

2

A Análise de Política Externa e a base das Relações Internacionais

Para examinar as decisões dos EUA e da Rússia com relação ao plano de ação de 13 passos práticos para o desarmamento nuclear, aplicarei nesta tese a perspectiva dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988; Moravcsik, 1993; Milner, 1997). A fim de ampliar o poder explicativo acerca do processo de formulação das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais dessas grandes potências e do impacto de princípios e de crenças causais nos resultados políticos, desenvolverei 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. Os objetivos deste capítulo são apresentar as abordagens de Análise de Política Externa que servirão como marcos teóricos de referência desta tese e aprofundar a contribuição que pretendo oferecer às literaturas sobre as decisões dos EUA e da Rússia quanto aos passos do plano de ação de 2000, às abordagens da área de Controle de Armas e Desarmamento e, de forma mais ampla, aos estudos de Segurança Internacional e à área de Relações Internacionais.

No item 2.1, examinarei como as abordagens de Análise de Política Externa se inserem nos principais debates da Teoria de Relações Internacionais e explicitarei os argumentos, os méritos e as limitações mais relevantes do Modelo da Política Burocrática de Graham Allison, da perspectiva dos jogos de dois níveis e da abordagem neo-institucionalista sobre idéias, que pretendo aplicar na análise dos dados empíricos na pesquisa. Ainda neste item, indicarei como pretendo desenvolver a sua interação a fim de permitir um entendimento mais elaborado das decisões das grandes potências atômicas. Antes de tecer as considerações finais deste capítulo no item 2.3, explicitarei mais especificamente no 2.2 a forma como o arcabouço analítico proposto nesta tese permite superar limitações e deficiências das literaturas apresentadas no capítulo anterior. Cumpre destacar que reflexões e conclusões iniciais na construção deste argumento foram desenvolvidas em obras anteriores minhas (Jesus, 2005, 2008). Partes delas foram aprimoradas e mais desenvolvidas neste capítulo e nos próximos, tendo sido feitas as indicações e as referências a elas adiante.

2.1. A Análise de Política Externa

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 subárea de Análise de Política Externa elucidou, desde a sua criação na década de 1950, as microfundações sobre as quais as teorias de Relações Internacionais poderiam estar assentadas como empreendimentos de ciência social (Hudson, 2005, p.3-4). Isso foi possível com a ênfase nas ações dos indivíduos que exercem impacto na formulação da política externa e na negociação internacional e com o diálogo com disciplinas como a Ciência Política e a Sociologia na busca de instrumentos para a investigação dessas ações. Grande parte das teorias de Relações Internacionais busca examinar os resultados das interações de Estados e inclui suposições gerais sobre as suas ações, sem explicar seu comportamento em grande detalhe ou em todos os casos. Já a Análise de Política Externa permite explicar as decisões e os comportamentos estatais específicos.

Na visão de Hudson (2005, p.3-5), muitos trabalhos teóricos em Relações Internacionais trataram os Estados como “caixas pretas” fechadas e conceberam sua interação num modelo de contato entre “bolas de bilhar”. O grande problema, segundo a autora, foi a negligência em relação às bases das Relações Internacionais – indivíduos atuando sozinhos ou em grupo e as instituições por eles criadas, elementos presentes nas ciências sociais como um todo. A Análise de Política Externa viabiliza, assim, o resgate dessa base ao englobar os processos sociopolíticos, as dinâmicas e as resultantes da formulação da decisão que tenham referência ou conseqüências para entidades estrangeiras. Isso se dá com a consideração de múltiplas variáveis em diferentes níveis de análise e de informações minuciosas sobre os atores e as instituições (Hudson, 2005, p.3-5).

O desenvolvimento de uma explicação mais completa e elaborada das decisões estatais pelas abordagens de Análise de Política Externa já era uma proposta apresentada nos seus textos iniciais, que ofereceram as bases para as abordagens que pretendo aplicar nesta tese. O texto inaugural de Snyder et al. (1961), originalmente publicado em 1954, inovou ao permitir um maior enfoque no comportamento dos envolvidos no processo de formulação e na execução da política externa. O interesse nacional, conceito problemático para realistas tradicionais, poderia ser definido em termos das percepções subjetivas dos formuladores de decisão. Os fatores externos, junto aos fatores internos e aos elementos do

contexto social, compunham a situação percebida pelos formuladores de decisão (White, 1978, p.141-146). Posteriormente à obra de Snyder et al. (1961), vários autores no contexto da revolução behaviorista buscaram desenvolver abordagens que permitissem explicações mais elaboradas das decisões estatais. Dentre eles, cabe citar os autores da Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*), uma das áreas que mais cresceu nessa época. Por meio do uso de métodos das ciências naturais, tais autores buscavam chegar a uma teoria geral de política externa. Suas principais convicções eram as de que os comportamentos de todas as nações eram comparáveis e de que modelos desses comportamentos poderiam ser determinados por certos fatores como tamanho, riqueza e abertura política³⁰ (Hudson, 2005, p.6; Smith, 1986, p.17-19).

Naquele contexto, enquanto vários comparativistas se mostravam frustrados na busca de uma teoria geral, outros especialistas buscavam perspectivas menos ambiciosas, as “teorias de médio alcance”, que, segundo Merton (1968), eram abordagens intermediárias com hipóteses de trabalho de escopo menos abrangente, desenvolvidas durante a rotina da pesquisa, e as especulações que incluíam um esquema conceitual do qual se pudesse derivar um número razoável de uniformidades empiricamente observadas do comportamento social (Bernstein, 1976, p.16-17). Segundo autores como Halliday (1999), os teóricos de médio alcance da Análise de Política Externa desafiavam naquele contexto a reivindicação realista de que os Estados poderiam ser tratados como atores unitários, sem referências às suas estruturas internas e às mudanças dentro deles. Tais analistas propunham-se a examinar a composição do processo de formulação da política externa em termos da fragmentação e da rivalidade

³⁰ O trabalho paradigmático de Rosenau (1979) argumenta que não bastava apenas identificar que a política externa era determinada por fatores externos e domésticos. Era preciso observar como interagiam e indicar as condições em que uns prevaleciam sobre os outros. Ao desenvolver sua pré-teoria geral de política externa, Rosenau (1979) criou espécies de genótipos de Estados, cujo conhecimento conferiria poder de explicação e de previsão. Tal pré-teoria enumerava causas da política externa, colocando o comportamento estatal como a variável dependente e tamanho, nível de desenvolvimento e natureza da abertura política dos Estados como as independentes. Esses elementos estavam conectados por variáveis relacionadas a fatores idiossincráticos, papéis ocupados pelos formuladores de decisão na burocracia do governo, o impacto da relação entre poderes constituintes, os condicionamentos sociais e os constrangimentos do sistema internacional. O objetivo era explicitar os tipos de fatores que causavam as decisões e o comportamento de política externa. A partir de então, diversos teóricos aceitaram o desafio de Rosenau para a construção de uma teoria multinível geral de política externa e procuraram submetê-la ao rigoroso teste empírico para diferentes Estados ao longo do tempo (Hudson, 2005, p.6; Smith, 1986, p.17-19).

burocrática intra-estatal³¹, defendiam que a política externa poderia ser melhor entendida pelo exame do impacto de processos sociopolíticos dentro da estrutura da formulação da decisão e, em geral, operavam com diferentes combinações de variáveis em níveis distintos, de país a país e de questão a questão (Smith, 1986, p.19). Conforme indica Hudson (2005, p.8), podemos destacar, dentre os teóricos de médio alcance que mais produziram a partir da década de 1970, os especialistas que trabalharam com o processo organizacional e a política burocrática. As abordagens desenvolvidas por Allison (1971) foram algumas das que mais se destacaram.

2.1.1.

O Modelo da Política Burocrática

Allison (1969; 1971) apontou que, no fim da década de 1960 e no início da década de 1970, os analistas pensavam sobre problemas de políticas militar e externa em termos de modelos conceituais implícitos, que tinham conseqüências significativas para o conteúdo de seu pensamento. Segundo o autor, eles eram os seguintes: o *Modelo I – Modelo da Política Racional* –; o *Modelo II – Modelo do Processo Organizacional* – e o *Modelo III – Modelo da Política Burocrática* (Allison, 1969, 1971). Antes de aprofundar a exposição do Modelo da Política Burocrática – que será aplicado à análise dos dados empíricos nesta tese –, faz-se necessária uma breve exposição dos argumentos centrais e das limitações dos outros dois a fim de evidenciar, posteriormente, as principais suposições do III e a forma como permite sanar as principais deficiências dos demais. A seguir, indicarei por que o Modelo III é o mais adequado para a análise que me proponho a fazer neste trabalho, mesmo sendo sujeito a diversas críticas, e, posteriormente, apontarei como pretendo superar suas limitações.

O Modelo da Política Racional – o Modelo I – tem como sua unidade básica de análise a ação governamental concebida como uma escolha racional do Estado. Segundo tal

³¹ A crítica pluralista aos realistas e neo-realistas no contexto do debate interparadigmático abarcava não apenas os teóricos de médio alcance da Análise de Política Externa, mas os teóricos da interdependência complexa (Keohane & Nye, 1977). Tais teóricos destacavam a existência de múltiplos canais de interação ao focarem a intensa relação entre as sociedades, os diferentes aparatos do Estado e os atores não-estatais. Opunham-se, assim, à suposição realista de ator unitário. Além disso, ressaltavam a utilidade declinante do poder militar, em oposição ao papel central que era dado à força e à política de poder pela teoria realista. Eles também apontavam a não-hierarquização de áreas temáticas, concebendo que qualquer questão poderia estar no topo da agenda de um Estado a um momento particular, enquanto o realismo assumia que a segurança estava sempre no ponto mais alto desta agenda.

modelo, os Estados são vistos como atores racionais e unitários, que têm um conjunto de objetivos específicos coerente com a função utilidade e de opções percebidas e uma estimativa única das conseqüências que seguem cada alternativa. Eles escolhem as ações que maximizarão seus objetivos em resposta ao problema estratégico com que se deparam, e tais decisões são vistas como escolhas únicas entre resultados alternativos em vez de um grande número de seleções parciais e dinâmicas. A racionalidade é entendida como uma escolha coerente e maximizadora de valor dentro de restrições específicas, de forma que os atores agem movidos por interesse, escolhem cursos de ação que maximizem seus ganhos e buscam promover interesses sob condições de escassez material (Allison, 1971, p.28-38).

Bendor & Hammond (1992, p.305-309) destacam uma série de lacunas no Modelo I. Os autores sinalizam que ele tem dois componentes essenciais: um com base na teoria da decisão – que enfoca os atributos dos formuladores de decisão – e outro na teoria de jogos – que dá destaque à interação estratégica. Porém, o componente da teoria de decisão é muito simples, e o modelo negligencia as interações estratégicas, as bases da teoria de jogos. Allison omite ou trata de forma superficial ou ambígua várias propriedades importantes da teoria da decisão. Dentre elas, cabe destacar a possibilidade de que o ator tenha vários objetivos. O Modelo I mostra-se ambíguo com relação a essa questão, às vezes sugerindo que os atores tenham apenas um objetivo; em outros momentos, levantando a possibilidade de que o ator racional tenha vários. Além disso, tal modelo tem orientação para cálculos realizados em um único período e parece ignorar que os efeitos das opções podem se espalhar por múltiplos momentos. O Modelo I também deixa de lado a incerteza, como fatores exógenos ao jogo. A incorporação desse elemento poderia levar à questão das atitudes dos atores diante do risco. Quanto à negligência da teoria de jogos, cumpre destacar que Allison não examina explicitamente, segundo Bendor & Hammond (1992, p.305-309), como os Estados podem reagir às jogadas dos outros e que sua análise é desenvolvida puramente em termos da escolha maximizadora de valor de um formulador de decisão isolado. Porém, as escolhas feitas são realizadas em um ambiente estratégico, de forma que os resultados dependem do comportamento dos demais com os quais interagem (Bendor & Hammond, 1992, p.305-309).

Já o Modelo do Processo Organizacional – o Modelo II – tem como sua unidade básica de análise a ação governamental como produto organizacional. Os atores não são Estados monolíticos, mas ministérios, departamentos e agências que têm problemas divididos e poder fracionado, bem como responsabilidade por áreas temáticas específicas.

Nesse modelo, o comportamento estatal num caso particular é a realização de rotinas pré-estabelecidas das organizações. Com base em procedimentos-padrão de operação para um desempenho confiável, elas realizam tarefas como a preparação de orçamento e a produção de relatórios. Como tais procedimentos são padrões, os programas – conjunto de procedimentos ensaiados para a produção de ações específicas – e os repertórios – lista de programas organizacionais relevantes ao tipo de atividade – não mudam rápida e facilmente. Nesse sentido, a flexibilidade organizacional é limitada, e as novas atividades tipicamente consistem das adaptações marginais das existentes (Allison, 1971, p.78-96).

Porém, tal qual o Modelo I, o Modelo II também é alvo de diversas críticas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.309-313), as organizações podem ser mais flexíveis do que os indivíduos que as compõem. A divisão de trabalho – que representa uma vantagem da organização – permite que os formuladores de decisão se tornem especialistas em seus domínios e, assim, possam reduzir sua margem de erro. As subunidades ou as equipes podem trabalhar independentemente na realização de uma mesma tarefa a fim de ampliar a probabilidade de que seja realizada num determinado prazo. Isso comprova que, ao contrário do que o Modelo II parece sugerir, as organizações não são entidades relaxadas e dominadas por uma única forma de pensamento. As burocracias modernas são formadas, em geral, por diferentes tipos de profissionais com mentalidades distintas, que podem trazer inovações e mostrar que tais organizações não são tão inflexíveis quanto Allison parece conceber.

O Modelo da Política Burocrática – o Modelo III – examina as decisões do Estado pela negociação, conduzida em circuitos regularizados, entre indivíduos localizados hierarquicamente na política burocrática. Em tal perspectiva, o Estado não é concebido como um ator monolítico ou uma soma de organizações, mas como uma pluralidade de indivíduos que atentam para os múltiplos assuntos e problemas intranacionais e internacionais (Allison, 1969, p.236-242; 1971, p.144-184; Jesus, 2005, p.60). A unidade básica é definida como a “linha de conduta como consequência política”. Essa linha de conduta é “consequência”, tendo em vista que as posições estatais são resultados do compromisso e da coligação entre elementos inseridos na política burocrática. Também é “política”, já que a atividade resultante é a negociação (Allison, 1969, p.239; Jesus, 2005, p.60). A decisão não é examinada como uma escolha de um ator unitário, mas como um resultado de jogos de barganha simultâneos e sobrepostos (Allison, 1969, 1971; Jesus, 2005, p.60; Schelling, 1960). Ela é investigada em termos da barganha entre jogadores que estão em cargos na

burocracia estatal e que têm poder variado sobre questões particulares e objetivos separáveis em subjogos diversos. O aparato do governo configura-se como uma arena complexa para o jogo, em que são levadas em consideração as preferências de indivíduos que participam do processo político e a forma como o poder está distribuído entre eles. As escolhas dos jogadores, as resultantes de jogos, as opções abandonadas e os mal-entendidos definem a ação estatal (Allison, 1971, p.144-146, 163-164; Jesus, 2005, p.60).

