por tempo indeterminado (Kimball, 2005a; Rauf, 2001, p.12; Jesus, 2008, p.445).

² Cumpre destacar que não será objetivo desta pesquisa examinar o processo de negociação de tal tratado, mas será um dos pontos fundamentais desta tese a análise de seu processo de ratificação nos EUA

moratória dos testes nucleares até que esse acordo vigorasse; 3) a negociação de um Tratado sobre o Banimento da Produção de Materiais Físseis (FMCT, na sigla em inglês) não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável; 4) o estabelecimento, na Conferência para o Desarmamento, de um corpo subsidiário para o desarmamento nuclear; 5) a aplicação do princípio da irreversibilidade às medidas de desarmamento e redução nucleares; 6) o empreendimento inequívoco de eliminação dos arsenais atômicos; 7) a entrada do Segundo Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas³ (START II, na sigla em inglês) em vigor, a assinatura do START III e o fortalecimento do Tratado sobre a Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (ABM, na sigla em inglês); 8) a implementação da Iniciativa Trilateral entre os EUA, a Rússia e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a proteção de material nuclear; 9) a tomada de medidas como reduções unilaterais, transparência sobre capacidades e acordos, reduções atômicas não-estratégicas e diminuição do *status* operacional de armas nucleares e do seu papel nas políticas de segurança; 10) a submissão do excesso de material físsil para fins militares à AIEA ou a outro mecanismo de verificação internacional e a disponibilidade desse material para fins pacíficos; 11) a reafirmação do objetivo de desarmamento completo sob controle internacional efetivo; 12) a elaboração de relatórios regulares sobre a implementação das obrigações sob o Artigo VI; e 13) o desenvolvimento de capacidades de verificação dos acordos acerca do desarmamento nuclear (Applegarth, 2005a; Jesus, 2008, p.399-400).

Porém, medidas previstas não foram cumpridas, e algumas foram inclusive abandonadas até 2005. Nos EUA, a Revisão da Postura Nuclear (NPR, na sigla em inglês) recomendava em 2001 um planejamento estratégico que, de acordo com membros da administração Bush (Crouch, 2002; Feith, 2002; Rumsfeld, 2002), reduziria o papel das armas atômicas na política de segurança ao integrá-las a sistemas ofensivos não-nucleares, defesas ativas e passivas e infraestrutura revitalizada de manutenção. Contudo, tais

e na Rússia e os principais impasses à sua entrada em vigor. A análise do processo de negociação fugiria ao recorte temporal proposto neste trabalho. Para mais considerações sobre o recorte temporal da pesquisa, ver o item “Considerações metodológicas” deste capítulo. Para uma análise detalhada do processo de negociação do CTBT, ver Johnson (2009b).

³ Cabe ressaltar que não é meu objetivo investigar o processo de negociação desse tratado, mas que pretendo desenvolver uma análise de seu processo de ratificação na Rússia e dos principais impasses à sua entrada em vigor, relacionados especialmente às reações russas quanto à posição norte-americana sobre o ABM. Além disso, a análise de tal processo de negociação fugiria ao recorte temporal proposto nesta tese. Para uma análise detalhada do processo de negociação do START II, ver Pike (2002).

armamentos continuavam sendo concebidos no documento como elementos fundamentais nas capacidades de defesa, e novos sistemas poderiam ser desenvolvidos (Scheinman, 2005). A Diretiva Presidencial sobre Segurança Nacional 17 apontou que o arsenal atômico estava incluso nas opções de retaliação no caso de ataques com armas de destruição em massa (Boese, 2005a; Jesus, 2008, p.401-402; Kimball & Kucia, 2003; Yost, 2005, p.93).

O presidente norte-americano George W. Bush declarou que o ABM criava obstáculos à proteção contra ataques de mísseis conduzidos por Estados-pária⁴ e decidiu denunciar esse tratado. Embora os representantes dos EUA e da Rússia dissessem que a denúncia não abalaria a Nova Relação Estratégica⁵, o presidente russo Vladimir Putin afirmou que o START II – tratado que baniria mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs, na sigla em inglês) com múltiplas ogivas – estava definitivamente morto (Woolf, 2002). O princípio da irreversibilidade nas reduções atômicas e o desenvolvimento de capacidades de verificação foram abandonados no Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas⁶ (SORT, na sigla em inglês), assinado em 2002. Esse tratado permite que os EUA e a Rússia determinem a composição de forças estratégicas e não prevê a destruição de ogivas, possibilitando que sejam removidas do desdobramento e armazenadas. Ele não dispõe de definições detalhadas de sistemas, regras de contagem ou procedimentos para verificação (Bleek, 2002b; Jesus, 2005). O Executivo norte-americano não pretendia retomar os testes nucleares suspensos em 1992, mas se recusou a submeter o CTBT para uma nova consideração pelo Senado após o veto do Legislativo em 1999 e buscou melhorias nas condições

⁴ Nesta tese, o termo “Estado-pária” (*rogue state*) será utilizado em referência a Estados que, na visão do governo norte-americano, desafiam regimes de segurança, não respeitam normas de conduta internacional relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa e preservam seu apoio a organizações terroristas. Dentre eles, podem-se apontar o Irã, a Coreia do Norte e o Iraque sob a administração de Saddam Hussein. É preciso lembrar que, embora faça uso do termo cunhado pelo governo norte-americano na referência a tais países em diversos momentos desta tese, relativizo-o, de forma a não assumir que o termo seja pré-dado ou que não seja passível de questionamento. Tenho consciência de que ele sinaliza uma pré-concepção acerca das formas de atuação internacional desses Estados que não compartilho. Buscarei considerar a atuação deles em contextos estratégicos diversos e a forma como afetaram os cálculos e as crenças dos principais atores levados em conta na tese, sem partir de visões pré-dadas acerca de suas decisões no nível internacional.

⁵ Para uma análise dos impactos do novo direcionamento da política de segurança dos EUA com a administração Bush na sua relação com a Rússia e com os países norte-atlânticos, ver Arbatova (2002), Bowen (2001), Mendelson (2002) e Yost (2004).

⁶ O SORT estipula a redução do número de ogivas nucleares estratégicas dos EUA e da Rússia a 1.700-2.200 para cada país até 2012 (Jesus, 2005).

preparatórias de experimentos (Yost, 2005, p.97). Bush anunciou em 2004 que uma verificação efetiva de um FMCT precisaria de um regime de inspeção tão intrusivo, que não seria “realisticamente possível”⁷, e passou a apoiar negociações do tratado sem mecanismos de verificação (Boese, 2005a; Jesus, 2008, p.402; Preez, 2005).

Diante da deterioração das forças convencionais desde o fim da URSS, a Nova Doutrina Militar russa enfatizou o papel das armas nucleares – em particular das não-estratégicas – na garantia da integridade territorial da federação (Ivanov, 2004). Os armamentos atômicos poderiam ser usados não somente numa guerra de grande escala com outras potências, mas em conflitos menores perto das fronteiras do país. Mesmo tendo reafirmado que não utilizariam tais armas contra membros do TNP que não dispusessem desses sistemas, autoridades do Executivo russo afirmavam ter o direito de usá-las para “repelir a agressão armada” – em especial ataques químicos e biológicos – se outras respostas falhassem (Arbatov, 2005, Kimball, 2005a). Em face do anúncio da denúncia do ABM pelos EUA em 2001 e da adesão de sete países do Leste Europeu à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 2004, Putin reafirmou a cooperação com a organização, mas ressaltou que a Rússia desenvolveria capacidades estratégicas que nenhuma outra potência teria nos anos seguintes, como ogivas manobráveis de alta precisão e sistemas de lançamento avançados⁸. Depois da assinatura do SORT, o Executivo russo revelou pouca disposição para negociar mais reduções ofensivas, bem como a falta de comprometimento com o desarmamento atômico completo (Gottemoeller, 2004; Jesus, 2008, p.403; Norris & Kristensen, 2004, 2005).

O plano de ação de 2000 não foi, assim, total e efetivamente cumprido: em 2005, o ABM e o START II já tinham sido abandonados, as novas reduções atômicas não eram irreversíveis ou verificáveis, o papel das armas nucleares não tinha sido reduzido nas políticas de segurança de diversas potências, o CTBT não tinha entrado em vigor, e as negociações para um FMCT efetivamente verificável não

⁷ Bush alegava que o tratado permitiria a retenção de estoques existentes de material físsil e a produção contínua para fins pacíficos; assim, os inspetores teriam dificuldades em determinar o propósito do material produzido e em indicar se ele foi fabricado antes ou depois da entrada do tratado em vigor (Boese, 2005a).

⁸ Cabe destacar o desenvolvimento de uma versão móvel do míssil balístico Topol-M e de um novo míssil balístico lançado de submarinos, o Bulava, com o objetivo de modernizar as forças de projéteis de longo alcance. O comandante-chefe da Força Aérea, Vladimir Mikhailov, anunciou em 2002 planos de modernização de caças que carregavam armas nucleares, e, em 2004, a produção em pequena escala do bombardeiro Blackjack foi reiniciada (Jesus, 2008, p.445-446; Norris & Kristensen, 2004, 2005).

tinham começado⁹ (Jesus, 2008, p.403-404; Johnson, 2005). Entretanto, isso poderia exercer um impacto negativo na construção de uma relação mais segura entre os EUA e a Rússia e no avanço efetivo na agenda de desarmamento. Ao se abandonarem medidas tão precisas que garantiriam maior estabilidade na interação entre potências dotadas de capacidades militares com avançado potencial de destruição, eram descartados instrumentos que trariam maior previsão dos níveis de forças no caso de alterações futuras no contexto estratégico, além de se criarem estímulos para que outros Estados desenvolvessem sistemas atômicos a fim de se defenderem de possíveis agressões dessas potências. Apesar de especialistas se referirem a esse momento como uma “nova era do desarmamento nuclear” ou como “controle de armas por outros meios” (Larsen, 2005), os conceitos de mecanismos robustos tradicionais para o controle e a redução de armamentos atômicos eram gradativamente demolidos em um novo contexto caracterizado pela busca de maior autonomia para o planejamento militar das potências (Jesus, 2008, p.400-401, 444-445).

O objetivo desta pesquisa é explicar por que os EUA e a Rússia decidiram não cumprir total e efetivamente o plano de ação de 13 passos práticos para o desarmamento nuclear¹⁰. As decisões relacionadas a esses passos, tomadas pelos membros dos Executivos das duas maiores potências atômicas, são vistas como resultados da conciliação de demandas internas e externas por esses indivíduos, que enfrentam oportunidades e dilemas estratégicos distintos simultaneamente nos níveis doméstico e internacional. São consideradas as escolhas políticas maximizadoras de ganhos de membros dos Executivos nacionais e estrangeiros, dos Legislativos e dos principais grupos de interesse desses países, bem como a distribuição de poder sobre a formulação da decisão nacional, estabelecida pelas instituições domésticas. As crenças mantidas por esses indivíduos serão consideradas como variáveis intervenientes entre suas preferências e as decisões norte-americanas e russas quanto aos passos do plano. Será aplicada a perspectiva dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988; Moravcsik, 1993; Milner, 1997). A fim de ampliar o poder explicativo acerca da formulação das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais

⁹ O corpo subsidiário sobre desarmamento nuclear também não foi estabelecido, e a Iniciativa Trilateral permaneceu travada diante dos altos custos de implementação (Gottemoeller, 2004; Jesus, 2008, p.446; Johnson, 2005).

¹⁰ Para algumas reflexões e conclusões iniciais desta pesquisa, ver Jesus (2008). Para as reflexões iniciais especificamente relacionadas às negociações sobre reduções ofensivas estratégicas e sistemas defensivos entre EUA e Rússia, ver Jesus (2005). Trechos dessas obras foram aproveitados e mais desenvolvidos nesta tese, tendo sido feitas as devidas indicações e referências a elas no corpo deste trabalho.

dessas potências e do impacto de princípios e de crenças causais nos resultados políticos, será desenvolvida a interação dessa perspectiva analítica com o Modelo da Política Burocrática de Graham Allison (1971, p.144-184) e a abordagem neo-institucionalista sobre o impacto de idéias na política externa (Goldstein & Keohane, 1993), respectivamente.

No item 1.1, será indicada mais especificamente a relevância do tema para a área de Relações Internacionais e a forma como pretendo oferecer uma contribuição às literaturas das decisões dos EUA e da Rússia relacionadas aos passos do plano de ação de 2000, de Controle de Armas e Desarmamento, de Segurança Internacional e de Teoria de Relações Internacionais. No 1.2, serão apontadas, de forma geral, as perspectivas analíticas que utilizarei na investigação. Apresentarei no 1.3 a questão que busco responder na investigação e a hipótese que pretendo corroborar e, no 1.4, farei as considerações metodológicas gerais. Exporei no 1.5 o plano da tese, indicando os capítulos em que foi organizada.