Além disso, as posições que cada jogador ocupa nos principais canais de ação política estabelecem o que ele pode e deve fazer, bem como as suas vantagens e desvantagens e as suas obrigações (Jesus, 2005, p.60). De acordo com a máxima desse modelo, “a opinião depende da posição burocrática”, indicando a relevância das instituições políticas e do papel que os indivíduos ocupam em hierarquias na definição de seus pontos de vista, asserções e julgamentos. As diversas responsabilidades e questões estratégicas aparecem simultaneamente para esses atores, de forma que o seu desempenho em relação a uma determinada questão pode ter impacto sobre seu poder nas demais. Nesse contexto, o poder – concebido por Allison como a influência sobre decisões e ações do governo – é composto pelas vantagens de barganha, pela habilidade e pela vontade de usá-las e pelas visões que os outros jogadores têm sobre tais elementos. Dentre as fontes das vantagens de barganha, cabe citar a autoridade e a responsabilidade formais; o controle sobre recursos necessários à efetuação da ação; a informação que permite definir o problema, identificar opções e estimar possibilidades; a habilidade de afetar os objetivos de outros jogadores e a capacidade de persuasão (Allison, 1971, p.164-169; Jesus, 2005, p.60-61; 2008, p.412-413).

Vale ressaltar que as regras do jogo – que, em geral, estão na Constituição, nos estatutos ou nas convenções sociais – podem ou não ser explícitas, claras ou estáveis e definem as posições, as formas de acesso a tais postos, o poder de cada indivíduo e seus canais de ação disponíveis. Tais regras estipulam as decisões governamentais aceitáveis, impedem determinadas jogadas – como certos tipos de coalizões, persuasão, blefe e chantagem – e consideram outras ilegais, imorais ou inapropriadas. Essas funções reiteram, mais uma vez, a relevância das instituições sociopolíticas no desenvolvimento da aplicação do Modelo III. De acordo com tal modelo, o andamento do jogo – subjogos e circuitos múltiplos – estimula os indivíduos a lutar pela atenção dos demais, e as recompensas – o impacto exercido sobre resultados – podem compelir os atores a adotar jogadas arriscadas. Cada indivíduo deve identificar opções para preservar sua margem de manobra olhando *para baixo*; 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, 1969, p.242; 1971, p.170-177; Jesus, 2005, p.61; 2008, p.412-413).

Allison destaca que seus três modelos não são alternativas mutuamente excludentes. Cada um se concentra num conjunto de variáveis: enquanto o Modelo I considera as pressões e os incentivos criados pelo contexto estratégico internacional, os Modelos II e III enfatizam o mecanismo interno do governo que faz escolhas nesse ambiente. Ainda que haja complementaridade entre os modelos, o III permite superar claras limitações dos demais modelos desenvolvidos por Allison. O Modelo I parece restringir-se à explicação dos princípios gerais da ação estatal e das práticas dos governos, trazendo sínteses de tendências com o mínimo de informação e identificando o peso de custos e benefícios estratégicos para os Estados (Allison, 1971, p.254-255). Tal abordagem não tem a precisão e o detalhamento trazidos pelo Modelo III. O que Allison propõe não é simplesmente uma simples coleta de detalhes sem direção, mas desenvolver uma maior precisão a fim de desestabilizar a idéia de que as decisões tomadas pelos Estados sejam somente concebidas como resultados de esforços de maximização de utilidade por Estados concebidos como “bolas de bilhar” que respondem a pressões sistêmicas. Ao dar conta dos jogos políticos domésticos, o Modelo III traz uma contribuição substancial: ele permite 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. Assim, explica, por exemplo, por que Estados em posições semelhantes quanto à distribuição de poder no nível internacional comportam-se de forma distinta diante de pressões sistêmicas semelhantes.

Em relação ao Modelo II, o Modelo III viabiliza a inserção de maior flexibilidade à análise e opera com uma concepção política mais dinâmica. Em vez de conceber organizações supostamente coesas que trabalham com base em rotinas como faz o Modelo II, o III capta a complexidade do processo político que leva a decisões de política externa – inclusive explorando as divergências e a competição entre os principais indivíduos envolvidos na sua formulação e na sua execução – e enfatiza a possibilidade de agência de indivíduos nas burocracias estatais. De forma distinta do Modelo II, o III enfatiza as barganhas entre membros do Executivo, bem como a distribuição de poder de formulação de decisão estabelecida pelas instituições políticas domésticas. O Modelo da Política Burocrática permite, assim, desestabilizar a idéia de que sempre existe consenso entre formuladores de decisão dentro das organizações estatais

quanto às ações tomadas e verificar, nos casos em que tal conformidade existiu, como foi atingida.

Entretanto, apesar de seus méritos evidentes, o Modelo III também não é imune a críticas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.313-318), a literatura sobre política burocrática é mais discursiva e menos teórica, um problema reconhecido inclusive por Allison. Além disso, tal modelo apresenta inadequações na construção da natureza do processo decisório. Numa perspectiva geral, várias proposições que o sustentam nada mais são do que generalizações *ad hoc* que não derivam de forma rigorosa das suposições delineadas pela literatura cujos rendimentos analíticos Allison procura explorar na construção do modelo. Com premissas e suposições ambíguas, é nítida a dificuldade de se determinar quando a barganha caracteriza a formulação da decisão e quem terá que barganhar com quem sobre o quê (Bendor & Hammond, 1992, p.314-316). O processo decisório da política externa não necessariamente envolve uma barganha intensa entre atores governamentais e sociais. É possível que as instituições domésticas não promovam uma distribuição grande de poder em determinadas áreas em que tal divisão poderia prejudicar a condução de uma ação coerente e a oferta de respostas rápidas a desafios externos. Estando ciente dessas limitações, procurarei nesta tese atribuir uma relevância ainda maior para as instituições domésticas do que a oferecida por Allison. Indicarei que, diante de situações em que elas permitam a concentração de poder nas mãos de um determinado ator ou conjunto de atores, a formulação da decisão não necessariamente envolverá uma barganha intensa.

Além disso, mesmo que haja uma distribuição interna de poder, é possível que tais atores não tenham objetivos conflituosos. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.314), como o presidente escolhe a maioria dos jogadores mais importantes e define grande parte das regras do jogo, muitos deles podem não apenas compartilhar seus valores e posições, mas ter objetivos e preferências semelhantes na condução dos assuntos internacionais. Nesse caso, a barganha intensa apresentada por Allison não ocorre, e a situação lembra a ação de um ator unitário, mesmo havendo divisão doméstica de poder. Embora em geral o Modelo III seja usado para se explorarem a divergência de posições e a competição entre atores com escolhas distintas, creio que limitar tal perspectiva à análise do dissenso e do conflito é reduzir sua complexidade e restringir seu potencial explicativo, num momento em que esse modelo permite examinar a formação das decisões e das ações governamentais observando atores que podem ter escolhas políticas tanto divergentes como consensuais. Ele capta a riqueza de detalhes e oferece maior consistência à análise, mesmo que os atores tenham escolhas

semelhantes, e os resultados da interação entre eles lembrem o comportamento do Estado como um ator unitário.

Quando o conflito e a competição realmente existem, eles podem ser resultado não apenas de objetivos divergentes definidos por posições burocráticas, mas revelar a existência de crenças distintas. Embora Allison até reconheça a importância dessa diferença, o autor não distingue entre conflitos causados por divergências de crenças e de objetivos. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.314-316), ele verifica que diferenças podem, de fato, refletir desacordos mais amplos sobre valores fundamentais, mas sua análise acaba concentrando-se em fatores burocráticos e leva à tendência a ignorar os valores dos participantes no processo de política externa. Mesmo marginalizando elementos importantes para a explicação, o modelo é, ainda assim, excessivamente complexo, o que acaba por gerar outro problema: ao operar com muitas suposições, variáveis e relações, torna-se quase impossível determinar o papel e o impacto de cada uma (Bendor & Hammond, 1992, p.314-316). Estou ciente dessas limitações e buscarei contorná-las ao investigar a importância das crenças mantidas pelos indivíduos na explicação das decisões tomadas. Elas podem oferecer guias em situações de incerteza e assim motivar conflitos com os demais atores acerca do melhor curso de ação. Transcende-se, assim, a ênfase excessiva de Allison na posição ocupada na hierarquia como a causa dos conflitos entre esses indivíduos. A fim de determinar mais precisamente o impacto de cada variável, considerarei tais idéias como variáveis intervenientes entre as preferências dos atores – variáveis independentes – e as decisões estatais – variáveis dependentes.

Bendor & Hammond (1992, p.313-318) argumentam que o impacto da hierarquia no processo decisório é ignorado por Allison. Segundo os autores, a configuração particular que ela assume pode influenciar o processamento da informação e as propostas políticas levadas adiante pelos chefes das burocracias. Nesse sentido, diferentes estruturas podem produzir distintos resultados políticos, de forma que a própria hierarquia deve ser vista como variável (Bendor & Hammond, 1992, p.313-318). Como destaca Smith (1989), Allison constrói uma análise da política externa norte-americana, mas é possível questionar a aplicabilidade desse modelo a outros países. Ademais, a proposição de que “a opinião depende da posição burocrática” contradiz outros aspectos do Modelo III. O próprio Allison menciona aspectos não-burocráticos que influenciam os participantes, tornando a verificação empírica ainda mais difícil.

Justamente ao conceber que a distribuição de poder pelas instituições domésticas é variável não apenas ao longo do tempo, mas entre diferentes Estados, a análise que desenvolvo nesta tese superará a primeira limitação. Nesse

sentido, não busco imputar homogeneidade às instituições políticas dos EUA e da Rússia e reconheço sua diversidade na alocação de poder entre os atores situados em cada hierarquia distinta. Embora esteja baseado numa literatura teórica e analítica norte-americana, desenvolvida focando especificamente a dimensão política doméstica dos EUA, considerarei a diversidade das instituições políticas russas, tratando a distribuição de poder que promovem também como elemento explicativo nesta pesquisa e verificando especificamente a composição de tal hierarquia, a distribuição de poder e as estratégias que possibilitaram aos indivíduos que ocupam cargos nela.

Além disso, a consideração de outros atores além dos membros da burocracia estatal, como os grupos de interesse, permitirá contornar a segunda limitação, elucidando que elementos não-burocráticos também podem influir na formulação da decisão de política externa como provedores de informação aos membros do Executivo e do Legislativo, por exemplo. Novamente, a especificidade da atuação dos grupos de interesse na Rússia e a particularidade dos mecanismos de atuação do Legislativo e dos demais atores serão levadas em conta nesta tese a partir da consideração da distribuição de poder pelas instituições políticas domésticas como variável. Para a investigação da especificidade do sistema político russo, contarei não só com as fontes primárias como documentos, legislações específicas e a Constituição do país, mas com o material produzido por especialistas dos EUA e da Europa Ocidental que se debruçam sobre o estudo do sistema político russo³² e por autores russos que produziram suas obras em inglês relacionadas ao funcionamento de tal sistema³³.

Allison buscou contornar as limitações do Modelo III promovendo a sua combinação com o II (Allison & Halperin, 1972). Porém, como alertam Bendor & Hammond (1992, p.304), a combinação de teorias sem a iluminação de suas propriedades definidoras pode levar a inconsistências. Smith (1989, p.124-125) aponta que um modelo é uma construção da realidade que formule hipóteses ou que sirva como um método para testá-las. Todavia, na tentativa de extrair os rendimentos analíticos das literaturas nas quais pretende basear seus modelos, Allison subexplora as suposições que os sustentam, e as propriedades desses modelos estão fracamente relacionadas a tais suposições. Além disso, a não-consideração de limitações mais complexas como as apresentadas anteriormente faz com que os modelos pareçam mais densamente construídos do que realmente são (Bendor & Hammond, 1992, p.302). Depois da elucidação das

³² Dentre eles, cabe destacar Blank (2002), Bukkvoll (2003), Huskey (1999), Lynch (2001) e Wallander (2007).

³³ Ver Arbatova (2002), Sokov (2002b) e Trenin (2007).

propriedades fundamentais do Modelo III feita acima, a consideração da relevância dos fatores ideacionais, da variação institucional entre países e dos elementos não-burocráticos no processo de formulação da política externa nesta tese permitirá corrigir algumas dessas deficiências ao viabilizar a construção de análises elaboradas e completas que permitam um melhor entendimento dos eventos.

O Modelo da Política Burocrática permitirá acrescentar poder explicativo à perspectiva dos jogos de dois níveis, examinada no próximo subitem. O modelo desenvolvido por Allison viabilizará o exame da dinâmica política de formulação de posturas estratégicas e posições negociadoras iniciais de ambas as grandes potências atômicas a partir da investigação da barganha entre jogadores situados hierarquicamente no governo. Rompe-se, assim, qualquer suposta homogeneidade dos processos que levam à definição desses elementos, permitindo-se escapar à lógica uniformizadora de um suposto cálculo racional feito por um ator unitário. Mesmo quando a investigação revelar a existência de consenso entre os atores, será possível examinar como ele foi atingido. Cabe destacar que a consideração das posturas estratégicas e das posições iniciais de negociação é fundamental para explicar as decisões tomadas quanto ao controle de armas e ao desarmamento nucleares pelas duas potências atômicas, pois, como nenhuma parte vai participar da mesa de negociação internacional sem um planejamento inicial acerca dos objetivos pretendidos e das estratégias a serem utilizadas, essa postura estratégica reflete o entendimento político inicial – resultante da barganha entre os formuladores de decisão no nível doméstico e deles com atores que não pertencem à burocracia estatal – acerca da forma como lidar com ameaças, da lógica de funcionamento desse sistema e da maneira como a cooperação internacional pode permitir a satisfação de seus objetivos externos e internos.

Nos casos em foco nesta tese, essas posturas estratégicas traduzem os objetivos e as metas iniciais relacionados à segurança, os quais poderiam ser afetados pelo plano de ação de 2000. Já as posições negociadoras iniciais refletem as expectativas que esses Estados têm com a cooperação internacional, sendo importantes para traçar a orientação a ser adotada nas barganhas interestatais sobre controle de armas e desarmamento nucleares e exercendo influência direta sobre o entendimento do papel do plano de ação na garantia da segurança e da estabilidade política. Nesse sentido, as posturas estratégicas e as posições negociadoras iniciais servem como uma base ou um ponto de referência que poderá ser seguido ou transformado no curso da interação internacional. O Modelo da Política Burocrática permite, assim, ampliar o potencial explicativo ao investigar

como as bases para a negociação internacional são estabelecidas e assentadas por meio de um processo político em que nem sempre posições homogêneas existem e em que pode ser necessária a barganha a fim de definir o conteúdo do ponto de referência inicial.

2.1.2. Os jogos de dois níveis

No momento em que Allison desenvolvia sua abordagem e dava grande destaque às inovações trazidas pelos Modelos II e III com a consideração da dinâmica política doméstica dos Estados, abordagens como o neo-realismo e o institucionalismo liberal – classificadas como “explicações internacionais” por Moravcsik (1993, p.5-15) – apontavam que os resultados políticos mudavam exclusiva ou predominantemente em resposta às mudanças nas condições externas, não às alterações domésticas. Supunham que os Estados tinham preferências domésticas e procedimentos de formulação da decisão estáveis e similares, distinguindo-se pela posição relativa no sistema.

Porém, Moravcsik (1993, p.5-15) assinalou que tais teorias tenderam a se degenerar diante de anomalias empíricas e demonstraram limitações ao desenvolverem explicações que ocasionalmente incluíam fatores domésticos reduzidos a variáveis intervenientes ou correias de transmissão pelas quais as influências internacionais eram traduzidas em políticas estatais. Algumas abordagens liberais chegaram a reverter a perspectiva da variação residual ao dar prioridade a teorias de formação de preferências domésticas sobre as de interação estratégica. Essas explicações poderiam ser compatíveis com perspectivas de processo decisório, mas a adaptação racional ao ambiente externo ainda era o resultado último. A indeterminação das suposições sobre as causas das ações dos Estados enfraqueceu teorias como a de Waltz (1979), já que fatores domésticos que explicavam variações nas preferências de Estados defensivos e agressivos ameaçavam tornar-se a principal explicação da incidência da guerra e dos modelos de equilíbrio de poder. Além disso, a busca de formas sistemáticas de integrar política doméstica comprometia a parcimônia de abordagens como o realismo estrutural waltziano. Mais que isso, ao privilegiarem teorias do nível internacional e trazerem fatores domésticos apenas quando necessário, tais “explicações internacionais” tenderam a encorajar interpretações *ad hoc* em vez de teorias explícitas sobre a interação entre políticas doméstica e internacional. O resultado foi a falta de orientação sobre quais influências domésticas enfatizar, além de que tais autores parecem ignorar que os efeitos de fatores domésticos

não estavam limitados ao processo de formação de interesses estatais. Eles também afetam os resultados da barganha.

Já as “explicações domésticas” situavam, segundo Moravcsik (1993, p.6), determinantes da política externa dentro do Estado, de forma que o comportamento estatal não responderia às pressões do sistema internacional. Dentre essas abordagens, havia teorias centradas na sociedade (Rosenau, 1967; Hermann et al., 1987) – que focavam grupos de interesse, opinião pública etc. –; as teorias centradas no Estado – mais especificamente o aparato administrativo do Executivo, como o Modelo III de Allison – e as teorias das relações Estado-sociedade (Doyle, 1983; Kissinger, 1966; Van Evera, 1986), que examinavam as instituições representativas que ligavam Estado e sociedade. Entretanto, Moravcsik apontava que tais abordagens ignoravam a interação estratégica no nível internacional e os impactos domésticos nessa interação. Examinando abordagens que destacavam os determinantes domésticos da política externa como os estudos de política burocrática – dos quais o Modelo III de Allison é um exemplo –, Putnam (1988, p.430-431) afirmava que não bastava apenas observar que fatores domésticos influenciavam os assuntos internacionais. A natureza dessa influência permanecia subexplorada em tais estudos, segundo o autor. Logo, era preciso encontrar perspectivas que integrassem tais esferas e captassem a complexidade de interações entre os níveis interno e externo, particularmente no processo de negociação internacional.

Putnam (1988) desenvolveu, assim, a lógica dos “jogos de dois níveis”. Nesse raciocínio, forças nacionais buscam seus interesses no nível doméstico exercendo pressão sobre o Executivo para que adote medidas favoráveis, e ele procura fortalecer seu poder de barganha desenvolvendo coalizões entre elas. Na dimensão internacional, ele visa a atender aos interesses domésticos e a minimizar os impactos negativos dos desenvolvimentos externos (Putnam, 1988, p.434; Jesus, 2005, p.24). Nos jogos de dois níveis, tais membros do Executivo encontram dilemas e oportunidades distintos em cada esfera, e cabe a eles estabelecer a conciliação entre ambas. Mais do que simplesmente tratar tais níveis como superpostos ou adicionar um ao outro, Putnam consegue enfatizar a interação entre eles, permitindo a criação de um arcabouço complexo para a análise do impacto combinado dos fatores domésticos e internacionais no processo de barganha (Jesus, 2005, p.112-120; 2008, p.406). Meu objetivo a seguir não será explicar a perspectiva dos jogos de dois níveis em todos os seus detalhes, mas enfatizar seus objetivos gerais e destacar os elementos de que farei uso.

Como argumenta Moravcsik (1993, p.15-17), Putnam desenvolveu uma estrutura analítica do processo de barganha internacional, ao passo que a maioria das tentativas de

integrar fatores domésticos à teoria sistêmica focava a formação de preferências nacionais. Com isso, Putnam (1988) demonstrou que modelos complexos de interdependência não apenas limitavam líderes de Estado, mas criavam possibilidades para ação criativa. Além disso, sua abordagem deu ênfase ao líder de Estado como ator estratégico fundamental na negociação, de forma que ele não é um passivo registrador político como nas “explicações domésticas” nem simplesmente reage às pressões sistêmicas como nas “explicações internacionais”.

Para efeitos analíticos, Putnam (1988, p.436-438) decompôs esse processo em Nível I – barganha entre os negociadores na dimensão internacional – e Nível II – discussões, na esfera doméstica, acerca do consentimento para ratificação do ato internacional. O termo “ratificação” não se refere aqui estritamente a processos de votação formal no nível doméstico para que se ofereça consentimento ao acordo atingido no nível internacional. O termo é utilizado num sentido mais amplo, referindo-se a qualquer processo – formal ou informal – em que alguns atores domésticos possam oferecer consentimento ou exercer veto sobre as propostas políticas do Executivo, bem como inserir emendas. Nos casos examinados nesta tese, o termo faz referência não somente aos processos de ratificação de instrumentos legais específicos dos quais o plano de ação de 2000 trata – como o START II ou o CTBT, por exemplo –, mas aos processos de oferta de consentimento, de exercício de veto e de inclusão de emendas em relação aos demais passos do plano, os quais não necessariamente foram formalizados num instrumento jurídico de alto nível de obrigação.

A necessidade de consentimento para a ratificação no Nível II tem efeito direto sobre a barganha dos membros do Executivo no I. O *win-set* é visto como o conjunto dos acordos possíveis no Nível I que poderiam “vencer”, ou seja, ser aceitos no II. *Ceteris paribus*, *win-sets* maiores tornam o acordo no Nível I mais provável, já que qualquer acordo bem-sucedido deve estar nos *win-sets* do Nível II de cada parte. Num momento em que o acordo só é possível quando os *win-sets* se sobrepõem, eles mais provavelmente se sobreporão se forem maiores. O tamanho relativo dos *win-sets* exerce influência sobre a distribuição dos ganhos conjuntos da negociação internacional. Quanto maior for o *win-set* percebido de um negociador, mais ele poderá ser conduzido a ceder aos outros. Um *win-set* pequeno pode, contudo, ser uma vantagem na barganha, já que limita a capacidade do negociador de realizar concessões³⁴. Todavia,

³⁴ De acordo com a conjectura de Schelling, as divisões internas em um país criam vantagens na barganha internacional: se um negociador se encontra em uma situação doméstica em que um grupo se opõe fortemente a certas concessões, ele pode evitar condescender nesta área e

tem-se o risco de se assumir uma posição imóvel que vá além da capacidade do outro lado de condescender. Isso pode provocar a interrupção das negociações (Putnam, 1988, p.440; Jesus, 2005, p.113-114; 2008, p.409-410).

O tamanho do *win-set* é estabelecido, primeiramente, pela distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no Nível II. São considerados o custo do não-acordo – quanto menor tal custo, menor o *win-set* –; a existência de homogeneidade entre escolhas domésticas e a possibilidade de ligação sinérgica entre áreas temáticas – ligação de questões no Nível I que pode alterar resultados no II. Determinam também o tamanho do *win-set* as instituições políticas do Nível II. Os procedimentos para o consentimento para a ratificação de acordos são fundamentais, pois as instituições domésticas podem aumentar o poder de barganha dos negociadores ao reduzirem o tamanho do *win-set*, mas podem ampliar o risco de deserção involuntária – incapacidade de cumprir uma promessa por não se obter consentimento para ratificação – e tornar parceiros mais cautelosos na negociação. Finalmente, devem ser levadas em conta as estratégias dos negociadores do Nível I. Eles podem utilizar, por exemplo, compensações paralelas para conquistar apoio doméstico (Putnam, 1988, p.441-452; Jesus, 2005, p.112-120; 2008, p.410).

Jogadores maximizadores de utilidade procuram, na mesa de negociação internacional, convencer os negociadores da outra parte de que seu *win-set* certamente será aprovado, mas que atos internacionais mais favoráveis ao outro lado provavelmente não o serão. Há jogadores que buscam reestruturar o jogo ou alterar as visões uns dos outros acerca dos custos de não-acordo e dos benefícios dos entendimentos propostos. Eles podem considerar que as pressões internacionais reverberam na política nacional, estabelecendo o equilíbrio de poder domesticamente e assim podendo facilitar o acordo, ao ampliar o *win-set*, ou o prejudicar, ao gerar perdas. Dentre os principais objetivos dos negociadores, cumpre enfatizar a tentativa de maximização de recursos políticos e de minimização de perdas potenciais. Eles podem anteciper que os resultados do acordo – como reduções de gastos – sejam politicamente interessantes ou defender sua própria concepção de interesse nacional, alterando o equilíbrio de poder no nível interno em favor de políticas que preferem devido a causas exógenas (Putnam, 1988, p.452-457; Jesus, 2005, p.115).

garantir um melhor acordo internacionalmente (Schelling, 1960, p.19-28; Putnam, 1988, p.440). Já Milner (1997, p.235) aponta que, quanto mais houver divisões internas, menos provável é a cooperação internacional, pois o Executivo terá mais dificuldade de obter o consentimento para ratificação e será forçado a negociar acordos que atendam às preferências de outros atores domésticos.

Moravcsik (1993) deu um passo além da estrutura analítica desenvolvida por Putnam (1988) ao reforçar as bases para uma teoria que permitiria a interação entre os níveis internacional e doméstico. O autor partiu da idéia de que a perspectiva desenvolvida por Putnam (1988) requeria uma definição mais precisa, especificando-se restrições e preferências dos principais atores. Dentre os elementos essenciais que deveriam ser considerados em tal especificação, o autor apontou a manipulação das restrições domésticas pelos líderes, os determinantes da barganha interestatal no nível internacional e a complexidade das preferências dos líderes.

Quanto ao primeiro elemento, Moravcsik (1993) afirma que a restrição fundamental sobre o líder de Estado é o tamanho do *win-set*, que depende da distribuição de coalizões domésticas, da natureza das instituições representativas e das estratégias domésticas aplicadas por esses atores, conforme já indicara Putnam (1988, p.441-452). Moravcsik (1993) argumenta que as coalizões domésticas são formadas com base na análise dos custos e benefícios relativos das alternativas negociadas ao *status quo*. Nesse contexto, os líderes podem ganhar influência ao manipular os termos dos acordos para um resultado preferido. O poder de negociar internacionalmente e de submeter itens para ratificação permite a eles um veto tácito de qualquer proposta, exercido simplesmente pela recusa de barganhar ou de encaminhar os atos internacionais para ratificação. Tais líderes também podem adotar estratégias para redefinir o *win-set* doméstico, manipulando instituições, informação e modelos de ligação entre áreas temáticas. Com isso, podem definir procedimentos formais e informais de ratificação ou alterar o equilíbrio doméstico por meio de compensações paralelas, reforço da disciplina partidária, mobilização seletiva dos grupos políticos, controle da informação sobre um determinado acordo e implementação de programas de reforma institucional. Em geral, quanto maior for o controle sobre esses instrumentos e menor for o custo de exercê-lo, maior é a sua habilidade de definir o acordo final. Dentre os fatores que influenciam diretamente a habilidade de manipular restrições domésticas e de agir independentemente, cabe citar a concentração de grupos internos, a informação

sobre o acordo³⁵, o efeito dos compromissos prévios e as instituições para ratificação³⁶ (Moravcsik, 1993, p.24-27).

Em relação ao segundo elemento, Moravcsik (1993) argumenta que, a fim de manipular as restrições domésticas para promoção de suas políticas preferidas, os líderes podem utilizar estratégias que tenham efeito direto na barganha internacional. Ao limitarem o *win-set – tying hands* –, eles podem induzir o outro lado na barganha internacional a ceder a um ponto mais próximo às suas preferências; ao ampliarem – *cutting slack* –, visam a acomodar um acordo internacional que seria rejeitado de outra forma. Ademais, no nível internacional, tais lideranças também têm a possibilidade de explorar a informação assimétrica, pois, em condições de incerteza, ganham vantagens de barganha ao exagerarem deliberadamente a rigidez e a inflexibilidade das restrições domésticas para os negociadores estrangeiros. Eles também têm incentivos para ampliar o *win-set* do outro lado, já que isso simultaneamente amplia a probabilidade de acordo e de alcance de um arranjo que seja mais vantajoso. Como falta controle direto sobre instituições e agendas internas nos países estrangeiros, os líderes têm meios mais limitados de influenciar os *win-sets* estrangeiros do que os domésticos, mas, ainda assim, é possível promoverem a ampliação do custo do não-acordo para constituintes-chave do outro lado, tornando até acordos não-favoráveis relativamente mais atrativos. Os líderes podem oferecer compensações paralelas ao prometerem benefícios especiais a grupos domésticos poderosos ou em países estrangeiros. Além das compensações paralelas, cumpre destacar a reverberação – tanto as tentativas deliberadas como as não-pretendidas. O termo remete a ações do país que alteram as expectativas sobre um acordo mantidas por grupos domésticos num outro Estado (Moravcsik, 1993, p.27-30).

Quanto ao terceiro elemento, Moravcsik (1993) aponta que as preferências dos líderes podem refletir o interesse deles em fortalecer sua posição doméstica, buscando atender ao interesse dos grupos internos predominantes; um esforço de mobilização de uma resposta ótima aos desenvolvimentos internacionais, independentemente dos fatores domésticos; ou suas posições políticas individuais sobre as questões. Seu

³⁵ Segundo Moravcsik (1993, p.27), a incerteza sobre conteúdo do acordo amplia a habilidade do líder de Estado de manipular percepções públicas pela liberação seletiva de informação. Em casos em que ganhos e perdas estão concentrados e são claros e certos, o espaço para ação criativa do líder é limitado, e compensações paralelas tangíveis podem ser necessárias. Além disso, a informação tem implicações para o curso temporal das negociações: a mobilização doméstica tende a ampliar com o curso da negociação, limitando a autonomia do líder.

³⁶ Moravcsik (1993, p.27) aponta que, quanto mais restritivo for o procedimento de ratificação, menor é a autonomia do líder de Estado. Tal ponto será melhor explorado adiante por Milner (1997).

acceptability-set – o conjunto de acordos preferidos pelos líderes ao *status quo* – pode assumir, assim, diferentes perfis, e se geram diferentes configurações de *acceptability-set* relativos ao *win-set* doméstico:

1. Líder como agente: o *acceptability-set* reflete o interesse do grupo doméstico mediano e é incluso no *win-set* doméstico;
2. Líder como *dove*: o *acceptability-set* está pelo menos parcialmente fora do *win-set* doméstico e mais próximo do *win-set* estrangeiro;
3. Líder como *hawk*: o *acceptability-set* está pelo menos parcialmente fora do *win-set* doméstico, mas mais longe do *win-set* estrangeiro que o conjunto de acordos ratificáveis domesticamente (Moravcsik, 1993, p.30-31).