1.1. Justificativa

Grande parte dos autores da área de estudos sobre Controle de Armas e Desarmamento pareceu mais preocupada em avaliar os impactos das decisões das duas maiores potências atômicas quanto à agenda de desarmamento nuclear e / ou em esboçar causas imprecisas dessas ações. A literatura não buscou e por vezes nem mesmo se propôs a examinar o processo de formação dos interesses e das posturas estratégicas de tais Estados. Visando a cobrir a lacuna, este trabalho procura sustentar que as decisões estatais são influenciadas por interesses estratégicos de inúmeros indivíduos e grupos afetados pela atuação internacional de seus países, tanto no Executivo como no Legislativo e nos grupos de interesse. Dentre tais interesses, cabe citar, por exemplo, a consolidação da autonomia de decisão e da independência de ação de seus Estados em questões de segurança, a ampliação da participação nos principais fóruns internacionais e a exaltação e a defesa do sentimento nacional. As decisões desses Estados geram efeitos distributivos domésticos, podendo alterar o equilíbrio interno de forças e afetar a maximização de ganhos por tais indivíduos e grupos, como seu desempenho em processos eleitorais, por exemplo.

Logo, a decisão de abandonar passos do plano de ação não precisa ser necessariamente entendida como um produto do cálculo racional de atores monolíticos e coesos em resposta a ameaças no sistema internacional, como boa parte

dos autores da área de Controle de Armas e Desarmamento assume. Pode-se conceber que a decisão resulta de jogos complexos no nível nacional e no internacional, que são ignorados ou superficialmente abordados pela literatura. Eles não ocorrem de forma separada, e a literatura revelou-se insuficiente na investigação da sua inter-relação. Mais especificamente, esses autores não se propuseram a examinar ou deram atenção marginal à interação entre fatores domésticos e externos que explicam as decisões desses Executivos, particularmente à influência recíproca entre dois processos: a interação estratégica entre negociadores dos governos e as barganhas domésticas para a obtenção de consentimento às propostas do Executivo. Ademais, não se debruçaram sobre o processo de formação de posturas estratégicas e posições iniciais acerca do controle de armas e do desarmamento nucleares nem sobre o impacto de crenças nos resultados políticos.

Como ficará mais claro adiante, esta pesquisa permitirá não apenas superar as insuficiências explicativas da literatura da área de Controle de Armas e Desarmamento ao trazer um exame denso das decisões norte-americanas e russas relacionadas ao plano de ação de 2000, mas oferecer uma contribuição mais ampla aos estudos de Segurança Internacional e à área de Relações Internacionais. Esta investigação viabilizará a construção de uma ponte com os estudos de Segurança Internacional, principalmente trazendo instrumentos analíticos mais complexos voltados para a consideração dos processos de formulação da decisão e de negociação que compõem as políticas de segurança dos Estados, bem como para um maior destaque às preferências de atores políticos e sociais e das idéias com as quais operam no sistema internacional. A pesquisa desenvolverá um instrumental que procura complementar o estudo das decisões político-estratégicas das grandes potências nucleares¹¹ no atual contexto internacional – caracterizado pela existência de novos desafios como Estados-pária e organizações terroristas patrocinadas por alguns deles –, particularmente da busca e da preservação, por tais potências, da flexibilidade estratégica. “Flexibilidade estratégica” é um conceito

¹¹ Existe um amplo debate acerca das definições e dos critérios utilizados na classificação de uma “grande potência” (Waltz, 1979; Kennedy, 1987; Mearsheimer, 2001). Nesta tese, aplicarei a expressão “grande potência nuclear / atômica” em referência a um Estado capaz de projetar interesses e ações político-militares em nível global – não apenas em nível bilateral ou regional –, afetando os cálculos estratégicos de outros atores no sistema internacional pela posse de sistemas nucleares estratégicos – mísseis balísticos atômicos com base na terra e com alcance superior a 5.500 km, mísseis balísticos nucleares lançados de submarinos e bombardeiros pesados que carregam sistemas atômicos – e não-estratégicos, como mísseis de cruzeiro nucleares lançados do mar e armas atômicas de bombardeiros médios.

entendido nesta tese como a conquista de liberdade de decisão e de janelas de oportunidade de ação em face das limitações e dos constrangimentos estabelecidos pelos regimes de controle de armas, visando a lidar com desafios à segurança. Cumpre destacar que a abordagem aqui proposta permite, também, uma contribuição às abordagens teóricas das Relações Internacionais na explicação das decisões e do comportamento de grandes potências com relação à cooperação internacional, como explorarei adiante.

Pretendo evidenciar a seguir que a literatura específica sobre as decisões norte-americanas e russas em relação aos passos do plano de ação de 2000 não é convincente, num momento em que, quando não se preocupa em exclusivamente avaliar as decisões tomadas pelas potências ou os passos do plano, ela se debruça predominantemente sobre explicações sistêmicas que apontam para a necessidade das potências de responderem a um novo ambiente estratégico. A consideração de tais fatores sistêmicos é importante para o entendimento da política internacional, pois essas transformações exigem respostas estatais no processo de negociação de instrumentos da área de controle de armas e desarmamento nucleares para lidar com desafios. Porém, com um enfoque quase exclusivo na dinâmica do sistema internacional, a literatura muitas vezes imputa uniformidade às decisões tomadas pelos Estados ao conceber suas ações como respostas às pressões externas. Ela não consegue explicar ou não se propõe a examinar a especificidade das decisões de cada Estado. Não examina, por exemplo, por que os EUA desrespeitaram passos do plano que a Rússia fazia questão absoluta de preservar. Tais lacunas ficam evidentes nos estudos de Dockrill (2006) e de Kimball (2005a). A falta de especificidade advém do enfoque excessivo no processo de interação interestatal e da marginalização dos desenvolvimentos políticos domésticos. Isso conduz a explicações que relegam em segundo plano o processo que leva a decisões de política externa e não raramente negam a possibilidade de agência de indivíduos e de grupos sociais. Outros autores (Boese, 2005b; Gottemoeller, 2004; Preez, 2005) incorporam elementos domésticos, mas ignoram a sua interação com o nível internacional ou os inserem apenas com o objetivo de corrigir anomalias em explicações sistêmicas, como veremos adiante.

Na literatura da área de Controle de Armas e Desarmamento, a insuficiência dessas explicações sistêmicas é ainda mais evidente. O destaque excessivo conferido às dinâmicas do sistema internacional faz com que tais abordagens não consigam – muitas vezes nem mesmo se proponham a explicar – o processo de formação de preferências estatais e de configuração das políticas estratégicas e das posturas de negociação nessa área. Tais

políticas e posturas são também frutos da barganha e da pressão de indivíduos e grupos com preferências e crenças múltiplos e que têm objetivos a serem atingidos na dimensão interna. Ademais, as disputas domésticas acerca da alocação de recursos e do orçamento militar podem afetar as decisões de Estados quanto ao papel da dissuasão no planejamento estratégico e, com isso, interferir nas áreas cobertas por acordos de controle de armamentos. Porém, com foco muito restrito na dimensão sistêmica, tal literatura desenvolve mecanismos causais excessivamente simples e não busca nem consegue explicar por que determinados Estados não respondem às pressões sistêmicas necessariamente da mesma forma, mesmo que muitas vezes estejam em posições semelhantes quanto à distribuição de capacidades. Por exemplo, Kartchner (2002, p.274-275) reconhece que Estados-pária em busca de armas de destruição em massa representaram ameaças às grandes potências, pois eles se mostraram dispostos a aceitar riscos mesmo se suas apostas envolvessem o sacrifício da vida de suas populações e a riqueza de suas nações. Além disso, acreditaram que a aquisição desses sistemas pudesse deter possíveis intervenções de grandes potências no caso de conflitos regionais. O autor identifica a necessidade de que essas potências respondessem a tais ameaças pela sua responsabilidade de manutenção da estabilidade e da paz. Todavia, ele não se debruça sobre os fatores domésticos que fizeram com que suas políticas voltadas para armas nucleares ofensivas e sistemas defensivos tivessem assumido certos traços de diferença no combate a tais desafios, como, por exemplo, as diferenças entre EUA e Rússia com relação à defesa antimísseis.

Numa perspectiva ainda mais abrangente, a evidência de limitações como as mencionadas acima revela o espaço para uma colaboração entre a Análise de Política Externa e a Segurança Internacional, num momento em que os instrumentais desenvolvidos pelos analistas de política externa viabilizam uma maior consideração das especificidades das dinâmicas históricas e dos processos políticos que estabelecem não apenas as decisões de Estados específicos, mas o próprio contexto estratégico internacional. Essa é uma contribuição essencial aos estudos de Segurança Internacional, já que grande parte deles não consegue explicar ou mesmo nem se propõe a examinar como se formaram posições, interesses, decisões e comportamentos estatais específicos que apresentem desvios aos padrões gerais esperados em resposta às alterações internacionais. Para remediar tal situação, muitas pesquisas em Segurança Internacional tentam incorporar fatores domésticos de forma *ad hoc* (Wohlforth, 1995; Schweller, 1998), mas sem definir padrões claros e coerentes para a consideração desses

elementos. Isso acaba fazendo com que os instrumentalizem a fim de corrigir anomalias. Se pensarmos na dimensão da própria área de Relações Internacionais, a Análise de Política Externa permite considerar indivíduos atuando sozinhos ou em grupos como as bases do que ocorre nas Relações Internacionais, destacando as microfundações teóricas sobre as quais as teorias de Relações Internacionais podem estar assentadas como empreendimentos de ciência social (Hudson, 2005, p.3-4). Tal subárea permite, de acordo com Hudson (2005, p.3-4), a incorporação de um conceito mais robusto de agência, o que viabiliza a explicação ou a projeção de mudanças significativas que abordagens sistêmicas não conseguem ou não buscam explicar.

Antes de examinar as limitações de algumas das principais abordagens dos estudos de Segurança Internacional e da Teoria das Relações Internacionais, cumpre primeiramente fazer uma revisão da literatura da área de Controle de Armas e Desarmamento sobre a decisão de não-cumprimento efetivo do plano de ação pelas duas potências a fim de explicitar suas insuficiências e deficiências. Após esclarecer como a abordagem proposta nesta tese poderá superar tais limitações e também ressaltar como ela permite cobrir lacunas na literatura da área de Controle de Armas de forma mais ampla, evidenciarei a contribuição mais abrangente que pretendo oferecer aos estudos de Segurança Internacional e às análises sobre as decisões das grandes potências atômicas na área de Relações Internacionais. Vale lembrar que tal divisão das literaturas tem os objetivos de tornar a exposição mais clara e de apontar as formas como pretendo me inserir nessas discussões, já que os debates acerca das decisões dos EUA e da Rússia quanto aos passos do plano de ação de 2000, de Controle de Armas e Desarmamento e de Segurança Internacional são embasados na literatura abrangente da área de Relações Internacionais.

1.1.1.

A discussão com a literatura sobre as decisões das grandes potências atômicas quanto aos passos do plano de ação de 2000

Um dos pontos que mais geraram discussões entre os estudiosos da área de Controle de Armas e Desarmamento foi a posição dos EUA com relação ao ABM. Os críticos à denúncia unilateral do tratado argumentavam que Estados-pária teriam métodos de ataque alternativos que não seriam contidos pela defesa antimísseis – como armas químicas e biológicas (Cirincione et al., 2002) – e que os custos do desenvolvimento desse sistema eram altos, mesmo não sendo tecnicamente capaz de interceptar de forma efetiva mísseis

balísticos (Wolfsthal et al., 2001). Caso os EUA conseguissem desenvolver um sistema antimísseis efetivo no futuro, a Rússia – livre dos compromissos do START II – e a China poderiam fabricar armamentos mais poderosos que não fossem interceptados se houvesse a reversão da cooperação com os norte-americanos (Fuerth, 2001, p.103-105; Glaser & Fetter, 2001, p.43-44; Newhouse, 2001, p.97; Sokov, 2001). Outros autores (Waller, 2001; Payne, 2005) acreditavam que, embora não contivesse todas as ameaças aos EUA, a defesa antimísseis permitiria a proteção contra mísseis lançados por Estados-pária. Além disso, o sistema menos custoso e mais avançado em termos tecnológicos não poderia ser desenvolvido em face das limitações do ABM, concebido como “um resquício da Guerra Fria”. Ainda que a Rússia e a China não estivessem de acordo com a denúncia do tratado, analistas (Lieven, 2002, p.256-257; Rumer & Wallander, 2003-2004, p.69-70) acreditavam ser pouco provável o término da cooperação, porque tanto os russos como os chineses necessitavam do auxílio norte-americano em áreas e questões como o combate à proliferação e ao terrorismo, a ampliação da participação em fóruns políticos e a promoção da modernização socioeconômica¹² (Jesus, 2008, p.446-447).