A partir de tal argumento, Moravcsik (1993, p.31) desenvolve a hipótese de que as ameaças durante uma barganha internacional são mais críveis quando feitas por líderes como *doves* ou líderes como agentes, já que os negociadores podem convincentemente se auto-retratar como limitantes de uma dimensão doméstica mais agressiva que certamente ratificaria a ameaça, enquanto líderes como *hawks* arriscam fazer ameaças que não serão apoiadas internamente.

Moravcsik (1993) desenvolve, assim, alguns argumentos subexplorados ou sequer mencionados na perspectiva original dos jogos de dois níveis desenvolvida por Putnam (1988), como a manipulação das restrições domésticas pelos líderes, o papel do apoio doméstico na sustentação de ameaças críveis, a relevância da informação assimétrica sobre a política interna nas negociações internacionais e a importância da distinção entre líderes como *hawks*, *doves* e agentes. A partir da estrutura analítica proposta por Putnam (1988) e da consciência dos passos seguintes dados por Moravcsik (1993), Milner (1997) procurou explicar a probabilidade e os termos da cooperação internacional. A interação estratégica entre os níveis internacional e doméstico poderia ser analisada como um jogo de negociação em que seriam consideradas três variáveis independentes: *as escolhas políticas*³⁷ *dos jogadores visando à maximização de ganhos, a distribuição de poder decisório pelas instituições políticas domésticas e a distribuição da informação* (Jesus, 2005, p.115-120; 2008, p.410-411).

³⁷ Segundo Milner (1997, p.15), há uma distinção entre interesses e preferências dos atores. Os interesses representam seus objetivos fundamentais, que mudam pouco e não se distinguem entre atores políticos e econômicos; nesse caso, o interesse central é a maximização de ganhos. Já as preferências referem-se a escolhas políticas específicas visando a tal maximização, podendo variar de ator para ator de acordo com sua posição política e sua afiliação partidária, por exemplo.

Milner (1997, p.33-37) sugeriu uma estrutura compacta de preferências, que poderia diferir de acordo com os países e com as áreas temáticas em questão e se referir às posições de três atores domésticos que compartilhavam poder sobre a formulação da decisão – o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse – e do Executivo do país estrangeiro. Esses atores eram entendidos como unitários e maximizadores de utilidade. Cada um desejava obter uma política o mais próxima possível de seu ponto mais desejado, e a utilidade declinava linearmente conforme a decisão tomada se afastasse desse ponto (Milner, 1997, p.70-71). Para a autora, existiria menor probabilidade de cooperação internacional quando diferissem as preferências dos atores políticos domésticos – Executivo e Legislativo – e quando os mais contrários à cooperação tivessem maior poder decisório. O “governo dividido” – situação em que se evidenciava a divergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo – teria, assim, um efeito negativo sobre a cooperação internacional (Milner, 1997, p.100, 235; Jesus, 2005, p.115-120; 2008, p.410-411). Segundo a autora, um governo unificado – ao invés de dividido – era mais comum em sistemas em que predominavam dois partidos e dependia da disciplina partidária, ou seja, de que os membros do partido do governo no Legislativo votassem a favor de propostas do Executivo. Em países com grande disciplina partidária, o Executivo e os legisladores do mesmo partido poderiam ter preferências idênticas (Milner, 1997, p.41-42).

As instituições políticas domésticas estabelecem a forma como o controle sobre o processo de formulação da decisão é distribuído internamente. O domínio desses poderes oferece ao ator maior influência sobre a formulação da decisão, e suas preferências mais provavelmente estarão refletidas na decisão política final (Milner, 1997, p.18). O controle sobre a agenda permite que o jogador estipule os termos do debate e defina alternativas para lidar com o problema. O poder de emenda oferece ao autor a possibilidade da realização de alterações que tragam o acordo para mais perto de seu ponto preferido, ao passo que o poder de ratificação / veto viabiliza àquele que o detém restringir e limitar o formulador de agenda ou aquele que tem o poder de emenda. Porém, ele não dá ao responsável pela ratificação a possibilidade de alteração da proposta para mais perto de seu ponto ideal. O máximo que esse ator pode fazer é aceitar uma proposta que considere melhor que o *status-quo* (Milner, 1997, p.102-108). Finalmente, as compensações paralelas remetem a táticas que envolvem a oferta de valor numa questão em troca do abandono de valor em outras. Elas abarcam as promessas ou as ameaças que o Executivo faz aos grupos de interesse e ao Legislativo em troca do apoio deles a certa proposta. Tais compensações podem envolver dinheiro,

votos, escolhas políticas futuras, indicações políticas, território ou qualquer outro bem ou serviço que tenha valor para um dos atores (Milner, 1997, p.108-112).

Principalmente em casos que envolvam uma votação formal para que se ofereça consentimento para a ratificação do ato internacional – como nos exemplos do START II e do CTBT, sobre os quais trata o plano de ação de 2000 –, os membros do Executivo necessitam antecipar a reação do Legislativo à proposta aprovada no nível externo e oferecer a garantia de que seja aceitável domesticamente. Contudo, eles também podem ter influência sobre tais “limitações” e adotar estratégias com o objetivo de conquistar o consentimento interno, como a oferta de compensações pela consideração favorável ao acordo (Milner, 1997, p.73, 237-238; Jesus, 2005, p.119; 2008, p.411). O Estado, na visão de Milner (1997, p.11), não é um ator unitário, de forma que a política doméstica pode ser concebida como uma poliarquia, na qual atores de preferências variadas compartilham poder sobre o processo de formulação da decisão (Milner, 1997, p.11; Jesus, 2005, p.119-120).

Levando em conta as preferências políticas e a distribuição de poder promovida pelas instituições domésticas, Milner (1997) conclui em seu estudo que a probabilidade de um acordo bem sucedido é maior quando o poder de formulação da decisão está concentrado no ator político doméstico mais *dovish* – aquele cujo ponto ideal é mais próximo do ponto ideal do país estrangeiro. Além disso, a dispersão de poderes do Executivo para o Legislativo altera os termos da cooperação, tornando-a mais favorável ao último. A forma como os acordos são ratificados – maioria simples, supramaioria, referendo popular etc. – influencia a cooperação, num momento em que os procedimentos pelos quais se oferece consentimento para a ratificação de atos internacionais estabelecem quem será o votante mediano cuja aceitação o Executivo deve garantir. Os atores políticos podem ter a habilidade de selecionar e de manipular os meios pelos quais se oferece consentimento para ratificação. Quanto mais contenciosa a questão, maior o debate sobre procedimentos. As preferências dos atores sobre as instituições estão ligadas às suas preferências sobre a própria questão, tendo em vista que também farão escolhas sobre procedimentos e podem tentar se tornar os votantes medianos (Milner, 1997, p.65-128; Jesus, 2008, p.410-412).

Em situações em que os atores não disponham de informação completa sobre a questão em foco, podem-se criar resultados ineficientes – a falha em cooperar quando existe a possibilidade de ganhos conjuntos – e vantagens políticas para quem controla mais informação. A incerteza e a falta de conhecimento sobre a questão pelos ratificadores podem fazer com que acordos internacionais mutuamente

benéficos sejam rejeitados. Porém, um Executivo que tenha informação confidencial pode se beneficiar e atingir um resultado mais próximo de suas preferências. É papel dos grupos de interesse oferecer informação aos atores acerca da natureza das questões e dos atos internacionais (Milner, 1997, p.20-22). Em suma, segundo Milner (1997, p.98), quanto maiores forem as diferenças entre as preferências dos atores, quanto mais igualmente a informação estiver distribuída e quanto mais as instituições dispersarem poder, mais poliárquica é a situação doméstica. Quanto mais dividido for o governo, menos provável é a cooperação, maior é a probabilidade de falha na ratificação, e maior é a influência que o Legislativo tende a exercer sobre os termos do ato internacional, caso tal acordo seja aceito, em particular quanto a atos que envolvam votação formal para a ratificação. Quanto maior for a assimetria de informação e menos prováveis forem os endossantes informados, mais provável é a falha na ratificação.

Os jogos de dois níveis são uma perspectiva adequada para a análise proposta nessa pesquisa, pois, ao mesmo tempo em que permitirão considerar os impactos das transformações sistêmicas e a necessidade de as potências responderem a um novo ambiente estratégico, viabilizarão a consideração da influência que os elementos domésticos exercem no processo de negociação internacional sobre os passos do plano de ação de 2000. Porém, tal perspectiva não possibilita analisar as barganhas políticas das quais resulta a posição negociadora inicial nem viabiliza a investigação do impacto de crenças nos resultados políticos. Os atores podem operar sob condições de incerteza estratégica, e suas idéias podem estipular modelos causais e oferecer motivações para a ação; contudo, o impacto desses elementos ideacionais sobre os resultados políticos é subteorizado na perspectiva dos jogos de dois níveis, além de que as idéias incorporadas em instituições que distribuem poder entre os atores domésticos são relegadas em segundo plano. A fim de vencer tais limitações, pretendo desenvolver a interação dessas abordagens com o Modelo da Política Burocrática de Allison (1971, p.162-181) – apresentado no subitem anterior – e a abordagem neo-institucionalista de Goldstein & Keohane (1993, p.3-30) sobre o impacto de idéias na política externa, respectivamente. Essa abordagem será apresentada no próximo subitem, e, no seguinte, desenvolverei de forma mais clara o diálogo entre essas três perspectivas analíticas.

Antes de desenvolver os próximos subitens, cumpre lembrar que as abordagens dos jogos de dois níveis concebem as preferências dos atores como dadas e reduzem a complexidade da interação entre os níveis doméstico e internacional a uma estrutura de jogo. Embora reconheça que tais preferências possam ser socialmente constituídas, não

pretendo discutir nesta pesquisa os processos sociais e históricos a partir dos quais foram construídas nem examinar como suas identidades definem seus interesses voltados para a política externa³⁸. Como a finalidade será investigar os cálculos estratégicos feitos pelos indivíduos com base em suas preferências e o efeito da distribuição de poder pelas instituições domésticas, a estrutura de jogos traz vantagens, pois leva a conclusões lógicas e examina sistematicamente os efeitos das mudanças nas variáveis em ambos os níveis. Ao enfatizar os elementos que influenciam as decisões, permite gerar hipóteses e desenvolver generalizações de médio alcance sobre a interação entre as esferas doméstica e internacional, como sugere Milner (1997, p.5).

2.1.3.

A abordagem neo-institucionalista sobre idéias

Kaarbo (2003, p.159-162) mapeou algumas das principais tendências nas discussões da subárea de Análise de Política Externa na última década e identificou que mais autores vinham enfatizando o papel dos fatores ideacionais na análise das decisões estatais e suas implicações, em particular os autores neo-institucionalistas. Essa abordagem será uma das aplicadas nesta tese. Porém, antes de aprofundar os principais argumentos, cumpre fazer um breve histórico do tratamento oferecido aos fatores ideacionais pelos analistas de política externa a fim de desenvolver explicações mais completas e elaboradas das decisões estatais. A compreensão de tais propostas permitirá evidenciar a magnitude e o impacto do enfoque neo-institucionalista, em especial a forma como permitiu sanar deficiências dessas análises.

As perspectivas teóricas realistas são primordialmente materialistas, embora realistas clássicos como Morgenthau (1986) considerassem que o poder poderia ter objetivos não-materiais como o prestígio, e realistas neoclássicos como Wohlforth (1995) argumentassem que o impacto da distribuição de capacidades sobre a política externa era indireto e complexo, pois as capacidades sistêmicas deveriam ser traduzidas por meio de variáveis intervenientes no nível da unidade, como as idéias e as percepções dos formuladores de decisão sobre as capacidades dos atores envolvidos³⁹

³⁸ Para a análise de tais processos sociais e históricos, ver Jepperson et al. (1996) e Wendt (1999).

³⁹ Outros autores realistas também procuraram trabalhar com elementos ideacionais. Huntington (1996) afirmava que, enquanto os Estados permanecessem como os atores centrais na política mundial, os principais conflitos e choques neste cenário ocorreriam entre países e grupos de civilizações. Já Krasner (1978) destacou que a política externa norte-americana era mais motivada pela ideologia do que pela busca do interesse nacional definido em termos estritamente materiais.

(Rose, 1998). Porém, a consideração de fatores ideacionais pelas abordagens realistas teve como objetivo permitir a correção de anomalias e introduzir algum tipo de explicação sobre transformações e adaptações no sistema, pois essas perspectivas apontaram, em geral, para a racionalização de ações estatais conduzidas com base em interesses materiais não-problematizados num vácuo ideacional ou se apropriaram de noções ideacionais de forma oportunista, em geral relegando-as à condição de legitimadores de interesses pré-existentis de grupos dominantes auto-interessados.

É importante lembrar que a consideração de fatores ideacionais já podia ser percebida no texto inaugural de *Análise de Política Externa*, o artigo de Snyder et al. (1961). Na primeira aplicação sistemática de uma estrutura de processo decisório às Relações Internacionais, tais autores apontavam para o exame de variáveis cognitivas e ideacionais formadoras da política externa⁴⁰ (Herz, 1994, p.76). Sprout & Sprout (1961) propuseram a distinção entre os ambientes operacional e psicológico em que operam os formuladores de decisão, argumentando que os fatores materiais somente influenciavam as atitudes e as decisões que compunham a política externa na medida em que eram percebidos e considerados pelo aparato ideacional desses indivíduos. No contexto da busca de uma teoria geral de política externa pelos comparativistas nas décadas de 1960 e 1970, Brecher (1972) e seus associados (Brecher et al., 1969) propuseram que o ambiente operacional somente influenciava as decisões depois de filtrado pelas idéias, imagens e prismas atitudinais dos formuladores de decisão. O trabalho de Carlsnaes (1986) sobre política externa e ideologia desvelou a separação entre a dimensão situacional de condições objetivas e materiais e a dimensão de disposição e intenção, que remetia a idéias, valores e motivações dos atores. Já Holsti (1962) inovou ao discutir o papel das imagens nacionais que sistematizam as idéias e as percepções sob a forma de guias de comportamento. Os trabalhos sobre motivações emocionais também apontavam para a relevância crescente dos fatores ideacionais, particularmente o de Janis (1982), que argumentava que os constrangimentos emocionais e ideacionais no contexto de pequenos grupos de formuladores de decisão inibiam avaliações precisas (Herz, 1994, p.77-78).

Explorando os aspectos psicológicos dos formuladores de decisão, os cognitivistas foram alguns dos primeiros

⁴⁰ Ao trazerem o conceito de “definição da situação” pelos formuladores de decisão, Snyder et al. (1961) chamavam a atenção para fatores ideacionais que permitiam a tais atores definir a forma como se relacionavam com os outros, os objetivos possíveis, os meios possíveis e os termos em que meios e fins eram relacionados em estratégias de ação sujeitas aos fatores relevantes da situação.

teóricos a enfatizar a relevância dos fatores ideacionais na explicação da política externa. Eles destacaram que as mentes desses indivíduos continham idéias e modelos complexos como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, estilo e memória (Hudson, 2005, p.10-11) e examinaram o processamento da informação pelos agentes humanos. Segundo Tetlock & McGuire, Jr. (2002, p.489-490), o núcleo duro do programa de pesquisa cognitivista consiste da suposição central de que o ambiente internacional impõe demandas pesadas de processamento da informação sobre formuladores de decisão, que, tendo que lidar com informações incompletas sobre intenções e capacidades dos outros, devem escolher entre opções que variam em muitas dimensões incomensuráveis e trabalhar sob condições de *stress* e pressão do tempo. Tais formuladores de decisão são vistos como processadores de informação com capacidade limitada, que recorrem a estratégias simplificadoras para lidar com a complexidade do ambiente que os confronta. A política externa não se refere ao mundo externo *per se*, mas à imagem simplificada dele nas mentes daqueles que elaboram decisões políticas, no contexto de suas idéias e representações subjetivas⁴¹ (Tetlock & McGuire, Jr., 2002, p.489).

A pesquisa representacional debruçou-se sobre as suposições que os indivíduos fazem deles mesmos e dos outros, os objetivos e os valores que estavam na base da política externa, como o mapeamento cognitivo (Axelrod, 1976) e os códigos operacionais (George, 1979). Já a procedimental buscou identificar leis do funcionamento cognitivo que mapeavam como os formuladores de decisão pensavam sobre as questões (Jervis, 1976, 1993). Ambas as pesquisas nos estudos cognitivos tiveram importância fundamental na consolidação e na ampliação da discussão acerca dos fatores ideacionais nos principais debates de política externa. Porém, como aponta Herz (1994, p.78-81), tais abordagens concentraram-se nos mecanismos psicológicos que criaram obstáculos à realização do cálculo

⁴¹ Segundo Rosati (2000, p.52-53), tais autores enfatizaram as estruturas cognitivas de crenças, evidenciando que a mente tendia a consistir de muitas idéias e representações mentais que eram internamente estruturadas em torno de crenças mais centrais. Enquanto as principais abordagens cognitivas nas décadas de 1950 e 1960 colocavam o indivíduo como um “buscador de consistência” motivado a reduzir discrepâncias entre crenças e manter sistemas coerentes de idéias internamente consistentes (Festinger, 1957; McGuire, 1969), os teóricos da cognição social e dos esquemas inseridos no contexto da “revolução cognitiva” iniciada na década de 1970 concebiam tal indivíduo como um *cognitive miser*, supondo que os sistemas de crenças individuais eram mais fragmentados internamente. Isso sinalizava para um entendimento mais complexo e sofisticado da natureza das atitudes e destacava que as mentes dos indivíduos eram limitadas na sua capacidade de processar informação; por isso, optavam por atalhos e adotavam esquemas (Fiske & Taylor, 1991; Milburn, 1991).

racional, examinando-os como resultados do processamento imperfeito da informação, patologias do processo decisório e desencontro entre as imagens e a realidade que perturbavam o processo de deliberação e impediam a adequação de estratégias de ação a objetivos. Contudo, os atributos socioculturais que precediam o momento em que se iniciava o processo de deliberação eram minimizados ou apareciam como um adendo ao eixo explicativo (Herz, 1994, p.80).

Em face das limitações dessas perspectivas anteriores, abordagens mais recentes na Análise de Política Externa buscaram sanar essas deficiências e reforçar a relevância dos fatores ideacionais na busca de explicações mais elaboradas sobre as decisões estatais. Uma das mais relevantes é a abordagem neo-institucionalista sobre idéias. Goldstein & Keohane (1993) enfatizaram que as idéias – entendidas como crenças mantidas pelos indivíduos – influenciam a política quando oferecem mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre meios e fins, afetam resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio ou generalizam padrões de comportamento ao estarem incorporadas em instituições⁴².

Nessa perspectiva, as idéias podem funcionar como mapas, pois, quando vemos a política como uma arena em que os atores enfrentam incertezas contínuas sobre interesses e a forma como os atingir, tais fatores servem ao propósito de guiar o comportamento ao estipularem modelos causais e oferecerem motivações éticas ou morais para a ação. Mais especificamente, as crenças causais respondem diretamente à incerteza reduzindo-na, enquanto os princípios permitem às pessoas comportar-se decisivamente, apesar da incerteza causal. Os princípios podem inclusive mudar o foco para questões morais e as afastar das instrumentais, que se concentram em interesses materiais e poder (Goldstein & Keohane, 1993, p.13-16). Aplicando tal perspectiva, Ikenberry (1993) argumenta que, em face da incerteza acerca dos rumos da ordem internacional pós-1945, as idéias keynesianas definiram concepções do interesse norte-americano e permitiram a legitimação do seu poder hegemônico na segunda metade do século XX.

Os fatores ideacionais podem também operar, segundo Goldstein & Keohane (1993, p.17-23), como pontos focais num contexto de interação estratégica, em que determinados jogos apresentam equilíbrios múltiplos, como o jogo da

⁴² Segundo tais autores, as idéias podem ser de três tipos: 1) visões de mundo, que afetam a vida social de múltiplas formas ao longo do tempo, como as religiões e a concepção vestfaliana de soberania; 2) princípios, os quais remetem a idéias normativas que especificam critérios para distinção entre certo e errado; 3) crenças causais, que se referem a relações de causa-efeito que derivam autoridade do consenso compartilhado de elites reconhecidas, como cientistas ou líderes espirituais, por exemplo (Goldstein & Keohane, 1993, p.8-11).

galinha. Nessas situações, as idéias podem ser a chave para se estabelecer o resultado de um jogo, pois os jogadores devem selecionar entre resultados que representam ótimos de Pareto para todos, mas não há critérios internos ao jogo nos quais possam basear a escolha. Ademais, as idéias incorporadas em instituições têm papel na generalização das regras e na ligação de áreas temáticas. Quando a ação coletiva requer a persuasão em vez da mera coerção e a consistência da política é demandada na base de princípios institucionalizados na forma de regras, os fatores ideacionais podem oferecer aos atores mais incentivos para que tornem suas políticas mais compatíveis às dos outros e às normas reinantes, pois assim eles podem ser melhor sucedidos em fóruns internacionais. Ao aplicar tal abordagem, Sikkink (1993) também ressalta que Estados podem reagir de formas distintas a circunstâncias materiais semelhantes em face de diferenças fundamentais nas crenças normativas sobre políticas, internalizadas em suas instituições sociais.

Goldstein & Keohane (1993, p.3-8, 29-30) criticam perspectivas que negam a relevância dos fatores ideacionais, mas é importante lembrar que não desafiam a premissa de que os atores agem racionalmente. Tais autores sinalizam que mudanças políticas podem ser influenciadas por fatores ideacionais tanto porque novas idéias emergem como porque ocorrem mudanças nas condições materiais subjacentes que afetam o impacto das idéias existentes. Além disso, reconhecem que fatores ideacionais em geral se tornam mais eficazes politicamente apenas em conjunção com outras mudanças, tanto nos interesses materiais como nas relações de poder. O tratamento que esses autores oferecem às idéias, segundo Wendt (1999, p.19), exemplifica a perspectiva dominante no *mainstream* das Relações Internacionais: Goldstein & Keohane (1993) tratam-nas predominantemente como variáveis intervenientes entre poder / interesse e resultados políticos, de forma que os primeiros ainda são os elementos explicativos mais importantes, e a ênfase é dada nos efeitos causais dessas idéias, não nas suas fontes ou no seu processo de constituição⁴³.

⁴³ Algumas abordagens que trabalham com fatores ideacionais tentaram lidar com as limitações da abordagem neo-institucionalista. As abordagens que caracterizaram o construtivismo “moderado”, por exemplo, ofereceram relevância ainda maior aos fatores ideacionais. A expressão “construtivismo moderado” remete às perspectivas que buscam analisar os processos sociais pelos quais as identidades são construídas (Wendt, 1999) e as normas sociais são desenvolvidas (Katzenstein, 1996). No caso das abordagens voltadas especificamente para a análise de política externa, refiro-me primordialmente às obras de Jepperson et al. (1996), Barnett (1996), Berger (1996), Finnemore (1996), Kier (1996) e Risse-Kappen (1996). O termo “moderado” é principalmente aplicado pelos críticos pós-positivistas dessas abordagens, que vêem que a proposta desses autores rompe o compromisso crítico em relação às perspectivas positivistas do *mainstream*, num momento em que parecem

Embora tenha consciência de que as preferências dos atores considerados nesta pesquisa possam ser constituídas por idéias, conceberei nesta tese essas preferências como dadas e tratarei as idéias com ênfase nos seus efeitos causais sobre o comportamento, não nos constitutivos sobre as identidades desses indivíduos (Neufeld, 1995, p.74-75; Wendt, 1999, p.25). Em face dos meus objetivos nesta pesquisa, a abordagem neo-institucionalista sobre idéias parece adequada, pois várias decisões sobre políticas de controle de armas e desarmamento nucleares são tomadas em contextos de complexidade e incerteza, em que nem sempre o cálculo racional pode ser conduzido em condições de informação completa e perfeita e em que os atores podem se deparar com múltiplos resultados possíveis. Nesse sentido, tal perspectiva permite acrescentar potencial explicativo à dos jogos de dois níveis, pois a consideração dos princípios, das

buscar a construção de pontes com tais abordagens mais conservadoras. Katzenstein (1996, p.4) ressalta que a abordagem de Jepperson et al. (1993) permite a investigação de fatores subestimados pelo *mainstream* na definição da política externa: o contexto cultural e institucional da política e a construção da identidade do Estado e outros atores. Com o objetivo de examinar a construção da política de segurança nacional e da política externa, Jepperson et al. (1996, p.33-37, 52-57) partem da suposição central de que os ambientes de segurança em que Estados estão envolvidos são também culturais e institucionais, não apenas materiais. Tais ambientes culturais não somente prescrevem, proscvem e regulam comportamentos, mas definem e constituem as características básicas estatais. Como destacam Kowert & Legro (1996, p.461), essas normas podem ter efeitos sobre os interesses, definir a consciência sobre as ligações entre interesses e comportamentos e exercer impacto sobre outras estruturas normativas. Já as perspectivas pós-estruturalistas (Campbell, 1997; Doty, 1993; Weber, 1995) salientam que discursos de conhecimento sobre “razão” ou “verdade” não remetem a noções subjacentes ou fundacionais, mas são gerados como exercícios de controle em circunstâncias históricas específicas. Elas sinalizam a possibilidade de desestabilização de categorias mutuamente constitutivas entre dentro e fora cristalizadas por fatores ideacionais e a implementação da crítica às práticas logocêntricas de oposição binária, nas quais o sujeito moderno coloca-se como um centro interpretativo soberano, uma “realidade maior e privilegiada” ou uma “presença não-problematizada”, e o “Outro” é concebido em referência a tal centro, compreendido como uma negação dessa identidade e objetificado num processo de produção do exterior pelo sujeito (Walker, 2005a, p.4-6). Campbell (1997, p.68-71) ressalta que a “política externa” – com iniciais minúsculas – refere-se a uma performance política produtora de fronteiras, ou seja, a uma prática política que torna “externos” certos eventos e atores, não apenas situados em oposição a uma entidade social que é vista como pré-dada em abordagens do *mainstream*, mas construídos a partir de práticas que também constituem o doméstico. Tal tratamento depreciativo da diferença, segundo a crítica de Campbell (1997), viabiliza a resolução de dilemas e contradições no enfrentamento de novas ameaças e a oferta de justificativas para a ação disciplinadora do Outro. A “Política Externa” – com iniciais maiúsculas – tem base no Estado e aparece na forma como é convencionalmente entendida na disciplina, operando para reproduzir a constituição da identidade possível pela “política externa” e conter os desafios a ela (Campbell, 1997, p.68-71).

visões de mundo e das crenças causais de formuladores de decisão numa visão neo-institucionalista permite examinar como a concepção de segurança com a qual esses atores operam ou a relação entre as dimensões política, militar, econômica e social estabelecida por eles auxiliam-nos a conduzir uma ação que possa afetar os regimes internacionais de controle de armas e desarmamento nucleares e os passos do plano de ação de 2000.

2.1.4.

O diálogo entre as perspectivas analíticas

O diálogo entre o Modelo da Política Burocrática de Allison (1971), a abordagem dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988; Moravcsik, 1993; Milner, 1997) e a abordagem neo-institucionalista sobre idéias (Goldstein & Keohane, 1993) será feito a partir dos princípios da escolha racional. Tais princípios estão abrigados no individualismo metodológico – que oferece nesta tese as bases para o tratamento do lugar do indivíduo na sua relação com a sociedade – e se apóiam na premissa, de base utilitarista, de acordo com a qual os atores agem estrategicamente guiados por interesse e consideram a interdependência das decisões individuais na escolha da ação (Almeida, 1989, p.9-10; Dutta, 1999, p.4-5; Jesus, 2005, p.25; 2008, p.413, 448). Desde a década de 1990, abordagens inspiradas na escolha racional permitiram uma reformulação do *mainstream* da área de Relações Internacionais ao buscarem respostas para “quebra-cabeças” em vez de grandes formulações teóricas mais gerais como o realismo ou o institucionalismo liberal. Especialistas desenvolveram empreendimentos semelhantes ao que busco nesta tese ao realizarem análises mais modestas baseadas em questões específicas, que pudessem explicar e prever melhor os fatos e trouxessem consigo sofisticação para o estudo. Tais estudos ofereceram a seguinte heurística: diante de um “quebra-cabeça”, deve-se formulá-lo como um problema para atores racionais com interesses específicos, interagindo numa situação caracterizada pela escassez de recursos. A formulação do “quebra-cabeça” envolve atores individualistas e racionalidade instrumental, além do uso de uma estrutura que abarca cooperação e conflito. Essa redefinição do *mainstream* trouxe *insights* para o estudo, como as diferenças de intensidade de competição e cooperação entre os atores; a importância das normas e das regras e seus efeitos sobre recompensas; e a natureza da informação e sua distribuição (Katzenstein et al., 1998).

Lake & Powell (1999, p.4) destacam que a perspectiva da escolha estratégica – abordagem que compõe a literatura da escolha racional aplicada na tese – tem três componentes:

1. Os problemas e as interações estratégicos são a unidade básica de análise. Em vez de começar com atores pré-definidos, a perspectiva proposta toma a interação entre dois ou mais atores como o objeto a ser analisado e busca explicar como essa interação se desenvolve;
2. A abordagem permite a distinção entre atores e seus ambientes. Os atores são desagregados nas preferências e crenças que mantêm, enquanto o ambiente é separado no conjunto de ações e na informação distribuída entre os atores;
3. Numa posição pragmática, tal perspectiva não adota uma definição fechada de um único nível de análise para explicar as Relações Internacionais e presume que a interação estratégica em um nível se agrega à que ocorre em outros níveis de forma ordenada.