As análises acerca do descaso norte-americano e russo com a irreversibilidade das reduções e o desenvolvimento de capacidades de verificação tiveram como foco o SORT. Como um mérito do tratado, especialistas (Smith, 2004; Miller et al., 2002) citaram a conclusão lógica da confrontação entre as superpotências da Guerra Fria. Na visão desses autores, tais países não precisavam de novos atos internacionais extensos que inserissem restrições robustas à composição de arsenais. Acordos menos precisos – sem procedimentos densos de verificação – acomodariam mais efetivamente a nova agenda de segurança (Larsen, 2002, p.10). Alguns analistas viam que o SORT inovava com um enfoque nas ogivas atômicas em vez dos vetores (Sokov, 2002a) e que nem a Rússia nem os EUA conduziriam negociações longas de outro acordo no perfil do START I (Gottemoeller, 2002). Porém, criticavam um otimismo excessivo quanto a uma “flexibilidade ilimitada” (O’Hanlon, 2002; Bukharin & Doyle, 2002). Embora o SORT fosse uma manifestação da reversão do unilateralismo da administração Bush para o controle de armas, o tratado relegava em segundo plano ganhos possíveis do START II (Holum, 2003). Os críticos mais severos argumentavam que o armazenamento de ogivas excedentes seria arriscado, pois

¹² Nesse debate, alguns autores adotaram uma posição intermediária, sustentando que, embora a defesa antimísseis tivesse um papel importante nas políticas externa e de segurança dos EUA, o país poderia considerar a aceitação de algumas limitações sobre suas futuras capacidades (Lindsay & O’Hanlon, 2002a,b).

elas poderiam ser roubadas. Ademais, observavam que o SORT não tratava de reduções não-estratégicas (Woolf, 2002) e simbolizava pouco mais que um “acordo de cavalheiros” menos relacionado ao desarmamento e mais à flexibilidade (Kimball, 2002; Daalder & Lindsay, 2002). Depois da assinatura do tratado, era provável, na visão de especialistas (Pikayev, 2002; Sokov, 2002a, 2003), que cada lado evitasse discussões sobre mais reduções a fim de não criar impasses no diálogo político (Jesus, 2008, p.447).

Outro ponto que alimentou as discussões entre os estudiosos da área de Controle de Armas e Desarmamento foi o papel dos sistemas atômicos no planejamento estratégico dos EUA¹³. Uma parte dos especialistas (Payne, 2005; Larsen, 2005) ressaltava que o amplo conjunto de opções militares previsto na NPR garantiria flexibilidade para lidar com novos oponentes potenciais e imprevisíveis (Ellis, 2003, p.126-131). Contudo, críticos apontavam a contradição entre a retórica e as ações das lideranças norte-americanas: num momento em que parte das ogivas nucleares removidas não seria eliminada, o número total desses sistemas no arsenal ativo seria inalterado. Os armamentos convencionais e as defesas ativas e passivas complementariam – e não substituiriam – os sistemas atômicos. Na visão desses autores, documentos como a NPR eliminavam a distinção operacional entre sistemas convencionais e nucleares, pois a finalidade dos últimos parecia não mais ser a dissuasão pela ameaça de retaliação, mas a destruição de alvos nos campos de batalha (Huntley, 2006, p.50-53; Kristensen, 2005). Além disso, os EUA poderiam se utilizar da ausência de definição precisa de um inimigo para a preservação de uma quantidade de sistemas nucleares maior que a necessária¹⁴ (Gottemoeller et al., 2002; Mendelsohn, 2002). A confiança excessiva nas armas atômicas também teria efeito negativo sobre os esforços de não-proliferação, pois sugeria a outros Estados, segundo alguns analistas (Bleek, 2002; Kimball, 2005a; Preez, 2002), que sistemas nucleares poderiam ser necessários à sua segurança (Jesus, 2008, p.446).

Independentemente da posição adotada nesses debates, a literatura enfatizou a necessidade de as potências responderem a um novo ambiente estratégico, em que se tornavam cada vez mais evidentes as ações de Estados que desafiavam regimes de segurança, bem como atores não-

¹³ Para um mapeamento do debate acadêmico acerca do uso de armas nucleares em retaliação a ataques com sistemas químicos e biológicos contra os EUA, bem como das limitações de cada posição nesse debate, ver Sagan (2000) e Quester (2000).

¹⁴ Antes mesmo da NPR, Sagan (2000, p.89) alertava que, se armas químicas ou biológicas fossem usadas num ataque contra os EUA, o presidente norte-americano sentir-se-ia compelido a retaliar com armas nucleares a fim de manter sua reputação doméstica e internacional de honrar seus compromissos.

estatais que não eram limitados pelas normas internacionais (Dockrill, 2006, p.348-351). Apesar da rica avaliação de méritos e de limitações das ações das duas grandes potências e da ênfase nos determinantes internacionais gerais de suas decisões, a maior parte dessas análises transmitiu a idéia de que teria existido consenso entre os formuladores de decisão quanto às ações tomadas¹⁵, o que poderia não ser a interpretação qualitativamente mais apurada dos fatos. Se tal conformidade realmente existiu em alguns casos, não se examinou como foi atingida. Foram omitidas as barganhas entre membros do Executivo e deles com demais atores – como parlamentares e principais grupos de interesse –, e a distribuição de poder de decisão pelas instituições domésticas. A literatura pouco considerou estratégias do Executivo na conciliação dos elementos domésticos e internacionais, como a exploração das divisões internas para evitar concessões em nível externo, as ligações entre áreas temáticas na negociação e a oferta de compensações paralelas para a obtenção de apoio. Tais textos relegaram em segundo plano barganhas que determinaram as posturas estratégicas e as posições iniciais dessas potências, bem como os efeitos das crenças dos indivíduos nos resultados políticos¹⁶.

Alguns autores até esboçaram tentativas de examinar mais a interação entre negociações internacionais e barganhas domésticas, como as que envolvem a não-entrada do CTBT em vigor e o atraso nas negociações de um FMCT verificável. As principais abordagens trabalharam com a relação entre os obstáculos norte-americanos às conversações multilaterais acerca da proibição de testes, as discussões domésticas sobre cortes às contribuições ao orçamento da Organização do CTBT (Kimball, 2005b) e a determinação do Pentágono em obter autorização para pesquisa sobre perfuradores nucleares, que envolveria experimentos para a modificação de bombas (Boese, 2005b). No caso das negociações de um FMCT verificável, debruçaram-se sobre a interação entre as barganhas domésticas sobre a revisão intergências em 2003 – que levou à rejeição norte-americana ao compromisso de verificação do Mandato Shannon¹⁷ – e os impasses na Conferência para o Desarmamento (Preez, 2005). Apesar de oferecerem mapeamentos precisos das escolhas dos atores envolvidos, essas produções ignoraram a distribuição de poderes legislativos e o impacto de crenças

¹⁵ Dentre as exceções, cabe citar Kerrey & Hartung (2001) e Boese (2001, 2002).

¹⁶ Quanto ao último ponto, alguns autores que se configuram como exceções foram Offner (2005) e Lock-Pullan (2006).

¹⁷ O Mandato Shannon foi adotado por consenso na Conferência para o Desarmamento em 1995, estipulando negociações de um FMCT não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável. Mais informações sobre esse mandato serão oferecidas adiante.

nas ações. Tais análises ainda foram ofuscadas pelo debate sobre méritos e limitações dessas decisões¹⁸.

Buscou-se também identificar fatores domésticos e internacionais que explicavam o interesse russo em desenvolver novas armas atômicas, em especial após o plano de modernização das forças estratégicas estabelecido pelo Ministério da Defesa (Kucia, 2003). Segundo Sokov (2002b, 2003), setores militares pressionaram o Executivo a desenvolver esses sistemas, porque os antigos estavam sucateando, e armamentos modernos poderiam penetrar áreas protegidas com defesas antimísseis. Gottemoeller (2004) ressaltou que Putin levou em conta a necessidade de lidar com organizações terroristas e Estados-pária e a “expressão política de orgulho nacional” diante do eleitorado. Ainda que integrassem aspectos diversos, esses estudos não consideravam as reações internacionais à decisão de Putin nem as respostas domésticas. Dentre os elementos pouco desenvolvidos, cabe indicar as condições sob as quais o “orgulho nacional” poderia exercer influência sobre a decisão tomada¹⁹ (Jesus, 2008, p.447).

Em face da insuficiência explicativa da literatura quanto à decisão de não-cumprimento efetivo dos compromissos de 2000 pelos EUA e pela Rússia, justifica-se a abertura de espaço para explicações que ampliem a compreensão das decisões tomadas pelas lideranças das duas potências. Pode-se questionar se uma maior precisão analítica e a exploração de detalhes do processo de formulação da decisão e da negociação internacional sobre os temas relacionados aos 13 passos contribuem efetivamente para um melhor entendimento das decisões desses Estados quanto ao

¹⁸ Quanto à oposição dos EUA ao CTBT, uma linha defendia a prontidão para a realização de testes em face da possível necessidade de se fabricarem novos designs de ogivas e de sanar deficiências nos sistemas existentes. Os críticos ressaltaram que a preservação da infraestrutura de testes ampliava a possibilidade de acidente nuclear e podia ser usada por outros Estados para justificar a aquisição de capacidades atômicas. Com relação às negociações de um FMCT verificável, alguns citavam que a mudança de posição dos EUA – que buscavam conter uma corrida armamentista nuclear no sul da Ásia – foi fundamental na preservação da aliança com Índia e Paquistão na luta contra o terrorismo. Outros afirmavam que a administração Bush parecia mais preocupada em evitar que inspeções intrusivas comprometessem aspectos do programa de armas norte-americano, em especial interesses de propriedade comercial (Yost, 2005, p.97).

¹⁹ É também importante lembrar que parece haver uma concordância entre os burocratas de que as armas nucleares não-estratégicas seriam úteis para compensar as fraquezas do arsenal convencional russo. Porém, os especialistas não explicaram como se chegou a ela, revelando-se o descaso quanto ao processo de formação das posições iniciais russas, que justificavam o desinteresse em negociações sobre sistemas atômicos não-estratégicos (Pikayev, 2002). Uma indicação de fatores gerais foi feita por Yost (2001), mas o autor não avançou numa análise dos jogos entre indivíduos em posições distintas na burocracia.

plano de ação. Cumpre destacar que a abordagem aqui proposta não se limitará a uma compilação cega de detalhes sem direção. Ao contrário, a precisão que busco tem como objetivo desestabilizar a idéia de que o abandono e a negligência de passos do plano de ação pelas grandes potências atômicas sejam vistos somente como resultados de esforços de maximização de utilidade por Estados monolíticos que respondem a pressões sistêmicas. Ao examinar os jogos políticos domésticos, a abordagem aqui proposta permitirá a investigação do processo de formação das preferências estatais por meio da identificação dos determinantes internos da política externa em interação com a esfera internacional.

Além disso, pode-se questionar a causalidade específica dos fatores domésticos em face da força e do impacto das mudanças no contexto estratégico internacional sobre as decisões das grandes potências atômicas, ainda mais visíveis após os atentados de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono. A consolidação de ameaças no nível internacional como os Estados-pária e as organizações terroristas patrocinadas por alguns deles, por exemplo, foi um fenômeno que se colocou tanto para os EUA como para a Rússia, trazendo alterações sentidas por ambas as potências. Nesse sentido, pode-se perguntar se é possível conceber, por exemplo, o impacto da transformação de preferências e de crenças de atores domésticos quanto ao controle de armas e ao desarmamento nucleares de forma independente em relação às mudanças sistêmicas ou até mesmo se cogitar que essa pesquisa oscilará entre a explicação concedida pelas alterações de fatores sistêmicos e pelas mudanças dos elementos domésticos. Em face disso, são necessários alguns esclarecimentos. Primeiramente, esta pesquisa não defende a irrelevância dos fatores sistêmicos, mas aponta a sua insuficiência na explicação das decisões dos Estados em questão, como já apontei anteriormente. Além disso, esses elementos não serão marginalizados nesta pesquisa, mas trabalhados de forma distinta e mais elaborada do que em abordagens mais tradicionais já citadas aqui. Eles serão considerados interativamente a fatores da dimensão doméstica e da estrutura social do Estado na composição dos cálculos de custos e benefícios dos atores considerados na tese. Várias preferências e crenças aqui examinadas têm referência à dinâmica internacional; afinal, os atores não fazem considerações exclusivamente sobre a dimensão interna. A busca do impacto da mudança de preferências e de crenças de atores domésticos de forma independente em relação às alterações sistêmicas contradiria os propósitos desta tese, e a redução da interação entre os níveis nacional e internacional a uma suposta oscilação na consideração de

fatores externos e internos negligenciaria o diferencial e o potencial explicativo do argumento proposto.