Embora transcenda o primeiro componente nesta investigação – já que mantenho os atores, as instituições político-sociais que condicionam suas decisões⁴⁴ e a interação entre eles como minhas unidades fundamentais de análise –, trabalharei aqui separadamente com as preferências e as crenças dos atores – tratando as primeiras como variáveis independentes e as últimas como intervenientes – e conceberei a distribuição assimétrica da informação no ambiente em que são tomadas as decisões estatais. Além disso, a abordagem aqui desenvolvida permitirá a interação entre elementos do nível sistêmico com o subsistêmico, como veremos adiante. Dentre as vantagens de se trabalhar com tal perspectiva, cabe citar a facilidade na sistematização dos dados mais relevantes para a explicação, a ênfase nas microfundações das decisões tomadas no nível externo – particularmente nas preferências e nas crenças de atores – e na explicação mais elaborada do contexto estratégico e a possibilidade de reconhecer semelhanças nas formas como atores enfrentam desafios estratégicos nos níveis internacional e doméstico, superando a segmentação rígida

⁴⁴ Tsebelis (1998, p.51) afirma que a abordagem da escolha racional é centrada nas instituições sociais que impõem coerções aos atores racionais. Segundo o autor, a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional, e a interação entre indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. As instituições – as regras do jogo – determinam o comportamento dos atores, que produzem resultados político-sociais. Concordo parcialmente com tal autor: embora os constrangimentos institucionais à ação individual sejam elementos fundamentais nesta pesquisa, não vejo líderes de Estado e atores político-sociais domésticos como passivos registradores políticos das demandas domésticas nem simplesmente reagentes às pressões sistêmicas, conforme o Modelo da Política Burocrática e a abordagem dos jogos de dois níveis permitiram demonstrar, bem como o fizeram minhas tentativas de superar as limitações dessas abordagens apresentadas acima.

entre tais níveis e construindo uma forma de integrar o estudo dessas duas esferas (Lake & Powell, 1999, p.5-6, 21).

A escolha racional – mais especificamente a escolha estratégica – perpassa as abordagens que pretendo utilizar nessa tese, de forma a permitir o diálogo que busco desenvolver entre elas neste subitem. Allison (1969) destaca que a escolha racional – em especial a teoria de jogos como apresentada e desenvolvida por Schelling (1967) – foi uma das abordagens que serviram de base para o desenvolvimento não apenas do Modelo da Política Racional, mas do Modelo da Política Burocrática, particularmente a idéia de jogos simultâneos sobrepostos entre diferentes jogadores. Porém, como destacam Bendor & Hammond (1992, p.304), o Modelo III de Allison (1969; 1971) não traz uma discussão sobre as suposições comportamentais dos jogadores situados em posições distintas na hierarquia governamental, de forma que não está claro se tal modelo assume racionalidade perfeita ou imperfeita desses atores. Em face da ambigüidade no argumento do autor e da abertura que tal indefinição traz para o desenvolvimento de análises posteriores, conceberei nesta pesquisa os atores como perfeitamente racionais. Putnam (1988), Moravcsik (1993) e Milner (1997) embasam suas abordagens na escolha racional, ao passo que Goldstein & Keohane (1993, p.3-8, 29-30) apóiam-se na premissa de que indivíduos atuam racionalmente.

A partir dessas considerações gerais, vejamos passo a passo como a interação entre as abordagens acima será desenvolvida nesta tese. Num primeiro momento, buscarei examinar o processo de definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais de cada uma das grandes potências consideradas na pesquisa – EUA e Rússia. Como destaquei anteriormente, basearei esta parte da investigação predominantemente no Modelo da Política Burocrática (Allison, 1971, p.144-184). Os subjogos considerados foram decompostos para propósitos analíticos nos seguintes temas:

1. Defesa antimísseis e reduções nucleares e a forma e o conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções;
2. Papel das armas nucleares na política de segurança;
3. Testes nucleares;
4. Produção de material físsil.

Em cada subjogo nos Executivos norte-americano e russo, serão considerados membros do Executivo de cada país, cujas competências e poderes são distribuídos pelas instituições políticas domésticas de cada um. Tais membros foram selecionados a partir dos critérios apresentados no item “Considerações metodológicas” do Capítulo 1 desta tese. Como pretendo contornar a marginalização do Modelo III em

relação a atores que estejam fora do Executivo, os membros do Legislativo e dos grupos de interesse – também selecionados a partir dos critérios expostos naquela mesma seção – serão considerados na posição de provedores de informação dos membros do Executivo – no caso dos grupos de interesse, também provedores de informação dos membros do Legislativo –, já que, de acordo com as instituições domésticas de ambos os países, o Legislativo e os grupos de interesse não têm responsabilidade formal pela elaboração da agenda internacional. Tal tarefa cabe ao Executivo, mas isso não significa que consultas não sejam feitas a esses grupos.

A consideração desses elementos será importante neste momento também para que se investigue como as posições desses grupos sobre a política de segurança amadureceram no período em questão e se tornaram ainda mais decisivas durante a negociação internacional. Além disso, no momento de definição da postura estratégica e da posição negociadora inicial, os membros do Executivo podem já começar a antecipar as preferências iniciais dos parlamentares. Os legisladores podem exercer influência na área de controle e de redução de armas nucleares ao aprovarem o orçamento militar da nação, autorizarem ou vetarem ações específicas de política externa e ratificarem ou emendarem instrumentos formais voltados para essa área depois da conclusão da barganha internacional (Barton & Weiler, 1976, p.158; Jesus, 2005, p.61-62).

Além das posições desses indivíduos, serão levadas em conta na análise de cada grande potência atômica as posições de membros de Executivos estrangeiros – principalmente os da outra grande potência, selecionados de acordo com os critérios apresentados no Capítulo 1. Embora eles não estejam presentes no jogo político intra-estatal, suas ações e posições podem exercer influência nas escolhas e nas decisões de membros do Executivo nacional. Segundo Allison:

The actions of one nation affect those of another to the degree that they result in advantages and disadvantages for players in the second nation. Thus players in one nation who aim to achieve some international objective must attempt to achieve outcomes in their intra-national game that add to the advantages of players in the second country who advocate an analogous objective (Allison, 1971, p.178).

Para cada país, serão decompostos analiticamente os principais subjogos sobrepostos dentro do Executivo de cada um, indicados os principais atores envolvidos e apontados os principais competências e poderes definidos pelos cargos que ocupam. Serão examinadas nesta tese as preferências de cada um em relação aos pontos indicados por Buzan (1991):

1. O balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança;
2. A forma e ao conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência;
3. O papel da dissuasão em face das ameaças de potências nucleares tradicionais, Estados-pária e atores não-estatais.

Tal categorização das preferências dos atores envolvidos ressalta as principais dimensões e esferas em relação às quais devem se posicionar no processo de formulação das políticas externa e de segurança estratégica (Buzan, 1991, p.31-41). Investigarei também os canais de ação de que tais atores dispunham para articular suas posições e as principais estratégias adotadas na construção de coalizões em situações de dissenso. Na ocasião, pretendo novamente contornar outra limitação da abordagem original de Allison (1971): valendo-me da contribuição de Goldstein & Keohane (1993), identificarei se os conflitos em questão são motivados exclusivamente por preferências definidas de acordo com as responsabilidades do cargo ou se idéias mantidas por esses indivíduos – aqui concebidas com a mesma definição desenvolvida por Goldstein & Keohane (1993) apresentada acima – atuam como variáveis intervenientes, predominantemente de forma a oferecerem mapas de ação a esses atores em situações de incerteza diante da competição dentro do Executivo. As crenças consideradas nesta tese serão as que incidirão sobre os seguintes pontos:

1. A natureza da anarquia internacional, ou seja, a visão dos atores acerca do sistema como um ambiente de conflito ou de cooperação;
2. A centralidade dos fatores militares na formulação da política externa.

Como também ressaltar no capítulo anterior, essa categorização das crenças explicita as dimensões nas quais as idéias podem oferecer mapas de atuação e pontos focais aos atores no processo decisório de políticas relacionadas ao controle de armas e desarmamento nucleares. Cabe destacar que, em cada uma das grandes potências atômicas investigadas nesta pesquisa, será considerada a especificidade de suas instituições políticas e as semelhanças e as diferenças na distribuição de poder. Outra limitação da abordagem de Allison (1971) será superada, num momento em que a hierarquia de cada país, estabelecida por suas instituições políticas, variará.

Em cada subjogo, um membro do Executivo nacional negociará com outros componentes desse conjunto, e um acordo poderá ser atingido, resultando na configuração da postura estratégica e da posição negociadora inicial adotada

pela grande potência atômica examinada. Será também considerada a posição de um membro mediano de determinado partido no Legislativo nacional e um endossante mediano dos grupos de interesse. Poderão ser levadas em conta também, ainda que ocasionalmente, as posições de membros de Executivos estrangeiros⁴⁵. A seguir, investigarei as variações nos conjuntos de escolhas políticas e crenças. Verificarei os efeitos de assumir escolhas de diferentes atores diante das propostas apresentadas pelo membro do Executivo nacional acerca da postura estratégica a ser adotada pela grande potência examinada e da posição negociadora inicial acerca dos temas relacionados a controle de armas e desarmamento nucleares. Nessa mesma etapa, considerarei os conjuntos de crenças assumidas pelos indivíduos. O contexto institucional doméstico ainda será mantido constante. Posteriormente, mantendo os conjuntos de escolhas políticas dos atores e de crenças inalterados para cada país, proponho-me a examinar a variação do contexto institucional doméstico, enfocando a distribuição de poderes entre os atores políticos e sociais de cada grande potência em perspectiva comparada⁴⁶.

Após o exame do processo de definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais de cada país, examinarei as barganhas internacionais de que ele participou acerca das questões de controle de armas e desarmamento nucleares e elucidarei a interação entre as dimensões interna e externa a partir da perspectiva analítica dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988; Moravcsik, 1993; Milner, 1997). As negociações internacionais acerca dos passos do plano de ação de 2000, das quais participaram representantes das duas grandes potências atômicas consideradas na pesquisa, serão decompostas analiticamente nas seguintes dimensões:

1. Conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis;
2. Negociações acerca da redução do papel das armas nucleares nas políticas de segurança.
3. Conversações acerca da entrada do CTBT em vigor;
4. Discussões em torno das negociações de um FMCT efetivamente verificável.

Embora Milner (1997) trabalhe com Executivos nacionais e estrangeiros, Legislativo e grupos de interesse

⁴⁵ Os parâmetros para a consideração das preferências dos membros dos outros Executivos estrangeiros nesses subjogos são semelhantes aos indicados logo a seguir para a consideração das preferências desses Executivos na análise das barganhas internacionais acerca das questões de controle de armas e desarmamento nucleares.

⁴⁶ Esse último passo será realizado na conclusão da tese.

como atores unitários, considerarei escolhas políticas de indivíduos maximizadores de utilidade que compõem esses conjuntos, tendo em vista a disponibilidade de dados sobre suas posições individuais, permitindo a realização de uma análise mais completa e elaborada. Dada a grande quantidade de atores envolvidos, a análise vai limitar-se a certos indivíduos e não considerar outros. Os atores foram selecionados com base nos critérios apresentados no item “Considerações metodológicas” do Capítulo 1 desta tese. Milner (1997, p.34-35) reconhece que a concepção de tais conjuntos como unitários é problemática e simplificadora, já que relega em segundo plano a diversidade de preferências e crenças dentro deles. Nesta pesquisa, a consideração da dinâmica política doméstica em interação com a internacional – na qual o conhecimento da diversidade das preferências e das crenças individuais de cada ator principal no Legislativo e nos grupos de interesse, por exemplo, é fundamental – permitirá desvelar o mecanismo político de definição das preferências e das crenças dos votantes e dos endossantes medianos⁴⁷. Além disso, em determinados momentos, quando há concordância ou consenso entre atores que compõem o mesmo grupo – os Executivos, os Legislativos e os grupos de interesse norte-americano ou russo –, alguns raciocínios e conclusões, mesmo sutilmente, podem ser semelhantes àqueles a que chegaria se considerasse conjuntos como atores unitários, aparentemente levando a generalizações indevidas e contradizendo minha opção metodológica. Isso ficará evidente em trechos em que falo, por exemplo, em “membros do Executivo”, “os russos” ou “os senadores”. Nesses casos, o leitor já sabe o motivo da aplicação dos termos e das expressões. Além disso, os processos que levam à construção de tais consensos serão examinados em profundidade.

Será mantida para cada país – EUA e Rússia – a suposição de distribuição assimétrica de informação entre membros do Executivo nacional e do Legislativo, de forma que caberá a lideranças de grupos de interesse oferecer informação acerca da natureza de questões e acordos. Em cada rodada de negociação, um membro do Executivo nacional barganhará com algum negociador estrangeiro, e um acordo poderá ser atingido. Evidentemente, a consideração de apenas um Executivo de outro país vale para uma conversação bilateral. No caso das barganhas regionais e multilaterais, serão consideradas as posições de mais de um.

⁴⁷ Em geral, os membros do Legislativo que oferecem o voto decisivo sobre os acordos internacionais pela conquista de maioria no Congresso ou pela construção de coalizões tornam-se os votantes medianos (Milner, 1997, p.35-36). Os endossantes medianos poderão ser aqueles que, dentro de um grupo de interesse, conquistem a liderança das iniciativas principais na mobilização de eleitores e recursos e sejam consultados diretamente pelos membros do Executivo e do Legislativo na obtenção de informação.

Cumpra lembrar que, na análise de cada dimensão, será dado maior destaque às preferências dos membros do Executivo das duas grandes potências atômicas em foco na tese. As preferências dos componentes de outros Executivos serão consideradas na análise na medida em que influenciem a definição dos eixos centrais de debate e / ou afetem as preferências e os cálculos daqueles atores. A inserção dessas outras preferências será feita de forma localizada e orientada por tais parâmetros. Segue a relação dos países e grupos cujas preferências e crenças de membros dos Executivos ou lideranças políticas serão consideradas:

Negociações	Países e grupos
Conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis	EUA e Rússia
Negociações acerca da redução do papel das armas nucleares nas políticas de segurança	EUA, Rússia, Reino Unido, França, China, Índia, Paquistão, Israel, Coreia do Norte, países não-detentores de sistemas nucleares na OTAN – em particular Alemanha e Canadá –, Movimento Não-Alinhado ⁴⁸ e Coalizão da Nova Agenda ⁴⁹
Conversações acerca da entrada do CTBT em vigor	
Discussões em torno das negociações de um FMCT efetivamente verificável	
Observação 1: Os motivos pelos quais as preferências dos membros desses outros Executivos além dos EUA e da Rússia serão consideradas nestas negociações serão mais desenvolvidas na investigação de cada dimensão adiante.	
Observação 2: Os parâmetros para a consideração das preferências dos membros dos Executivos estrangeiros nestas negociações são semelhantes aos que serão usados na investigação das preferências desses Executivos no processo de definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais da grande potência atômica em foco.	
Observação 3: Mesmo em negociações conduzidas de forma predominantemente bilateral entre as grandes potências atômicas – como é o caso das conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis –, as preferências de membros de Executivos estrangeiros podem ser consideradas e examinadas ocasionalmente caso tenham interferido de forma decisiva no eixo central de discussão e assim afetado os cálculos dos membros dos Executivos das duas grandes potências atômicas.	

Tabela 6 – Países e grupos por negociação

⁴⁸ Embora a Índia e o Paquistão sejam membros do Movimento Não-Alinhado, considerarei as posições dos Executivos desses países de forma isolada, tendo em vista a influência que o desenvolvimento de seus programas nucleares exerceu sobre as preferências dos atores político-sociais nas grandes potências atômicas. Tal influência será mais explorada neste e nos próximos capítulos.