É também possível que se questione se a dimensão doméstica será inclusa somente para explicar diferenças entre os casos dos EUA e da Rússia ou para corrigir anomalias de explicações sistêmicas mais tradicionais. Primeiramente, cumpre lembrar que a consideração da dinâmica interna na pesquisa visa a permitir a investigação do processo de formação das preferências políticas dos Estados por meio da identificação dos determinantes domésticos da política externa em interação com a esfera internacional. Nesse sentido, a consideração dos elementos internos permitirá realmente explicar ao longo da pesquisa por que, por exemplo, houve passos do plano de ação abandonados pelos EUA que foram preservados pela Rússia. Contudo, da mesma forma com a qual é capaz de lidar com as diferenças, também pode explicar aspectos comuns na condução das ações das grandes potências atômicas. Além disso, os fatores domésticos não são inseridos apenas de forma oportunista ou localizada, mas são vistos na sua interação constante com os sistêmicos, ampliando-se o poder explicativo em relação a perspectivas que, ao focarem exclusivamente o nível internacional, nem sempre permitem ou mesmo buscam tecer conclusões mais elaboradas e convincentes sobre as decisões dessas potências. Meu principal propósito nesta pesquisa é desenvolver uma abordagem que permita examinar as decisões de grandes potências atômicas em profundidade, ressaltando aspectos e decisões comuns entre ambos os casos. Todavia, reconheço a possibilidade de que, ao se analisar a dimensão doméstica, identifiquem-se razões pelas quais, em determinadas situações, as potências consideradas tomaram decisões distintas. Nesses casos, verificarei se essas situações serão suficientes para refutar completamente a hipótese da pesquisa sobre as ações comuns tomadas por elas e, na conclusão da pesquisa, se será possível desenvolver hipóteses auxiliares a fim de explicar também as diferenças entre as decisões de ambas, indicando as circunstâncias e as condições sob as quais elas ocorrem.

Proponho uma abordagem distinta das perspectivas sistêmicas mais tradicionais, mas que permite complementá-las e superar suas deficiências e limitações ao considerar a interação dos seguintes elementos – os quais, mesmo isoladamente, têm sido pouco discutidos:

1. *As barganhas simultâneas dos membros do Executivo com negociadores internacionais e principais atores domésticos:* Para a ampliação do poder explicativo das decisões tomadas pelas grandes potências, é preciso ir além da mera observação de que fatores domésticos e / ou internacionais influenciam política externa e da simples

- elaboração de “catálogos” dos elementos que justificam essa influência. Faz-se necessário um instrumental que permita examinar o impacto combinado dos fatores domésticos e internacionais nas decisões dos membros dos Executivos dos Estados. Tal instrumental daria conta não apenas das escolhas políticas desses indivíduos, mas daquelas de legisladores, líderes de grupos de interesse e membros dos Executivos estrangeiros e da distribuição de poder decisório promovida pelas instituições domésticas;
2. *A definição das posturas estratégicas e posições negociadoras iniciais*: Antes de se debruçar sobre o jogo interativo acima, podem-se apresentar as bases a partir das quais se desenvolveu. Tal tarefa é imprescindível, pois a literatura assumiu – inadequadamente em diversas situações – que os membros dos Executivos estariam unificados nas visões e, quando houve consenso, não se preocupou nem se propôs a examinar como se formou. Seria possível observar que posturas estratégicas e posições negociadoras iniciais surgiram da barganha entre jogadores situados hierarquicamente no governo;
 3. *O impacto de visões de mundo, princípios e crenças causais nos resultados políticos*: Definindo as condições sob as quais idéias influenciam resultados, pode-se obter a ampliação do poder explicativo sobre os fatores que guiaram as decisões dos indivíduos sob condições de incerteza estratégica. As crenças podem estipular modelos causais e oferecer motivações para a ação.

1.1.2.

A contribuição da Análise de Política Externa aos estudos de Controle de Armas e Desarmamento

De forma mais abrangente, os três elementos indicados acima permitem compreender as principais transformações e as fraquezas dos regimes de controle de armas e desarmamento nucleares num contexto estratégico internacional de maiores incerteza e complexidade. A abordagem proposta nesta tese explora as especificidades da dinâmica de formulação das decisões nessa área e, assim, ilumina os processos e os principais atores envolvidos na definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras dos Estados. O entendimento dessa especificidade é fundamental, pois abordagens típicas da área – das quais serve como um exemplo fundamental o estudo de Holloway (2006) sobre a política de sistemas atômicos dos EUA – concebem as decisões desses atores como respostas às transformações no contexto internacional e não consideram possíveis diferenças advindas de desenvolvimentos no nível da unidade de decisão estatal.

Domesticamente, a barganha e a pressão de indivíduos e grupos com preferências e crenças múltiplas, que também têm objetivos a serem atingidos na dimensão interna – como reeleição ou fortalecimento de determinado partido, por exemplo –, também determinam o conteúdo das políticas estratégicas e das posturas de negociação. Formuladores de decisão sobre controle de armas e desarmamento precisam atender às preferências de legisladores e grupos de interesse, muitas vezes também em áreas temáticas interligadas. Além disso, as disputas internas acerca da alocação de recursos podem interferir nas posições de Estados acerca da administração das “relações de dissuasão” (Bunn & Chyba, 2006a, p.298), apontando inclusive para o desenvolvimento de sistemas de destruição em massa para aplicação em campos de batalha e para a realocação do próprio conceito de dissuasão no planejamento estratégico. Essas querelas podem também ter efeitos diretos nas áreas cobertas por atos internacionais relacionados ao controle de armas. Em tal processo, também é discutida a relação que os sistemas atômicos têm com outras armas de destruição em massa e com os sistemas convencionais na preservação da segurança, afetando assim os cálculos que os formuladores de decisão fazem na composição das forças estratégicas e não-estratégicas do país. Entretanto, abordagens contemporâneas da área de Controle de Armas e Desarmamento e ricas em dados empíricos como a de Bunn & Chyba (2006b) negligenciam esses fatores ou os inserem de forma *ad hoc*.

Cumprido destacar que alguns estudos anteriores ao que proponho aqui buscaram reaproximar a Análise de Política Externa e os estudos de Controle de Armas e Desarmamento, tendo em vista que, com o fim da Guerra Fria, muitos analistas de política externa começaram a se dedicar a outros temas nas relações exteriores dos Estados e assim relegaram em segundo plano o estudo dos assuntos voltados para o controle de armas e o desarmamento. Dentre essas ainda raríssimas iniciativas de aproximação, cabe citar os estudos de DeLaet & Scott (2006) e de Sims (2002). DeLaet & Scott (2006) tiveram o mérito de reconhecer as limitações das abordagens centradas exclusivamente no Executivo na explicação das decisões relacionadas a controle de armas e procuraram examinar o impacto da política partidária no Senado norte-americano nas discussões sobre tratados desse tema (De Laet & Scott, 2006, p.182). Apesar do passo importante no desenvolvimento do diálogo entre as áreas em questão dado pela obra, o papel de idéias e de crenças ainda é subteorizado pelos autores, e não é claro se o instrumental analítico proposto poderia ser utilizado para examinar as decisões de outras potências atômicas como a Rússia. O mesmo pode-se dizer sobre a obra de Sims (2002), que mapeia precisamente fatores domésticos que interferem nas

decisões sobre controle de armas, como cultura estratégica, instituições políticas e legais e posições de grupos de interesse e da opinião pública. Porém, a autora baseia-se somente na experiência norte-americana. Ela não evidencia se e como tais elementos poderiam ser levados em conta no estudo de outros países nem aponta fatores que poderiam ser inclusos na análise de outras potências. Nesse sentido, a originalidade desta pesquisa em relação a essas abordagens está não apenas na consideração de outros casos além dos relacionados aos EUA, mas na promoção da interação desses fatores domésticos com a negociação internacional, mostrando como os elementos internos são importantes não só na definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais, mas no desenvolvimento das conversações sobre o controle e a redução de armamentos.

1.1.3.

O diálogo entre a Análise de Política Externa e a Segurança Internacional

A investigação proposta viabiliza também o desenvolvimento de um diálogo mais intenso entre a Análise de Política Externa e os estudos de Segurança Internacional. Particularmente após a dissolução da ordem bipolar e a ampliação dos impactos internacionais de ameaças antes circunscritas ao nível doméstico – como conflitos étnico-religiosos e guerras civis, por exemplo –, especialistas da área de Segurança Internacional (Acharya, 1997; Kaldor, 1999) propuseram uma maior consideração de elementos da dimensão interna dos Estados e de seus impactos na manutenção da ordem internacional. Embora não negue a relevância dessa iniciativa, a consideração dos elementos domésticos e da sua interação com o nível internacional aqui proposta segue uma orientação distinta daquela feita por tais autores. Um dos meus objetivos é explorar a forma como o estudo dos processos de formulação das decisões de política externa dos Estados e da interação entre elementos domésticos e externos nas negociações internacionais pode contribuir para o estudo da segurança.

A primeira grande contribuição do diálogo entre a Análise de Política Externa e a Segurança Internacional é a maior consideração das especificidades das dinâmicas históricas e dos processos domésticos de formação de preferências e políticas estatais. Tal contribuição é relevante, pois grande parte dos estudos da área de Segurança Internacional apenas incorporou a dimensão doméstica como uma categoria residual que complementa explicações centradas no nível sistêmico ou como instrumentos para explicar anomalias ou comportamentos estatais que fogem às

expectativas das abordagens sistêmicas mais tradicionais da área. Ao abrir a “caixa preta” do Estado, a abordagem aqui proposta supera a simples instrumentalização do nível doméstico e viabiliza o exame de embates e coalizões internos entre indivíduos de preferências e idéias múltiplos acerca das decisões a serem adotadas pelos Estados. Capta-se, assim, o processo político que define as posturas estratégicas com implicação direta para a segurança, e se transcende a concepção limitada do cálculo racional de um ator monolítico. Ademais, é possível investigar a influência dessas dinâmicas internas nas decisões tomadas em barganhas acerca da construção e da manutenção de regras, normas e instituições responsáveis pela preservação da segurança e da estabilidade.

A Análise de Política Externa também permite uma consideração mais substantiva do papel das idéias mantidas pelos atores, como, por exemplo, a concepção de segurança com a qual eles operam. Por meio dos instrumentos aqui desenvolvidos, será possível compreender como determinados Estados agiram a partir da investigação das visões de mundo, dos princípios e das crenças causais de seus formuladores de decisão. Em contextos de incerteza estratégica, poder-se-á explicar a escolha por um curso de ação a partir da forma como o ator concebe a natureza da anarquia internacional e a relação entre as dimensões política, militar, econômica e social estabelecida por ele. Tal consideração de valores, princípios e crenças é fundamental para que se entenda o aparato a partir do qual os atores correlacionam meios e fins e enxergam a interação entre recursos em áreas temáticas ligadas à segurança.

Além de receberem a colaboração dos analistas de política externa, os especialistas da área de Segurança Internacional também podem contribuir para os estudos desses autores, na medida em que suas reflexões viabilizam a construção de categorias de preferências e de idéias dos formuladores de decisão. Isso se torna visível na obra de Buzan (1991), que, na sua consideração das características da anarquia como contexto para a segurança e das múltiplas dimensões abarcadas pela área de Segurança Internacional, traz insumos para o desenvolvimento de uma categorização das preferências dos indivíduos quanto ao balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança, à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência e ao papel da dissuasão na política internacional contemporânea. Além das preferências, as crenças dos atores podem ser sistematizadas com relação à natureza da anarquia internacional – sua visão do sistema como um ambiente de conflito ou de cooperação – e à centralidade dos fatores militares na formulação da

política externa (Buzan, 1991, p.31-41). Essa categorização de preferências e crenças – explorada mais adiante na tese – é essencial, pois destaca as principais dimensões e esferas em relação às quais os atores devem se posicionar no processo de formulação das políticas externa e de segurança estratégica. Além disso, explicita as áreas em relação às quais tais crenças se manifestam e em que essas idéias são relevantes para orientar as decisões dos atores.

Os debates em que se pode desenvolver a colaboração entre ambas as áreas de estudo são diversos. Uma das discussões mais fundamentais para os especialistas de Segurança Internacional remete à medida na qual possa existir espaço para a cooperação interestatal diante das possibilidades constantes de exacerbação do dilema de segurança no nível internacional. Segundo Herz (1950), tal dilema resulta da ambigüidade da intenção, ofensiva ou defensiva, decorrente da ampliação das capacidades militares estatais. Ele ocorre quando um Estado adquire armas para garantir sua segurança, mas é percebido pelos outros como uma ameaça. Para o autor, essa é uma realidade incontornável do sistema internacional, pois decorre da ausência de uma autoridade superior que controle os Estados. A abordagem desenvolvida neste trabalho permite explorar a contribuição da Análise de Política Externa a tal debate ao iluminar que o dilema de segurança, ao contrário do que afirmava Herz (1950), não é automático nem é uma característica inevitável. Para que se compreenda a definição de alguma entidade como ameaçadora, é preciso abrir a “caixa preta” do Estado, examinar a dinâmica dos debates e das barganhas políticas domésticas acerca da caracterização das ameaças e do gerenciamento dos recursos necessários ao seu enfrentamento e investigar a interação de tais conversações com os desenvolvimentos internacionais. Logo, é possível que se desenvolva a percepção de que nem todos os atores nesse sistema sejam ameaçadores e de que a ampliação da cooperação com eles seja possível. Isso permite explicar, por exemplo, o fortalecimento da cooperação entre EUA e Rússia no pós-Guerra Fria contra ameaças comuns.

Neste debate acerca da possibilidade de cooperação interestatal sob o dilema de segurança, Buzan (1991, p.45-53) alerta para a necessidade de se considerarem as características dos Estados – enfatizando aqui a sua coesão política, a natureza de sua política militar e a sua transparência à observação –, a força da sociedade internacional e a configuração do sistema. Porém, o autor marginaliza uma importante dimensão que pode ser ainda mais fundamental para a definição dos rumos dessa discussão: os debates políticos domésticos acerca da definição do balanço das percepções entre uma “defesa militar legítima e não-provocativa” e uma “postura

militarmente ameaçadora” (Buzan, 1991, p.47), bem como acerca da aceitação de medidas intrusivas de verificação para o cumprimento dos atos internacionais relacionados à administração de segurança. Nos casos examinados nesta tese, a dinâmica das discussões domésticas em ambas as grandes potências nucleares conduziu à decisão de não cumprir efetiva e totalmente o plano de ação de 2000, cujos passos eram vistos por indivíduos e grupos internos como limitadores da flexibilidade estratégica. Para que se entenda como a postura estratégica desses países foi definida, é necessário “abrir a caixa preta” do Estado e investigar o processo político de formulação dessa postura, com a competição e a conciliação de posições entre múltiplos indivíduos. Além disso, por meio da perspectiva analítica desenvolvida nesta pesquisa, será possível verificar como essa dinâmica política interna interfere no processo de negociação internacional acerca dos instrumentos voltados para a administração e o gerenciamento dos recursos de violência, abarcando a interação entre essas duas esferas.

Ademais, os debates em torno da aquiescência aos atos internacionais relacionados à área de Segurança Internacional são outra esfera na qual se pode explorar o diálogo entre as áreas em questão. A fim de se reduzirem os riscos da corrida armamentista, acordos podem estipular limites ou reduções do número de sistemas estratégicos e não-estratégicos, ofensivos e defensivos, e limitações qualitativas na modernização e na operação de arsenais. Tais atos, segundo Chayes & Chayes (1995, p.146, 189-196), eram realizados durante a Guerra Fria pelos EUA e pela URSS com base em procedimentos detalhados e cuidadosos, bem como em meios robustos para verificação, que visavam a oferecer a garantia de que as partes cumpririam as obrigações definidas nos acordos. Os regimes que eles estabeleceram permitiam o acesso à informação acerca do conteúdo das regras e das atividades das partes e monitoravam a aquiescência. Os procedimentos extensos, detalhados e rigorosos para verificação garantiam que tentativas de ruptura fossem detectadas a tempo de viabilizar contramedidas. Num momento em que a possibilidade de descoberta da deserção era elevada e a de conquistar vantagem militar era reduzida, os ganhos com a violação seriam limitados (Chayes & Chayes, 1995, p.135-153, 174-179; Jesus, 2005, p.57).

No período em foco na tese, o papel de acordos complicados e minuciosos sobre controle e redução de armas nucleares foi questionado. Abordagens estritamente sistêmicas da área de Segurança Internacional enfatizaram que tal transformação era resultado da alteração do contexto estratégico em face de novas ameaças – já que o combate a elas poderia ser prejudicado pela limitação da flexibilidade trazida por instrumentos legais complexos que reduzissem a

autonomia das partes – ou dos desenvolvimentos tecnológicos dos mecanismos de verificação, que permitiriam um monitoramento mais minucioso pelas partes. Porém, aplicando o instrumental proposto nesta pesquisa, podemos identificar mecanismos causais que consideram, por exemplo, o papel de grupos domésticos como os setores militares, que podem assinalar o nível excessivo de intrusão dos instrumentos de verificação em face da necessidade crescente de flexibilidade para se responder à consolidação e à difusão de novas ameaças no atual contexto internacional. Nesse sentido, a Análise de Política Externa permite iluminar as microfundações sociopolíticas das decisões tomadas por esses Estados, complexificando o entendimento dos mecanismos que configuram a ordem internacional.

Finalmente, uma dimensão que permite o diálogo entre as áreas em questão é a discussão acerca do papel da dissuasão no contexto contemporâneo (Freedman, 1991, p.75-89). Tal debate ocorre em torno do balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança em face das novas ameaças do sistema. É fundamental retomar na contemporaneidade a discussão sobre o papel da dissuasão atômica e da limitação de ataques sob a ameaça de retaliação, pois, como apontavam Huntley (2006) e Kristensen (2005), as armas nucleares cada vez mais deixavam de ser utilizadas num contexto de dissuasão pela ameaça de retaliação, e sua efetiva aplicação em campos de batalha passava a ser considerada por lideranças de grandes potências, especialmente dos EUA. Além disso, a distinção operacional entre as armas convencionais e as atômicas estava sendo diluída, e os sistemas defensivos vinham ocupando cada vez mais espaço na política de segurança. Van Evera (1999) destacou que as mudanças no balanço ataque-defesa podiam ter efeito decisivo sobre a possibilidade de guerra e sobre o equilíbrio entre sistemas ofensivos e defensivos na política militar, mas não apenas o balanço “real”: a percepção sobre tal balanço poderia ser inclusive mais crucial que a real, já que, se os Estados acreditassem que a possibilidade de ataque era forte, eles iriam agir como se ela o fosse. Embora Van Evera tivesse o mérito de examinar o papel das percepções estatais como um meio de filtragem dos impactos da distribuição de capacidades no sistema sobre o comportamento dos Estados, esse elemento foi inserido na sua análise a fim de corrigir anomalias nas abordagens sistêmicas tradicionais que não conseguiam lidar com alterações na definição dos sistemas que compunham a política de segurança. Porém, a abordagem que proponho nesta pesquisa permite considerar como elementos explicativos centrais as preferências de indivíduos situados no processo de formulação da decisão e captar como a dinâmica de barganha e competição entre eles define uma

postura estratégica que pode modificar o significado da dissuasão para as grandes potências atômicas, alterar a relevância de sistemas defensivos e convencionais nas suas políticas de segurança estratégica e, assim, fazer com que, nos casos específicos desta pesquisa, os EUA e a Rússia abandonassem compromissos de desarmamento nuclear efetivo. O arcabouço analítico relacionado ao estudo do impacto causal de idéias permite mapear como inclinações ideacionais mais ou menos pró-*status quo* acerca da dinâmica da anarquia interferem na determinação dos sistemas que compõem a posição estratégica das grandes potências.

1.1.4.

A inserção no debate com a Teoria de Relações Internacionais

A perspectiva analítica proposta na tese permite uma investigação mais densa das decisões político-estratégicas das grandes potências nucleares no contexto internacional. Essa abordagem teórica de médio alcance²⁰ permite sanar insuficiências e superar limitações de algumas teorias das Relações Internacionais – como o realismo e o institucionalismo liberal – na explicação da busca, da preservação e da limitação de autonomia estratégica.

Para grande parte dos autores realistas e neo-realistas, os Estados – vistos como atores monolíticos e coesos – têm liberdade de ação suficiente em relação a suas sociedades para buscar racionalmente interesses nacionais e são dotados de unidade e capacidade de ação externa coerente. Eles executam respostas às ameaças e buscam ampliar sua autonomia estratégica para lidar com possíveis desafios no nível externo (Grieco, 1997, p.165-177). Embora seja bastante difícil em face das considerações estatais sobre ganhos relativos e da possibilidade de trapaça (Mearsheimer, 1995, p.338), a limitação dessa autonomia pelas grandes potências pode fazer sentido para realistas e neo-realistas. Elas podem restringir o livre exercício de seu poder participando de acordos e instituições e conceder maior liberdade de ação para instituições internacionais, se tal atitude permitir, por exemplo, concretizar objetivos de ganho que forem superiores aos de outras potências. Essas alianças nada mais são do que coalizões temporárias, formadas para evitar a concentração de poder por rivais (Waltz, 1979; Grieco, 1997, p.165-177), e tais instituições simplesmente refletem os cálculos estatais de auto-interesse (Mearsheimer, 1995, p.339). A participação em arranjos juridicamente

²⁰ O conceito de “teoria de médio alcance” será explorado em profundidade no Capítulo 2.

vinculantes extremamente densos que limitem a liberdade de ação das grandes potências pode apenas sinalizar aos demais atores, segundo realistas e neo-realistas, que elas não pretendem usar seu poder militar para resolver todos os seus problemas (Schweller, 2001, p.176-183).

Contudo, em face do pouco espaço oferecido para transformações sistêmicas proporcionadas pelas unidades, a maioria dessas abordagens marginaliza variações introduzidas nos padrões comportamentais dos Estados com relação à busca ou à limitação da autonomia estratégica por processos subestatais. Ademais, supõe que Estados tenham preferências domésticas e procedimentos de formulação da decisão estáveis e similares – em geral se distinguindo apenas pela posição relativa no sistema – e ignora a relação entre os níveis internacional e doméstico (Moravcsik, 1993, p.7-8). Ademais, aponta para a racionalização de ações estatais conduzidas com base em interesses materiais não-problematizados num vácuo ideacional ou, no máximo, apropriam-se de noções ideacionais de forma oportunista, relegando-as à condição de legitimadores de interesses pré-existentes ou dados de grupos dominantes auto-interessados. Cumpre lembrar também que as novas ameaças do sistema internacional não mais se colocam exclusivamente na forma de Estados: há atores não-estatais que não são limitados pelas normas internacionais, e os realistas e neo-realistas pouco ou nada argumentam sobre as respostas estatais a tais desafios.

Compartilhando com os realistas a idéia de que os Estados são egoístas racionais operando em um ambiente anárquico, os institucionalistas liberais aceitam a idéia de que, em determinadas circunstâncias, tais atores poderão preservar sua autonomia estratégica para lidar com possíveis desafios no nível externo, mas afirmam que a limitação dessa liberdade de ação não é tão difícil como é para os realistas. São necessários mecanismos institucionais que ofereçam informação a qual possibilite a busca de políticas que maximizem utilidade (Keohane & Martin, 1995, p.389), para que os Estados percebam que os ganhos de longo prazo com a cooperação podem ser maiores. Para os institucionalistas, tal limitação é interessante, por exemplo, se promover a redução dos custos de barganha e o monitoramento da ordem internacional (Ikenberry, 2000, p.21-49). Nesse sentido, egoístas podem cooperar estrategicamente num sistema anárquico, e as instituições podem evitar trapaças (Keohane, 1986). Porém, Mearsheimer (1995, p.341-355) crítica os institucionalistas liberais ao apontar que tais autores assumem o núcleo duro do realismo, mas acabam por ignorar que os ganhos relativos possam ser convertidos em vantagem militar usada para coerção ou agressão e que a trapaça possa ser um obstáculo ainda maior em questões militares, em que as vidas de seres humanos e do próprio Estado estão em jogo.

Já Moravcsik (1993, p.6-7) destaca que, tal qual o realismo, o institucionalismo liberal tendeu a degenerar diante de anomalias empíricas e limitações em explicações que incluem fatores domésticos, os quais acabam reduzidos a variáveis intervenientes ou correias de transmissão pelas quais as pressões internacionais são traduzidas em políticas estatais. Numa perspectiva geral, compartilho a crítica de Moravcsik (1993) tanto ao realismo como ao institucionalismo liberal, num momento em que ambos, ao privilegiarem o nível internacional e / ou trazerem fatores domésticos apenas quando necessário, tendem a encorajar interpretações *ad hoc* sobre a influência recíproca entre as políticas doméstica e internacional ao lidar com a busca e a limitação da autonomia estratégica pelas grandes potências. O resultado é a falta de orientação sobre quais variáveis domésticas enfatizar. Além disso, essas abordagens não exploram de forma apurada o impacto causal das idéias e marginalizam o fato de que os efeitos de fatores domésticos não estão limitados ao processo de formação de interesses. Esses elementos afetam os resultados da barganha (Moravcsik, 1993, p.14-15). Nesse sentido, tais abordagens trazem suposições gerais sobre as causas das decisões desses Estados – dentre eles, das grandes potências –, mas não explicam e, muitas vezes, não se propõem a explicar as decisões de Estados específicos em grande profundidade.