⁴⁹ A Coalizão da Nova Agenda é composta por sete países: Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia. Criada em 1998, desempenhou papel central na Conferência de Revisão do TNP, em 2000, auxiliando na consecução de acordo sobre um compromisso inequívoco das cinco potências nucleares quanto à eliminação total de seus arsenais atômicos, assim como do plano de ação para o desarmamento nuclear (Sokov, 2002b).

Será também levada em conta em cada dimensão da negociação a posição de um votante mediano nacional, cujos poderes serão determinados pelas instituições políticas domésticas. Um endossante mediano dos grupos de interesse proverá o parlamentar de informação acerca da questão. Se o acordo é rejeitado, o *status quo* – ou seja, nenhuma cooperação – torna-se o resultado⁵⁰.

Primeiramente, pretendo investigar as variações nos conjuntos de escolhas políticas e crenças. Verificarei os efeitos de assumir escolhas de diferentes votantes medianos⁵¹ – em especial membros de partidos políticos distintos no Legislativo – e endossantes diante das propostas negociadas internacionalmente. Nessa mesma etapa, considerarei a variação dos conjuntos de crenças assumidas pelos indivíduos, especialmente na oferta de mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre meios e fins. O instrumental para a consideração de tais idéias de forma mais precisa será oferecido pela abordagem neo-institucionalista. O contexto institucional doméstico ainda será mantido constante. Num segundo momento, mantendo o conjunto de escolhas políticas e o de crenças constantes, proponho-me a examinar a variação do contexto institucional interno, em particular a distribuição de poderes entre atores domésticos dos dois países em perspectiva comparada⁵².

Milner (1997) entende que a variação na ocupação de cargos políticos por membros de partidos distintos pode ser em geral traduzida para sua abordagem simplesmente como uma mudança de preferências políticas do Executivo e do Legislativo, caso tal alteração da configuração partidária efetivamente traga uma mudança das escolhas de tais atores. Porém, como o objetivo deste trabalho é também desenvolver instrumentos analíticos mais apurados e elaborados para a investigação das decisões estatais, tratarei a ocupação dos cargos políticos por membros dos diferentes partidos em cada grande potência atômica como uma questão institucional e reservarei o tratamento das preferências políticas dos atores envolvidos exclusivamente para o enfoque no seu conteúdo, no caso desta pesquisa com 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 voltados para a administração dos

⁵⁰ Apesar de os jogos internacional e doméstico poderem ser decompostos para efeitos analíticos, cabe lembrar que ambos são interdependentes.

⁵¹ Com base na fundação estabelecida por DeLaet & Scott (2006, p.182) para examinar a influência da política partidária no processo de tramitação de atos internacionais relacionados a controle e redução de armas nos EUA, serão consideradas nesta investigação as preocupações eleitorais, as preferências individuais e a posição partidária não só no contexto norte-americano, mas no russo.

⁵² Esse último passo será realizado na conclusão da tese.

recursos de violência e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências nucleares tradicionais, Estados-pária e atores não-estatais no nível internacional. Nos subjogos e nas negociações em questão, tais preferências vão se manifestar em relação à defesa antimísseis, às reduções sob a plataforma START e à forma e ao conteúdo de possíveis novos acordos nas conversações sobre reduções atômicas; ao papel das armas nucleares na política de segurança; aos testes atômicos e à produção de material físsil.

Além disso, preservarei a classificação da distribuição de poder promovida pelas instituições políticas domésticas como uma “variável independente”, como fez Milner (1997, p.27). Porém, a própria autora reconhece que, embora elas importem para a explicação, as escolhas políticas dos atores continuam sendo os fatores explicativos primordiais (Milner, 1997, p.117). Milner sugere que as instituições atuam muitas vezes como panos de fundo que definem os parâmetros e os termos mais amplos da interação e os respectivos poderes. Em face disso, reconheço que, em alguns momentos desta pesquisa – que também tem a obra de Milner (1997) como uma de suas referências teóricas –, as instituições funcionarão mais como condições antecedentes, catalíticas ou ativadoras que governam a magnitude da influência que as escolhas políticas dos atores terão sobre a decisão de não-cumprimento total e efetivo do plano de ação pelos EUA e pela Rússia. Lembrarão, assim, o que Van Evera (1997, p.9-11) chama de “variáveis condicionantes”. Isso, contudo, não comprometerá a explicação, tendo em vista que continuarão tendo um peso causal inferior ao das preferências dos atores.

Etapas	Formação da postura estratégica e da posição negociadora inicial	Negociação internacional	Ratificação*
Temas e dimensões dos subjogos e das negociações	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa antimísseis e reduções nucleares e forma e conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções; • Papel das armas nucleares na política de segurança; • Testes nucleares; • Produção de material físsil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis; • Negociações acerca da redução do papel das armas nucleares nas políticas de segurança. • Conversações acerca da entrada do CTBT em vigor; • Discussões em torno das negociações de um FMCT efetivamente verificável. 	
Atores considerados em cada subjogo e negociação	<ul style="list-style-type: none"> • Membros do Poder Executivo nacional, selecionados por meio dos critérios definidos no Capítulo 1 da tese; • Membros do Poder Legislativo nacional, selecionados por meio dos critérios definidos no Capítulo 1 da tese; 		

	<ul style="list-style-type: none"> • Membros dos Poderes Executivos estrangeiros, selecionados por meio dos critérios definidos no Capítulo 1 da tese; • Grupos de interesse (Forças Armadas, grupos industriais, <i>think tanks</i> e ONGs de movimentos sociais e mídia), selecionados por meio dos critérios definidos no Capítulo 1 da tese. <p>Observação: A distribuição de poder decisório entre os atores na esfera interna será promovida pelas instituições políticas domésticas.</p>
<p>Dimensões das escolhas políticas dos atores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança; • Forma e conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência; • Papel da dissuasão em face das ameaças de potências nucleares tradicionais, Estados-pária e atores não-estatais. <p>Preferências sobre as dimensões já focadas na formação da postura estratégica e da posição negociadora inicial, mas agora específicas para os temas discutidos no processo de negociação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Defesa antimísseis e reduções nucleares sob a plataforma START e preferências quanto à forma e ao conteúdo de possíveis novos acordos nas conversações sobre reduções nucleares; • Papel das armas nucleares na política de segurança; • Testes nucleares; • Produção de material físsil.
<p>Dimensões das crenças dos atores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Natureza da anarquia internacional, ou seja, visão dos atores acerca do sistema como um ambiente de conflito ou de cooperação; • Centralidade dos fatores militares na formulação da política externa.
<p>* Cumpre novamente destacar que o termo “ratificação” não se refere aqui estritamente a processos de votação formal no nível doméstico para que se ofereça consentimento ao acordo atingido no nível internacional. O termo é utilizado num sentido mais amplo, referindo-se a qualquer processo – formal ou informal – em que alguns atores domésticos possam oferecer consentimento ou exercer veto sobre as propostas políticas do Executivo, bem como inserir emendas (Milner, 1997, p.237).</p>	

Tabela 7 – Passos analíticos das decisões de cada grande potência atômica em relação a controle de armas e desarmamento nucleares

2.2. As contribuições da Análise de Política Externa

A partir do diálogo que pretendo promover entre as perspectivas analíticas indicadas acima, busco desenvolver uma abordagem teórica de médio alcance que permita explicar as decisões político-estratégicas de grandes potências atômicas em face dos novos dilemas internacionais.

A combinação de mecanismos para o exame de processos e resultantes da formulação da decisão e da interação das negociações internacionais com as barganhas domésticas supera as limitações das literaturas sobre as decisões dos EUA e da Rússia quanto aos passos do plano de ação de 2000, de Controle de Armas e Desarmamento, de Segurança Internacional e de Teoria de Relações Internacionais, como apresentei no capítulo anterior. Neste item, pretendo indicar como será desenvolvida tal contribuição no curso desta tese e serão vencidas as principais deficiências das literaturas.

É fundamental compreender por que as decisões político-estratégicas nas áreas de desarmamento e de controle de armas são indicativas de posturas e iniciativas das potências em face dos principais dilemas contemporâneos. O termo “desarmamento” remete à redução de todo o armamento nos arsenais nacionais – desarmamento geral e completo – ou de todas as armas de um tipo específico – como a eliminação das armas químicas e biológicas. Assume-se que o fim dos sistemas poderia, se não acabar com a guerra, pelo menos reduzir sua capacidade de destruição (Larsen, 2002, p.3-4). Entretanto, como destacam Viotti & Kauppi (2001, p.213), a perspectiva para o desarmamento é muito ambiciosa, embora grandes esquemas tenham sido elaborados. As tentativas diplomáticas de se buscar o desarmamento foram bem sucedidas quando dirigidas para categorias específicas de armas, como o caso dos mísseis atômicos de médio alcance, eliminados após a assinatura do Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF, na sigla em inglês) em 1987 pelos EUA e pela URSS. Longe de ver as armas como a causa da guerra, os Estados acreditam que elas podem ter uma função positiva em termos não apenas da garantia da segurança, mas da preservação da paz. Se um Estado é militarmente forte de forma relativa, tal força em princípio vai dissuadir outros que estejam dispostos ao ataque (Viotti & Kauppi, 2001, p.213).

Enquanto o desarmamento completo é visto como um objetivo cada vez mais distante, o controle de armas tem o objetivo mais modesto de estabelecer restrições ao número e ao tipo de armas e de conter sua proliferação. Segundo Larsen (2002, p.1), “controle de armas” é um conceito que remete a qualquer acordo entre Estados para regular algum aspecto de sua capacidade ou de seu potencial militar – aplicando-se à localização, quantidade, prontidão e tipos de sistemas, forças militares e instalações – e pressupõe algum tipo de cooperação ou ação conjunta entre participantes. O controle de armas pertence a um grupo de visões relacionadas à manutenção da paz por meio do gerenciamento da força. As formas de se atingir tal fim podem ser variadas, como a colocação da força nas mãos de uma autoridade central; a criação de um sistema de segurança coletiva; a aceitação do

equilíbrio de poder entre os atores; o estabelecimento de um sistema de dissuasão mútua; a redução das forças; e a definição de limites sobre elas. Segundo Larsen (2002, p.4), a última escolha reflete o que em geral se denomina “controle de armas”, que se coloca sob a rubrica da “segurança cooperativa” – um compromisso de regulação do tamanho, da composição técnica, dos modelos de investimento e das práticas operacionais das forças militares pelo consentimento para o benefício mútuo. Dentre seus principais objetivos, cabe citar a limitação da competição numa corrida armamentista; a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate; a diminuição da probabilidade e do risco de guerra; a redução dos prejuízos caso um conflito venha a ocorrer, minimizando o seu escopo; e a ampliação das seguranças regional e global (Larsen, 2002, p.2-4; Viotti & Kauppi, 2001, p.213-214).

Uma vez instituídos, os acordos na área de controle de armas constituem regimes de segurança internacional, entendidos como conjuntos de regras, muitas juridicamente vinculantes, e instituições associadas pelas quais Estados regulam sua conduta. Tais medidas apontam para limitações internacionalmente exercidas sobre a política de armamentos, referindo-se não apenas ao número, mas às características, ao desenvolvimento e ao uso desses sistemas, e são mais modestas em escopo do que o desarmamento geral e completo. O processo de controle de armas procura, assim, servir como um meio de se ampliar a segurança, mas não necessariamente de se atingir a redução de armamentos *per se*. Assim, pode até levar Estados a concordarem com aumentos em certas categorias se contribuírem para a estabilidade em crises e, assim, reduzirem a chance de guerra. Porém, defensores do desarmamento argumentam que os armamentos foram a principal causa da instabilidade internacional e que, apenas por meio de reduções de todas as nações, o mundo poderá atingir a paz (Larsen, 2002, p.3-5; Viotti & Kauppi, 2001, p.213-214). O plano de ação de 2000, embora seja uma iniciativa política voltada para o desarmamento nuclear, refere-se a uma série de instrumentos jurídicos e políticos que lidam com o controle de armas atômicas. Com a intensificação dos compromissos nessa última área, a expectativa que muitos especialistas e formuladores de decisão tinham era a de que o cumprimento total e efetivo do plano pelas potências pudesse 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 atômicos do planeta. O resultado poderia, futuramente, sinalizar para um compromisso decisivo com o desarmamento total e completo.

O conteúdo de acordos de controle de armas em geral cobre a redução ou a colocação de limites quantitativos e qualitativos sobre números, tipos e localizações das forças armadas e de seus sistemas, inclusive pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação de formas novas ou melhoradas de armamentos, bem como outros elementos qualitativos, como prontidão, níveis de alerta ou preparação para o combate. Eles também podem estabelecer limites geográficos e espaciais sobre o uso e o desdobramento de forças armadas e de sistemas e trazer a especificação de medidas funcionais que facilitem a comunicação e que construam confiança (Viotti & Kauppi, 2001, p.216-222). Quanto à forma, acreditava-se que o controle de armas durante a Guerra Fria requeria acordos formais, um sistema de inspeções para garantir aquiescência e um mecanismo de *enforcement*. Porém, esses elementos não são sempre considerados necessários. O controle de armas tenta minimizar os efeitos negativos do dilema de segurança – apresentado no Capítulo 1 da tese –, e os regimes estabelecidos podem desenvolver regras que os Estados concordem em seguir nas suas relações de segurança com os outros, levando a algum tipo de ordem e maior segurança em um mundo anárquico. Contudo, países e coalizões podem ver esses instrumentos como uma forma de ganhar vantagem estratégica sobre outros ao fazer com que concordem com provisões que os deixem em desvantagem numa corrida armamentista (Larsen, 2005).

Em face de tais desafios, pode-se compreender a relevância dos temas relacionados a desarmamento e ao controle de armas para a condução das relações internacionais das grandes potências atômicas, em especial em face dos principais dilemas contemporâneos. Como destaca Larsen (2005), o controle de armas torna a segurança dependente de algum nível de cooperação com adversários potenciais ou reais, em geral envolvendo o estabelecimento de níveis reduzidos de sistemas que pareceriam prudentes baseando-se numa análise da ameaça. Ele exige o estabelecimento de uma relação interativa com oponentes possíveis e, no caso de verificação mútua intrusiva e trocas de dados, expõe informação e instalações de segurança ao escrutínio de poderes externos. É, assim, uma limitação voluntária da soberania; porém, permite que a segurança seja estabelecida por meio da negociação de níveis menores de armamentos. Além disso, a barganha pode levar à melhor comunicação, ao entendimento aprofundado e à redução da hostilidade (Larsen, 2005).