Com a suposição de que indivíduos atuando sozinhos ou em grupos e as instituições políticas que eles desenvolvem são as bases do que ocorre nas Relações Internacionais, a abordagem teórica de médio alcance aqui proposta segue a linha de Hudson (2005, p.3-4) e busca superar a simples postulação de interpretações *ad hoc* sobre a interação entre as dimensões doméstica e internacional. Procuro explicar especificamente as decisões de grandes potências atômicas em face dos novos dilemas internacionais, elucidando as microfundações teóricas sobre as quais as teorias de Relações Internacionais podem estar embasadas como empreendimentos de ciência social. Isso será possível não apenas com a ênfase nos indivíduos que exerçam impacto na formulação da política externa e na negociação internacional, mas com o diálogo com disciplinas como a Ciência Política e a Sociologia na busca de instrumentos que permitam o exame mais denso dessas ações. A abordagem proposta possibilita identificar nos seres humanos – e não nos Estados – o ponto de interseção entre determinantes materiais e ideacionais das decisões estatais, integrando diferentes níveis de análise e lidando com a forma como fatores ideacionais afetam o comportamento estratégico. A incorporação de um conceito mais robusto de agência permite explicar ou projetar mudanças significativas, trazendo uma análise mais criativa que vá além da simples descrição e da postulação de

generalizações com base em leis absolutas sobre o comportamento dos Estados ²¹ (Hudson, 2005, p.3-4).

Superando-se as deficiências das principais abordagens, a busca de autonomia estratégica pelos membros dos Executivos das grandes potências nucleares no atual contexto internacional poderá ser compreendida como resultado da conciliação de demandas domésticas e internacionais por esses indivíduos, que encontram oportunidades e dilemas estratégicos distintos tanto interna como externamente. Ademais, tal perspectiva analítica viabilizará uma maior compreensão do processo de formulação das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais dessas potências e do impacto de princípios e de crenças causais nos resultados. O instrumental aqui aplicado à análise das decisões norte-americanas e russas quanto aos passos do plano de ação de 2000 poderá também ser utilizado em estudos de diversos outros temas relacionados à política externa dessas grandes potências atômicas em face dos novos dilemas internacionais, conferindo maior poder explicativo às abordagens realizadas²².

²¹ Cumpre lembrar que teorias de Relações Internacionais como o neo-realismo são criticadas por não explicitarem, não oferecem ou mesmo nem se propõem a oferecer bases para o desenvolvimento de uma teoria social do Estado, que permitiria a elas teorizar diretamente sobre estruturas gerativas do mundo e da política que define Estados como entidades dotadas de poderes. Basta ver, por exemplo, a crítica de Wendt (1987) a Waltz (1979). Nesta tese, a abordagem desenvolvida no âmbito da Análise de Política Externa está embasada numa teoria liberal do Estado. Nessa perspectiva, os atores fundamentais que compõem tal Estado são indivíduos atuando sozinhos ou em grupos. Esses indivíduos são racionais e adversos a riscos e organizam a ação coletiva a fim de promover preferências possivelmente diferenciadas sob restrições impostas pela escassez material, valores possivelmente conflitantes e variações na influência social determinadas pelas instituições políticas domésticas. Além disso, o Estado representa um subconjunto da sociedade doméstica, cujos interesses servem de base para que seus funcionários definam as suas posições, decisões e ações. A configuração da interdependência entre Estados e sua consideração por tais atores domésticos também determinam o comportamento internacional dessas entidades políticas (Moravcsik, 1997, p.516-521). As considerações mais específicas sobre o embasamento da análise aqui desenvolvida na teoria liberal de Estado e a indicação de suas principais limitações – em especial ao lidar com a Rússia – serão feitas nos próximos capítulos.

²² É importante lembrar que o universo em relação ao qual se pretende desenvolver tal generalização – as grandes potências atômicas – limita-se, até o presente momento, às duas grandes potências nucleares consideradas nesta pesquisa. As expectativas são a de que se possam desenvolver generalizações de médio alcance sobre suas decisões com relação à busca de autonomia estratégica – possivelmente abrindo portas para que se aplique futuramente o instrumental aqui proposto a decisões tomadas por tais potências em outras áreas temáticas – e a de que os argumentos aqui desenvolvidos também se apliquem a outras grandes potências nucleares que venham a surgir no curso da história. Além disso, pretendo lançar bases para que, no futuro, tal pesquisa permita dar um

Com relação ao objeto mais específico desta pesquisa, vale ressaltar que o plano de ação de 2000 também é de altíssima relevância para as relações internacionais contemporâneas, pois, nele, as potências atômicas aceitaram “passos práticos” que visavam à eliminação de seus arsenais nucleares, representando um divisor de águas no processo de revisão do TNP (Rauf, 2001, p.15). Embora tal plano não tivesse um alto nível de obrigação – ao contrário do próprio TNP, não era um documento juridicamente vinculante –, ele era dotado de altíssimo nível de precisão. Definia especificamente condutas que autorizava e proscruvia acerca dos principais instrumentos internacionais sobre o controle de armas e o desarmamento nucleares²³ (Abbott et al., 2000, p.401), muitos dos quais eram dotados de elevadíssimo nível de obrigação, como o ABM, o START II e o CTBT.

1.2. Marco teórico de referência

Nesta pesquisa, aplicarei a perspectiva dos “jogos de dois níveis” (Putnam, 1988; Milner, 1997; Moravcsik, 1993). Ela será complementada pela interação com o Modelo da Política Burocrática de Graham Allison (1971, p.,144-184) destacando a formulação das posturas estratégicas e posições negociadoras iniciais, e a abordagem neo-institucionalista sobre idéias (Goldstein & Keohane, 1993), que possibilitará a consideração das crenças individuais como variáveis intervenientes entre as preferências dos principais atores políticos envolvidos na formulação das políticas externa e de

primeiro passo para o desenvolvimento de hipóteses mais elaboradas acerca das decisões de pequenas e médias potências atômicas.

²³ Segundo Abbott et al. (2001, p.401), a legalização é uma forma particular de institucionalização, caracterizada por três aspectos: a) obrigação: Estados e outros atores são legalmente limitados por uma regra ou compromisso, num momento em que seu comportamento está sujeito ao escrutínio sob regras, procedimentos e discursos gerais do direito internacional, bem como pelas leis domésticas; b) precisão: regras definem de forma específica, detalhada e sem ambigüidades a conduta que requerem, autorizam ou prescrevem; c) delegação: confere-se autoridade a partes terceiras para implementar, interpretar e aplicar as regras, bem como resolver disputas e ampliar regras no futuro (Jesus, 2005, p.18-19). O conceito de legalização apresentado tem apenas o objetivo de definir mais minuciosamente as características e a relevância do plano de ação de 2000. Não pretendo entrar num debate de maior profundidade sobre as implicações da variação em cada uma das dimensões do conceito nem sobre as suas limitações e falhas. Cumpre destacar que o plano de ação tem um nível moderado de delegação, conferindo à AIEA e a outros corpos internacionais autoridade para a realização de tarefas operacionais relacionadas à proteção de material nuclear e ao controle do processo de desarmamento atômico.

segurança e na negociação internacional²⁴ e as decisões norte-americanas e russas quanto ao plano de ação. Cumpro destacar que, neste item, apenas apresentarei tais perspectivas analíticas de forma bastante geral, já que suas especificidades e o diálogo que pretendo estabelecer entre elas serão desenvolvidos no próximo capítulo.

Na lógica dos “jogos de dois níveis” inicialmente desenvolvida por Robert Putnam (1988), forças nacionais buscam seus interesses na dimensão doméstica exercendo pressão sobre o Executivo para que adote medidas favoráveis, e tal Executivo procura fortalecer seu poder de barganha desenvolvendo coalizões entre elas. Na dimensão internacional, ele procura atender aos interesses domésticos e minimizar os impactos negativos dos desenvolvimentos externos (Putnam, 1988, p.434; Jesus, 2005, p.24). Diferentemente das perspectivas que consideram exclusivamente demandas internas ou a lógica sistêmica do “interesse nacional” pré-dado, essa abordagem permite a criação de um arcabouço complexo para a investigação do impacto combinado dos fatores internos e externos na negociação em vez de tratar os níveis doméstico e internacional como superpostos (Moravcsik, 1993, p.15). Com base nessa estrutura analítica, Helen Milner (1997) argumenta que a interação entre eles pode ser concebida como um jogo de negociação no qual são levadas em conta as escolhas políticas dos jogadores, as instituições políticas domésticas e a distribuição da informação (Jesus, 2008, p.409-411).

Como explorarei no próximo capítulo, tal abordagem enfatiza a interação estratégica entre os Executivos nacional e internacional e a dinâmica interna para consentimento à ratificação. Porém, ela não possibilita analisar as barganhas políticas das quais resulta a posição negociadora inicial nem permite a investigação do impacto de crenças nos resultados políticos. A fim de vencer tais limitações, pretendo desenvolver a interação com o Modelo da Política Burocrática de Graham Allison (1971, p.162-181) e a abordagem neo-institucionalista de Judith Goldstein e Robert Keohane (1993, p.3-30) sobre o impacto de idéias na política externa, respectivamente.

O Modelo da Política Burocrática acrescenta poder explicativo à perspectiva dos jogos de dois níveis, pois, ao se debruçar sobre a dinâmica de formulação de posturas estratégicas e posições negociadoras iniciais a partir da investigação da barganha entre jogadores situados hierarquicamente no governo, identifica o entendimento político inicial – resultante da barganha entre os formuladores de decisão – acerca da forma como lidar com ameaças, da

²⁴ Os critérios de seleção desses atores serão apresentados no item “Considerações metodológicas”.

lógica de funcionamento do sistema e da maneira como a cooperação internacional pode permitir a satisfação de seus objetivos externos e internos. Além disso, elucida como se definiu o planejamento inicial acerca das estratégias a serem utilizadas na interação interestatal com os quais os negociadores iniciarão sua participação na mesa internacional. Tal modelo explica as decisões de política externa a partir do jogo de negociação, em circuitos regularizados, entre indivíduos situados na política burocrática, que têm poder distinto sobre questões específicas e objetivos múltiplos em subjogos. As posições que cada jogador ocupa nos canais de ação política estabelecem suas vantagens e desvantagens, além de suas obrigações. Cada indivíduo deve identificar opções para preservar margem de manobra olhando *para baixo* na hierarquia; preservar o compromisso dos outros indivíduos e os atrair para sua coalizão olhando *para o lado*; e garantir aos superiores que sua posição é a melhor olhando *para cima* (Allison, 1971, p.144-177; Jesus, 2008, p.412-413).

Já a abordagem neo-institucionalista sobre idéias pode, por meio do diálogo proposto nesta tese, ampliar o potencial explicativo do arcabouço dos jogos de dois níveis ao considerar que as crenças mantidas pelos atores – particularmente quanto a suas concepções de segurança e à relação que estabelecem entre as dimensões política, militar, econômica e social – podem auxiliá-los a tomar decisões em contextos de complexidade e incerteza. Em tais situações, Goldstein & Keohane (1993, p.3-30) defendem que as idéias – entendidas como crenças mantidas pelos indivíduos – podem funcionar como variáveis intervenientes entre as preferências dos atores e os resultados políticos, tendo impacto nesses resultados quando oferecem mapas que ampliem a clareza sobre objetivos ou a relação entre meios e fins, afetam resultados de jogos em que não haja um único equilíbrio e estão incorporadas em instituições políticas, podendo oferecer incentivos para que atores tornem políticas mais compatíveis com as dos outros.

1.3. Questão e hipótese

Partindo do pressuposto de que o cumprimento total e efetivo do plano de ação de 2000 pelas duas maiores potências atômicas poderia reduzir incentivos para a aquisição e o uso de armas nucleares por outros Estados e criar mecanismos que ampliassem a transparência e a previsibilidade na interação entre os detentores dos maiores arsenais, busco responder à seguinte questão:

- **Questão:** *Por que os EUA e a Rússia decidiram não cumprir total e efetivamente o plano de ação de 2000 ?*

A elaboração da hipótese levará em conta o impacto das preferências políticas dos principais atores envolvidos e da distribuição de poder pelas instituições domésticas e também considerará as crenças desses indivíduos como variáveis intervenientes entre as suas preferências e as decisões das lideranças das duas potências. Ela estará embasada no argumento geral de que a mudança das decisões político-estratégicas de grandes potências atômicas quanto à cooperação internacional na área de controle de armas e desarmamento nucleares resulta, primeiramente, da alteração das preferências dos membros do Executivo em relação ao balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança, à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências atômicas tradicionais, Estados-pária e atores não-estatais no nível internacional e das preferências da maioria do Legislativo e dos principais grupos de interesse em relação à política de segurança no nível doméstico. Além disso, considerará também a mudança da ocupação dos principais cargos voltados para a formulação das políticas externa e de segurança, cujas competências são distribuídas pelas instituições domésticas. Ademais, a alteração das crenças dos atores para disposições mais assertivas²⁵ e conservadoras²⁶ em relação à natureza do sistema internacional e à centralidade dos fatores militares na formulação da política externa pode dificultar a cooperação internacional. Procuo, assim, corroborar a seguinte hipótese:

²⁵ Nesta pesquisa, o termo “assertivo” será utilizado em referência à adoção de posições menos favoráveis à cooperação internacional na resolução de problemas comuns e à ação coletiva entre os Estados nas áreas em que tenham interesses convergentes.

²⁶ Nesta pesquisa, o termo “conservador” remete à adoção de ideologias com inclinações mais nacionalistas pelos atores políticos na condução dos assuntos de política externa. O nacionalismo será entendido nesta tese como exaltação do sentimento nacional, voltado especificamente para esforços de defesa e de ampliação do poder político-militar da nação. Essa definição de nacionalismo tem base naquela apresentada por Farrar, Jr. et al. (1998), devidamente adaptada ao contexto contemporâneo. De forma alguma, tal definição é a única possível, nem é imune ao questionamento ou à problematização. Porém, o propósito desta pesquisa não é discutir os múltiplos significados do conceito e os processos sociais e históricos a partir dos quais ele foi construído ou examinar como suas diversas manifestações constituem as identidades dos atores envolvidos. A finalidade aqui é apenas demonstrar que tal idéia afeta o cálculo estratégico realizado pelos atores em questão. Mesmo sendo sintética ou passível de questionamento, tal definição permite que se atinjam os objetivos da investigação aqui proposta.

- **Hipótese:** *As mudanças das decisões dos EUA e da Rússia quanto ao plano de ação de 13 passos práticos para o desarmamento nuclear, entre 2000 e 2005, foram causadas pelas alterações das preferências dos membros do Executivo para um maior papel dos sistemas ofensivos nucleares e defensivos na política de segurança, o uso de instrumentos mais flexíveis para a administração dos recursos de violência e a possibilidade de utilização das armas atômicas em campos de batalha. Tais transformações ocorreram em face da interação entre a possibilidade de reversão da cooperação com potências atômicas tradicionais e o fortalecimento de Estados-pária e organizações terroristas no nível internacional e a necessidade de atender às preferências da maioria do Legislativo e dos grupos de interesse em relação à política de segurança no nível doméstico. Elas também resultam das mudanças da ocupação dos principais cargos voltados para a formulação das políticas externa e de segurança, cujas competências são distribuídas pelas instituições domésticas. A alteração das crenças dos principais atores políticos – maiores assertividade e conservadorismo quanto à concepção da natureza do sistema internacional e à centralidade dos fatores militares na formulação da política externa – dificultou a cooperação internacional quanto aos passos do plano de ação.*

1.4. Considerações metodológicas

O método aplicado nesta pesquisa é o qualitativo, que, segundo Ragin (1994, p.81-102), permite o exame em profundidade e a investigação de fenômenos significativos histórica e culturalmente ao exigir maior atenção ao detalhe. Com a preocupação maior em examinar situações específicas com uma visão positivista, farei estudos de caso, que, segundo Bennett (2004, p.19-21), referem-se à análise interna de situações específicas e às comparações entre um pequeno número de casos e lidam com aspectos bem-definidos de um acontecimento histórico selecionado para investigação²⁷. Para

²⁷ Embora os estudos de caso permitam o alcance de altos níveis de validação e o uso de generalizações contingentes a fim de modelar relações complexas, eles têm limitações potenciais, como a dificuldade de se controlarem perfeitamente as comparações entre os casos, além das inerentes, como a inabilidade relativa de fazer julgamento sobre a frequência ou a representatividade de casos particulares e a sua fraca capacidade de estimar o peso causal das variáveis. Ainda assim, é possível buscar a geração de novas hipóteses indutivamente e o teste de

a análise interna de cada caso selecionado na pesquisa, farei o rastreamento do processo, que permite verificar se o caminho entre uma causa hipotética e o efeito observado comportou-se como previsto pelas teorias sob investigação²⁸ (Bennett, 2004, p.22-24). Na comparação entre os estudos de caso, optarei por uma “comparação focada e estruturada” (George & Bennett, 2005, p.67-72), em que uma pergunta geral que reflete o objetivo da pesquisa é formulada, sendo dirigida a cada caso estudado a fim de padronizar a coleta de dados e permitir a comparação sistemática das informações encontradas (George & Bennett, 2005, p.67).

Seguindo os parâmetros indicados por George & Bennett (2005, p.69) para a estruturação do desenho da pesquisa de estudos de caso, a classe de eventos gerais que pretendo examinar engloba as decisões das grandes potências atômicas em relação à cooperação internacional nas áreas de controle de armas e desarmamento nucleares. A subclasse dos eventos abarca as decisões dos EUA e da Rússia com relação ao plano de ação, de 2000 a 2005. Os casos selecionados são relevantes para a pesquisa na área de Relações Internacionais, pois ambos tratam das decisões tomadas pelas duas maiores potências atômicas acerca do plano de ação mais completo e ambicioso para a eliminação de seus arsenais atômicos. Em relação aos tipos de objetivos de pesquisa para construção teórica, esta investigação enquadra-se nos estudos de “construção de blocos” (George & Bennett, 2005, p.76) de tipos e subtipos de fenômenos. Esses estudos identificam padrões comuns entre os casos e estão inseridos como partes de generalizações contingentes mais amplas. Especifico abaixo os indicadores utilizados para a análise das variáveis dependente, independentes e intervenientes:

- **Variável dependente:** *Decisão de não-cumprimento total e efetivo do plano de ação por EUA e Rússia.* Os indicadores são:

teorias que visam a explicar apuradamente processos e resultados de casos particulares (Bennett, 2004, p.19-21).

²⁸ Van Evera (1997, p.64-67) ressalta que, no rastreamento do processo, o investigador explora a cadeia de eventos ou de processos de formulação da decisão pela qual as condições iniciais do caso são traduzidas em resultados. A ligação causa-efeito que conecta a variável explicativa e o resultado é revelada e dividida em passos menores. O investigador busca então a evidência observável de cada passo. Ela pode ser buscada na seqüência e na estrutura de eventos ou no testemunho dos atores explicando por que agiram da forma como agiram.

Dimensões	Em 2000	Em 2005
<p>Não-preservação do ABM, não-entrada do START II em vigor e fracasso das negociações para a realização de novas reduções nucleares irreversíveis e verificáveis</p>	<p>EUA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • START II ratificado, aguardando aprovação na Rússia para entrada do tratado em vigor; • Preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica, admitindo-se possibilidade de pequenas modificações para desenvolvimento de defesa antimísseis limitada; • Negociação de reduções ofensivas estratégicas irreversíveis, com densos mecanismos de verificação e possível inclusão de sistemas não-estratégicos (guias do START III). 	<p>EUA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • START II abandonado; • Denúncia do ABM pelos EUA; • Negociação de reduções ofensivas estratégicas reversíveis, sem novos procedimentos para verificação. Armas não-estratégicas deixadas de fora (durante negociações do SORT, em 2002).
	<p>Rússia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrada do START II em vigor condicionada ao respeito ao ABM pelos EUA; • Preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica; • Negociação de reduções ofensivas estratégicas com densos mecanismos de verificação (guias do START III). 	<p>Rússia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • START II declarado nulo, finalizando-se esforços para a entrada do tratado em vigor; • Crítica à denúncia do ABM pelos EUA; • Aceitação de reduções ofensivas estratégicas reversíveis, sem novos procedimentos para verificação. Ênfase nas armas nucleares não-estratégicas na proteção da integridade territorial da federação (durante negociações do SORT, em 2002).
<p>Não-redução do papel das armas nucleares nas políticas de segurança</p>	<p>EUA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os EUA não tinham programas para desenvolver armas nucleares novas. Não era considerada necessária produção de novo modelo de ogiva atômica; • O propósito primordial das armas nucleares era deter a violência. 	<p>EUA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de modificar, modernizar ou substituir partes da força nuclear e de desenvolver novos conceitos de armas, o que poderia exigir novos testes; • As armas atômicas poderiam ser empregadas contra alvos capazes de resistir a um ataque não-nuclear.
	<p>Rússia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Desnuclearização” da política militar russa; • Armas nucleares inseridas num contexto de dissuasão pela ameaça de retaliação. 	<p>Rússia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de capacidades nucleares estratégicas que nenhuma outra potência teria nos próximos anos, como ogivas manobráveis de alta precisão e sistemas de lançamento avançados;

		<ul style="list-style-type: none"> As armas nucleares poderiam ser utilizadas não apenas numa guerra de grande escala envolvendo potências, mas em conflitos menores.
Fracasso das conversações acerca da entrada do CTBT em vigor	EUA: <ul style="list-style-type: none"> Desejo de submissão do CTBT para reconsideração do Senado em “melhores condições políticas”; Desobstrução das conversações multilaterais acerca do tratado; Manutenção de contribuições ao orçamento da Organização do CTBT. 	EUA: <ul style="list-style-type: none"> Não-reapresentação do CTBT para reconsideração do Senado; Imposição de obstáculos às conversações multilaterais acerca do tratado; Cortes nas contribuições ao orçamento da Organização do CTBT.
	Rússia: <ul style="list-style-type: none"> Compromisso com a proibição total de testes nucleares nas negociações. 	Rússia: <ul style="list-style-type: none"> Possibilidade de abandono efetivo do compromisso, tendo em vista o desenvolvimento de nova geração de armas e tecnologia por meio de possíveis testes.
Não-realização de negociações para um FMCT efetivamente verificável	EUA: <ul style="list-style-type: none"> Preservação do Mandato Shannon para negociação de um FMCT não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável. 	EUA: <ul style="list-style-type: none"> Abandono do Mandato Shannon e condução de negociações de um FMCT sem mecanismos de verificação.
	Rússia: <ul style="list-style-type: none"> Apoio às negociações sobre desarmamento nuclear e prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico em paralelo às negociações do FMCT. 	Rússia: <ul style="list-style-type: none"> Apoio às negociações do FMCT, não mais ligadas às conversações sobre prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico.

Tabela 1 – Decisão de não-cumprimento total e efetivo do plano de ação de 2000 por EUA e Rússia

➤ **Variáveis independentes:**

1) *Escolhas políticas maximizadoras de ganhos por indivíduos que compõem Executivos nacionais e estrangeiros, Legislativo e principais grupos de interesse.* Tais escolhas são relacionadas ao balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança, à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências atômicas tradicionais, Estados-pária e atores não-estatais no nível internacional. Os indicadores são:

Dimensões	Atores	Em 2000	Em 2005
<p>Posição em relação à defesa antimísseis e às reduções nucleares sob a plataforma START e preferências quanto à forma e ao conteúdo de possíveis novos acordos sobre reduções atômicas</p>	<p>Executivo norte-americano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ABM como elemento fundamental na estabilidade da relação estratégica com a Rússia; • START II como garantia do compromisso de redução de armas estratégicas de forma verificável; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão; • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e possível inclusão de sistemas não-estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • ABM como obstáculo ao desenvolvimento de sistemas de defesa antimísseis necessários à segurança norte-americana; • START II como “reliquia de um contexto estratégico ultrapassado”; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com baixo nível de obrigação e precisão (durante negociações do SORT, em 2002); • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções reversíveis e pouco verificáveis de armas estratégicas e exclusão de sistemas não-estratégicos (durante negociações do SORT, em 2002).
	<p>Executivo russo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ABM como elemento fundamental na estabilidade da relação estratégica com os EUA; • START II como garantia do compromisso de redução de armas estratégicas de forma verificável; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão; • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e exclusão de sistemas não-estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • ABM como elemento fundamental na estabilidade da relação estratégica com os EUA, que poderia ter sido adaptado a fim de atender às necessidades de segurança do Executivo norte-americano; • START II como obstáculo ao desenvolvimento de armas mais potentes; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão (durante negociações do SORT, em 2002); • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e exclusão de sistemas não-estratégicos (durante negociações do SORT, em 2002).
	<p>Votante mediano no Legislativo norte-americano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ABM como obstáculo a sistemas necessários à segurança; 	<ul style="list-style-type: none"> • ABM como obstáculo a sistemas necessários à segurança;

		<ul style="list-style-type: none"> • START II como garantia do compromisso de redução de armas estratégicas de forma verificável. Proibiu-se que presidente reduzisse unilateralmente as forças nucleares estratégicas dos EUA abaixo dos níveis especificados no START I até que o START II entrasse em vigor; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão; • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e possível inclusão de sistemas não-estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • START II como “reliquia de um contexto estratégico ultrapassado”; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão (durante negociações do SORT, em 2002); • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções reversíveis e pouco verificáveis de armas estratégicas e exclusão de sistemas não-estratégicos (durante negociações de SORT, em 2002).
	Votante mediano no Legislativo russo	<ul style="list-style-type: none"> • START II como garantia de estabilidade da relação estratégica com os EUA somente se ABM fosse preservado; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão; • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e exclusão de sistemas não-estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • START II como obstáculo à segurança russa em face da denúncia do ABM pelos EUA; • Forma de possíveis novos acordos: acordos com nível elevado de obrigação e precisão (durante negociações do SORT, em 2002); • Conteúdo de possíveis novos acordos: reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e exclusão de sistemas não-estratégicos (durante negociações do SORT, em 2002).
Posição em relação ao papel das armas nucleares na política de segurança	Executivo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa do papel primordial das armas nucleares para dissuasão pela ameaça de retaliação e preservação da “ambigüidade estudada”. Não tinha programas para desenvolver armas atômicas novas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa da possibilidade de utilização das armas nucleares para destruição de alvos em campos de batalha e defesa da possibilidade de desenvolvimento de novos sistemas atômicos.

	Executivo russo	<ul style="list-style-type: none"> Ênfase na redução do papel das armas nucleares na política de segurança e na ampliação do arsenal convencional. 	<ul style="list-style-type: none"> Ênfase na modernização estratégica, com força nuclear estratégica desenvolvida e melhorias nas forças convencionais.
	Votante mediano no Legislativo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> Defesa da utilização das armas nucleares para a destruição de alvos em campos de batalha e da possibilidade de desenvolvimento de novos sistemas atômicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Defesa da utilização das armas nucleares para a destruição de alvos em campos de batalha e da possibilidade de desenvolvimento de novos sistemas atômicos.
	Votante mediano no Legislativo russo	<ul style="list-style-type: none"> Ênfase na redução do papel das armas nucleares na política de segurança e na ampliação do arsenal convencional. 	<ul style="list-style-type: none"> Ênfase na modernização estratégica, com força nuclear estratégica desenvolvida e melhorias nas forças convencionais.
Posição quanto aos testes nucleares	Executivo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> Redução da prontidão para realização de testes. Defesa de que preservação da infraestrutura de testes ampliava a possibilidade de acidente nuclear e poderia ser usada por outros Estados para justificar a aquisição e a modernização de capacidades atômicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação da prontidão para a realização de testes em face da possível necessidade de se fabricarem novos <i>designs</i> de ogivas de baixa potência e de sanar deficiências nos sistemas existentes.
	Executivo russo	<ul style="list-style-type: none"> Defesa do compromisso de proibição total de testes nucleares. 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilidade de abandono efetivo dessa defesa, com o desenvolvimento de nova geração de armas e tecnologia por meio de possíveis testes nucleares.
	Votante mediano no Legislativo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> Oposição ao CTBT. 	<ul style="list-style-type: none"> Oposição ao CTBT.
	Votante mediano no Legislativo russo	<ul style="list-style-type: none"> Apoio ao CTBT. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio ao CTBT.
Posição quanto à produção de material fissil	Executivo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> Consentimento quanto à criação de mecanismos densos de inspeção acerca da produção de material fissil. 	<ul style="list-style-type: none"> Abandono da defesa do Mandato Shannon e oposição à criação de mecanismos densos de inspeção acerca da produção de material fissil.
	Executivo russo	<ul style="list-style-type: none"> Consentimento quanto à criação de mecanismos densos de inspeção. 	<ul style="list-style-type: none"> Consentimento quanto à criação de mecanismos densos de inspeção.

	Votante mediano no Legislativo norte-americano	<ul style="list-style-type: none"> Crítica à criação de mecanismos densos de inspeção acerca da produção de material físsil. 	<ul style="list-style-type: none"> Abandono da defesa do Mandato Shannon e oposição à criação de mecanismos densos de inspeção acerca da produção de material físsil.
	Votante mediano no Legislativo russo	<ul style="list-style-type: none"> Consentimento quanto à criação de mecanismos densos de inspeção acerca da produção de material físsil. 	<ul style="list-style-type: none"> Consentimento quanto à criação de mecanismos densos de inspeção acerca da produção de material físsil.

Observação 1: Como os membros de grupos de interesse não têm responsabilidade formal sobre as decisões de política externa e de segurança estratégica e sua ação é articulada por meio da oferta de informação aos atores políticos no Legislativo e no Executivo, suas escolhas e crenças serão consideradas na investigação de sua influência sobre os cálculos dos legisladores e dos membros do Executivo.

Observação 2: No caso de debates ou negociações que envolvam lideranças políticas em âmbito regional ou multilateral, serão consideradas ocasionalmente ao longo da pesquisa as preferências e as crenças de membros do Executivo de outros países além dos EUA e da Rússia. Porém, cabe lembrar que tais preferências e crenças serão consideradas especialmente quanto ao seu impacto sobre os cálculos dos atores políticos principais cujas escolhas políticas foram indicadas na tabela acima.

Tabela 2 – Escolhas políticas dos membros dos Executivos e dos votantes medianos nos Legislativos dos EUA e da Rússia

2) *Instituições políticas domésticas e a distribuição do controle sobre a formulação da decisão por tais instituições.* Os indicadores são:

- Quanto à distribuição de poderes entre as duas grandes potências atômicas (já que os efeitos da variação institucional entre os dois países também serão examinados):

Dimensões	EUA	Rússia
Controle sobre o poder de formulação de agenda	Alocação do poder para o Executivo	Alocação do poder para o Executivo
Controle sobre o poder de ratificação / veto	No caso de tratados – aos quais se refere a maior parte dos passos do plano de ação –, necessidade de consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para ratificação. Posteriormente, possibilidade de ratificação / veto de tratado emendado pelos senadores por parte da presidência.	No caso de tratados, necessidade de aprovação por maioria simples na Duma e no Conselho da Federação – câmaras baixa e alta do Parlamento russo – para ratificação. Posteriormente, possibilidade de ratificação / veto de tratado emendado pelo Legislativo por parte da presidência.
Controle sobre o poder de emenda	Senado pode condicionar a aprovação ao incluir emendas ao texto do tratado e reservas, entendimentos, interpretações e declarações na resolução de ratificação.	Duma e Conselho da Federação podem propor emendas ao texto dos tratados.

Tabela 3 – Distribuição de poderes nos EUA e na Rússia

- Quanto à variação institucional em cada grande potência:

Dimensões	Em 2000	Em 2005
Ocupação da Presidência da República	<ul style="list-style-type: none"> EUA: Partido Democrata Rússia: independente, com apoio do Partido da Unidade 	<ul style="list-style-type: none"> EUA: Partido Republicano Rússia: independente, com apoio do Partido Rússia Unida
Controle do Congresso	<ul style="list-style-type: none"> EUA: Partido Republicano Rússia: Partido Comunista da Federação Russa 	<ul style="list-style-type: none"> EUA: Partido Republicano Rússia: Partido Rússia Unida
Organização das instituições domésticas responsáveis por controle de armas, desarmamento e não-proliferação	<ul style="list-style-type: none"> EUA: <i>Bureaux</i> separados para Controle de Armas e Não-Proliferação e <i>Bureau</i> de Verificação e Aquiescência sem competências para implementação de acordos de controle de armas no Departamento de Estado Rússia: Divisão mais equilibrada de poder entre a Presidência da República e o Ministério de Relações Exteriores sobre a política externa. Ministério de Energia Atômica responsável pela produção e pelo armazenamento de materiais nucleares civis e na área de defesa, pelo desenvolvimento e pelo teste de armas nucleares e pela eliminação de munição e de ogivas nucleares em excesso. 	<ul style="list-style-type: none"> EUA: Criação do <i>Bureau</i> de Segurança Internacional e Controle de Armas (fusão dos <i>Bureaux</i> de Controle de Armas e Não-Proliferação) e ampliação das competências do <i>Bureau</i> de Verificação, Aquiescência e Implementação no Departamento de Estado (julho de 2005) Rússia: Ministério de Relações Exteriores reduzido à condição de executor – e não iniciador – da política externa pela Presidência da República. Substituição do Ministério de Energia Atômica pela Agência Federal de Energia Atômica, de mandato reduzido.

Tabela 4 – Variação institucional em cada grande potência atômica

➤ **Variáveis intervenientes:** *Crenças dos indivíduos que compõem os Executivos nacionais e estrangeiros e o Legislativo.* Os indicadores²⁹ são:

Dimensões	Atores	Em 2000	Em 2005
Nível de assertividade nas crenças dos atores quanto à cooperação internacional na área de controle de armas e não-proliferação	Executivo norte-americano	• <i>Dovish</i> *	• <i>Hawkish</i> **
	Executivo russo	• <i>Dovish</i>	• <i>Hawkish</i>
	Votante mediano no Legislativo norte-americano	• <i>Hawkish</i>	• <i>Hawkish</i>
	Votante mediano no Legislativo russo	• <i>Hawkish</i>	• <i>Hawkish</i>

²⁹ A fim de estruturar o mapeamento de princípios e visões de mundo desses indivíduos e de gerar proposições sobre como determinadas disposições ideacionais influenciam sua escolha estratégica, atentarei, na análise desse material, para elementos indicados por Herrmann & Keller (2004), em especial assertividade (disposições mais *hawkish* ou *dovish*) e ideologia (em particular, disposições mais liberais ou conservadoras).

Disposições liberais ou conservadoras em relação aos passos do plano de ação	Executivo norte-americano	• Liberais	• Conservadoras
	Executivo russo	• Liberais	• Conservadoras
	Votante mediano no Legislativo norte-americano	• Conservadoras	• Conservadoras
	Votante mediano no Legislativo russo	• Conservadoras	• Conservadoras
* O termo “dovish” refere-se a um ator dotado de posições mais favoráveis à cooperação internacional na resolução de problemas comuns e à ação coletiva entre os Estados nas áreas em que têm interesses convergentes.			
** O termo “hawkish” refere-se a um ator dotado de posições menos favoráveis à cooperação internacional na resolução de problemas comuns e à ação coletiva entre os Estados nas áreas em que têm interesses convergentes.			

Tabela 5 – Crenças dos membros dos Executivos e dos votantes medianos nos Legislativos dos EUA e da Rússia

O recorte temporal da pesquisa estende-se predominantemente de 2000 – mais especificamente, dos meses anteriores à definição do plano de ação na sexta Conferência de Revisão do TNP, em maio – a 2005 – prazo final para a implementação efetiva do plano, na sétima Conferência, também em maio. Em determinados momentos, serão feitas considerações sobre momentos anteriores e posteriores a tal recorte a fim de mapear a definição do contexto estratégico nos quais os atores em foco na pesquisa estavam situados e as conseqüências de suas decisões políticas, respectivamente. Nessas ocasiões, alertarei o leitor acerca dos meus objetivos. As conversações consideradas serão predominantemente aquelas em nível 1) bilateral, em especial entre essas grandes potências e delas com potências nucleares médias; 2) regional, especificamente Conselho OTAN-Rússia; 3) multilateral: as Conferências de Revisão do TNP de 2000 e de 2005, Comitês Preparatórios das Conferências de Revisão do TNP de 2000 e de 2005, Primeiro Comitê da Assembléia Geral da ONU, Conferência para o Desarmamento e AIEA. Os atores selecionados devem preencher pelo menos um destes quesitos:

1. *Nos Executivos nacionais ou estrangeiros:* a) Ocupação de cargos de chefe de Estado e membros da equipe de política externa e segurança (vice-chefe, funcionários responsáveis pelas pastas de defesa e relações exteriores, assessores para assuntos militares); b) Liderança de grupos de negociadores nas conversações sobre questões relacionadas ao plano de ação;
2. *No Legislativo:* a) Composição de comitês de Relações Exteriores ou Forças Armadas, responsáveis pela avaliação de atos internacionais relacionados a sistemas nucleares; b) Proposição de emendas aos atos firmados pelo Executivo e reservas, declarações e entendimentos às resoluções de consentimento para a ratificação;

3. *Nos grupos de interesse:* a) Liderança de grupos de pressão que, ao mobilizarem eleitores e recursos, afetam escolhas políticas de membros do Executivo e Legislativo sobre passos do plano; b) Liderança de organizações consultadas na obtenção de informação.

Pretendo realizar uma análise qualitativa de discursos, entrevistas e relatórios a fim de identificar as escolhas políticas dos indivíduos selecionados e as crenças que os guiaram sob condições de incerteza. Serão examinados artigos e documentos oficiais a fim de apontar a distribuição de poderes decisórios promovida pelas instituições domésticas nas duas grandes potências nucleares.

Neste item, somente foram feitas considerações metodológicas gerais. Nos próximos capítulos, serão feitas as mais específicas, à luz das perspectivas analíticas aplicadas.

1.5. Plano da tese

A tese é composta por cinco capítulos – esta introdução, três de desenvolvimento da argumentação (2, 3 e 4) e a conclusão. No Capítulo 2, pretendo apresentar as abordagens de Análise de Política Externa que servirão como os marcos teóricos de referência desta tese – os jogos de dois níveis, o Modelo da Política Burocrática e a abordagem neo-institucionalista sobre idéias – e aprofundar a contribuição que pretendo oferecer às literaturas discutidas nos itens anteriores. Nos Capítulos 3 e 4, examinarei a decisão de não-cumprimento total e efetivo do plano de ação de 2000 pelos EUA e pela Rússia, respectivamente. Darei ênfase ao processo de formulação da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais e, posteriormente, ao jogo de negociação em que se observam a interação e a influência recíproca entre os níveis internacional e doméstico acerca dos passos do plano de ação. No Capítulo 5, elaborarei a conclusão da tese, na qual trarei as reflexões finais acerca dos efeitos das variações das instituições domésticas, sintetizarei o argumento central e indicarei possíveis caminhos para novos estudos.