Como o controle de armas e o desarmamento podem ter diferentes conteúdos e formas, é possível detectar, a partir da análise dos instrumentos legais estabelecidos nessa área, a postura estratégica e a posição negociadora das grandes

potências atômicas no enfrentamento das ameaças do sistema internacional. Tais países podem desejar diferentes níveis de formalidade e de flexibilidade para responder a determinados desafios. Uma esfera em que tal possibilidade de variação é visível é a aquiescência. A verificação nos atos internacionais pode ser alcançada de várias formas, como admissão aberta das violações, inspeções locais pelas outras partes, relatórios por fontes confiáveis de inteligência ou meios técnicos nacionais, como capacidades de inteligência avançadas em estações na terra, aeronaves, navios, satélites e outros veículos espaciais. No momento imediatamente após o fim da Guerra Fria, as duas grandes potências atômicas buscavam maior transparência, de forma que as capacidades de verificação foram ampliadas substancialmente, oferecendo uma troca mais aberta de dados sobre números, tipos e locações de armamentos (Viotti & Kauppi, 2001, p.222-224). Porém, havia especialistas que diziam que o controle de armas tradicional como existira durante a Guerra Fria – com acordos densos e detalhados, que continham provisões complexas para verificação e que eram parte do processo que visava à proteção contra a trapaça – parecia estar perdendo espaço. Segundo Larsen (2005), para que o controle de armas sobrevivesse como uma política viável, seria necessário adaptar-se às novas arenas. A perspectiva formal para se atingirem acordos teria de ser ampliada para incluir modos mais informais de cooperação – como o uso de declarações unilaterais e recíprocas –, e as negociações de segurança entre Estados desenvolveriam um foco crescentemente operacional, de forma que eles não mais buscariam simplesmente acordos para limitar tipos e números de armas. Porém, o processo político doméstico que conduz à postura estratégica e à posição negociadora sobre as questões de controle de armas e desarmamento e sua interação com a barganha internacional sobre tais questões foram marginalizados por grande parte dos especialistas, como foi apresentado no Capítulo 1.

Foerster (2002) apontou que, com o fim da Guerra Fria, ocorreram transformações fundamentais no sistema internacional, em especial quanto à natureza do conflito e à tecnologia de guerra. Tais mudanças, em algumas circunstâncias, abriram novas possibilidades para a cooperação, enquanto, em outras, tornaram o controle de armas mais tradicional virtualmente irrelevante. Dentre as principais alterações, Foerster (2002, p.42-44) cita a Nova Relação Estratégica entre EUA e Rússia, baseada na ampliação da cooperação político-econômica, de forma que as discussões sobre controle de armas e desarmamento tornaram-se uma conversação sobre o perfil de relacionamento que pretendem desenvolver em vez de uma negociação substantiva sobre a forma como cada lado deve

regular suas forças militares. Na visão principalmente das autoridades norte-americanas durante o governo de George W. Bush, o apoio a medidas unilaterais para reduções ofensivas ganhava força. Elas permitiriam maior flexibilidade que acordos robustos assinados no passado com a URSS / Rússia, num momento em que os EUA poderiam, com os novos arranjos, ajustar sua postura nuclear em resposta às ameaças futuras e tirar vantagem das mudanças tecnológicas que não seriam permitidas por um tratado como o START I (Foerster, 2002, p.43).

Além de indicar como transformação importante o aprimoramento da tecnologia bélica (Foerster, 2002, p.46-47), Foerster citou também a ampliação das ações de Estados que desafiam regimes de segurança – os Estados-pária – e de atores não-estatais que não são limitados pelas normas internacionais (Foerster, 2002, p.48-50). Dentre os Estados-pária, Foerster (2002) apontou a Coreia do Norte e o Iraque – na época liderado por Saddam Hussein –, que, junto ao Irã, compuseram o que Bush chamou em 2002 de “Eixo do Mal”. Estados como a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque lembravam, segundo Foerster (2002, p.50), que normas de conduta internacional não eram suficientes para conter o comportamento ilegítimo e indesejado.

A Coreia do Norte buscou secretamente capacidades de reprocessamento e de enriquecimento de urânio, foi acusada de violar as salvaguardas e as obrigações de não-proliferação sob o TNP – desligando os aparelhos de observação da AIEA no reator de Yongbyon e expulsando seus inspetores em dezembro de 2002 – antes de anunciar sua intenção de denunciar o tratado em 2003. Em agosto do mesmo ano, houve a primeira rodada das negociações envolvendo as Coreias do Norte e do Sul, China, Japão, Rússia e EUA sobre o tema. Em 2005, a Coreia do Norte prometeu desistir de seus programas de armas atômicas em troca de petróleo e garantias de segurança. Porém, em 2006, conduziu com sucesso um teste subterrâneo, podendo desequilibrar o balanço de forças no Leste asiático. Outra preocupação manifestada pelos EUA foi a possibilidade de venda de armas e tecnologia nucleares para outros países e organizações.

O Irã deixou clara sua determinação em manter a infraestrutura de enriquecimento de urânio, construída secretamente em violação às salvaguardas do TNP. Em 2003, a AIEA comunicou que o país ocultara seu programa por 18 anos. Contudo, suas lideranças diziam que o Estado estava cumprindo as determinações do tratado e que deveria ter permissão de enriquecer urânio, sob inspeção, para fins pacíficos. Existia o temor, por parte de líderes ocidentais, de que o Irã sigilosamente tentasse desenvolver uma bomba atômica. Porém, suas lideranças alegavam que o país precisava desenvolver esse processo de enriquecimento,

porque não poderia confiar em fornecedores estrangeiros, sujeitos à influência norte-americana. Apesar de suas grandes reservas de gás e petróleo, o Irã dizia que queria diversificar suas fontes de energia. Ademais, concedera armas, fundos, treinamento e refúgio para terroristas com base no Oriente Médio e em outros locais.

Já o Iraque sob o regime de Saddam Hussein violou tanto o TNP como a Convenção sobre Armas Biológicas, como demonstraram os inspetores das Nações Unidas após a primeira Guerra do Golfo. Além disso, o país já tinha utilizado armas de destruição em massa: durante a Guerra Irã-Iraque, tropas iraquianas utilizaram armas químicas, incluindo o gás mostarda e o agente sarin, contra os soldados iranianos. Também lançaram tais armas sobre cidades no país vizinho e as usavam contra os curdos, no norte do país. A Operação Liberdade para o Iraque retirou Saddam Hussein e seu regime ba'athista do poder em 2003, e, desde então, o país tornou-se campo de batalha na guerra global contra o terrorismo. Antigos apoiadores do regime de Saddam Hussein, que conduziam ataques às forças da coalizão, aliaram-se tática e operacionalmente aos guerrilheiros estrangeiros e aos extremistas islâmicos, demonstrando a linha cada vez mais sutil entre insurgência e terrorismo.

Dentre os atores não-estatais, as organizações terroristas expressavam a rejeição de autoridade, explicitando a incapacidade dos governos de proteger os cidadãos e provocando choque de valores com ataques a inocentes. A preocupação recaía sobre a corrosão do tecido sociopolítico, além do fato de oferecerem justificativa para governos atrasarem reformas democráticas (Viotti & Kauppi, 2001, p.250-251). As ações terroristas remetiam a formas de violência premeditadas e politicamente motivadas, perpetradas em geral contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou por agentes clandestinos e com o objetivo de influenciar uma audiência. Elas podiam abarcar diversas motivações fundamentais – fanatismo religioso, etnonacionalismo, fascismo etc. –; uma multiplicidade de estratégias – como a “divisão de trabalho” entre braços políticos e armados – e a pluralidade de modos de operação. Era improvável que armas de destruição em massa fossem usadas em ataques terroristas devido à maior dificuldade de acesso, ao maior risco de detecção, aos problemas técnicos no manuseio e à possibilidade de retaliação severa sobre a comunidade e perda de aliados internacionais, além de que governos relutariam em transferir esses sistemas para terroristas sobre os quais não tivessem controle (Laqueur, 1996). Porém, organizações como a al Qaeda já demonstraram seu interesse em adquirir armas de destruição em massa (Salama & Hansell, 2005), e braços clandestinos de grupos armados e cultos religiosos desejavam-nas. Já os

mercados negros de material e de tecnologia proliferavam-se, como a rede de tráfico do doutor A.Q.Khan, que vendeu ilicitamente tecnologia atômica para a Coreia do Norte, a Líbia e o Irã (Clary, 2004; Yourish & D'Souza, 2004).

A literatura sobre não-proliferação complementa tais análises ao indicar que, embora ainda existam muitos obstáculos ao desenvolvimento de sistemas nucleares – e também químicos e biológicos – por Estados-pária e organizações terroristas, desenvolvimentos recentes podem erodir tais barreiras. Dentre os obstáculos à aquisição de armas atômicas por esses atores, Spector (2002, p.124-133) cita as dificuldades na aquisição de material físsil e no desenvolvimento do dispositivo nuclear; os altos custos e muito tempo gasto para o desenvolvimento de armas simples e o treinamento de profissionais; e as barreiras colocadas pelos acordos entre os países que fornecem itens nucleares, pelas medidas diplomáticas e pelos tratados multilaterais como o TNP. As provisões desse tratado são destinadas a impedir a proliferação; a oferecer garantia, por meio de salvaguardas internacionais, de que as atividades nucleares pacíficas dos Estados que ainda não tinham desenvolvido tais armas não seriam direcionadas para sua produção; a expressar a determinação das partes de atingir medidas mais abrangentes para controle e redução e a promover o uso pacífico da energia atômica (Pike, 1995). As Conferências de Revisão do TNP têm como objetivos a verificação da aplicação efetiva de seus principais pontos e o exame de avanços e lacunas importantes. Não apenas as condutas específicas de determinados Estados-parte são analisadas. São levados em conta as transformações e os desafios no sistema internacional. Com isso, visa-se a robustecer o regime estabelecido pelo tratado por meio da discussão de temas conjunturais e de pontos de tensão recorrentes, como o desarmamento e a não-proliferação nucleares, a implementação dos atos internacionais relacionados ao controle de armamentos atômicos e o uso pacífico dessa energia (Singh, 2006).

Todavia, os incentivos para a aquisição de sistemas atômicos são notáveis. Primeiramente, existe o risco de que materiais utilizados no desenvolvimento de armamentos nucleares sejam desviados dos Estados da extinta URSS, em especial da Rússia. Os controles sobre esses materiais foram enfraquecidos, e os incentivos para o desvio não-autorizado ampliaram-se consideravelmente. Mesmo que uma quantidade obtida por um proliferador potencial fosse limitada, tal país seria capaz de evitar a produção do material. Além disso, tem-se o enriquecimento do urânio por meio de *lasers*. Acredita-se que, mesmo sendo complexo, tal enriquecimento pode tornar-se mais acessível num futuro

próximo, conforme a tecnologia se dissemine ao redor do planeta (Spector, 2002, p.125-126).

Kartchner (2002, p.273-276) aponta incentivos ainda maiores que os sinalizados acima. Para o autor, Estados-pária não poderiam, ao contrário da URSS, ser detidos apenas sob a ameaça de retaliação nuclear. As lideranças desses países estariam mais dispostas a aceitar riscos mesmo se tais apostas envolvessem o sacrifício das suas populações e a riqueza de suas nações, e os alicerces do sucesso de iniciativas passadas – um vocabulário diplomático mutuamente compreendido e canais de comunicação permanentes – eram de difícil estabelecimento, ampliando as probabilidades de erros de cálculo e de interpretação e os mal-entendidos. As lideranças de Estados-pária esperavam que a aquisição de armas de destruição em massa e sistemas de lançamento detivesse uma intervenção norte-americana em conflitos regionais e acreditavam que essas capacidades trariam a habilidade de ameaçar aliados das grandes potências. A inação desses líderes poderia fazer com que perdessem apoio do partido dominante ou sua base de poder. Para a Inteligência dos EUA, os líderes de tais países viam as armas como ferramentas de “coerção, terror, chantagem e agressão”, além de as considerarem símbolos de prestígio. Haveria, assim, menos limitação ao emprego desses sistemas, de forma que a superioridade militar não seria uma garantia contra o ataque de Estados mais fracos (Kartchner, 2002, p.275).

A literatura sobre não-proliferação ajuda a construir um mapeamento mais elaborado das pressões externas sobre as grandes potências atômicas e a compreender melhor a natureza da ameaça, mas não se propõe a analisar o processo doméstico de formação das preferências desses Estados quanto ao controle de armas e ao desarmamento nucleares em face dessas ameaças. Nesse sentido, esta pesquisa poderá trazer uma contribuição relevante ao se debruçar sobre tal processo e explorar sua interação com a negociação internacional. A consideração da dimensão interna é fundamental para um melhor entendimento das decisões tomadas pelas grandes potências atômicas nas questões de política externa e de segurança, pois, para que mantenham sua posição de destaque, precisarão fazer escolhas entre buscar cooperação ou selecionar interesses unilaterais protegidos por capacidades militares. Como isso afeta as obrigações assumidas em tratados assinados pelo país e os orçamentos de defesa de forma significativa, tais decisões requerem o debate não somente dentro do Executivo, mas de seus membros com os demais atores políticos e sociais domésticos (Sims, 2002, p.55). Dentre os elementos domésticos mais relevantes que serão considerados nesta tese, cabe destacar alguns daqueles apresentados por Sims (2002): a cultura estratégica; as instituições políticas e legais

para negociação, conclusão e manutenção de acordos de controle de armas e o papel dos grupos de interesse. A originalidade desta pesquisa em relação à desenvolvida por Sims (2002) está na consideração não apenas de outros casos além dos relacionados aos EUA, mas da interação desses fatores domésticos com a negociação internacional.

2.2.1.

A cultura estratégica

Segundo Sims (2002, p.56-57), a cultura política remete ao conjunto nacional de ideais, interesses e propensões nos quais os formuladores de decisão se baseiam. A cultura estratégica é uma subárea que engloba paradigmas de relevância para a segurança e ajuda a explicar por que soluções específicas quanto ao controle de armas são vitoriosas, algumas vezes não são aceitas no exterior e, mesmo desacreditadas, podem regularmente reaparecer. Para se identificar a cultura estratégica, devem-se observar idéias, mitos e crenças que são regularmente citados nos discursos dos políticos e nos *press releases* dos formuladores de decisão. Ela é em geral definida pela circunstância geográfica e pela experiência de guerras repetidas. Os formuladores de decisão, contudo, devem evitar dois perigos ao levarem em conta tal cultura na definição das políticas: a supersimplificação e as suposições de imutabilidade. Cabe lembrar que os efeitos constitutivos de tal cultura estratégica sobre a identidade dos atores envolvidos não serão examinados nesta pesquisa e que os elementos que a compõem serão considerados como variáveis intervenientes entre as preferências dos atores e as decisões estatais.

Para trabalhar mais especificamente com os efeitos das crenças baseadas na cultura estratégica, pretendo trazer a contribuição de Lock-Pullan (2006). Focando especificamente o caso dos EUA, o autor ressalta que a vitória na primeira Guerra do Golfo levou ao maior uso da força aérea e das Forças Especiais e à exploração cada vez maior da tecnologia, elementos inseridos na cultura estratégica do país. A tendência foi reforçada pela ênfase na realização de “guerras virtuais” no ar e no espaço. Porém, segundo o autor, essa configuração das forças e do pensamento militar limitou a estratégia norte-americana: a confiança pesada em tecnologia para a conquista de vitória em guerras às custas de uma consideração mais séria dos aspectos sociopolíticos do aparato de guerra trouxe problemas para a reconstrução pós-conflito e a esperança de paz (Lock-Pullan, 2006, p.393-395). O autor enfatiza, no momento contemporâneo, a relevância da cultura estratégica no contexto da guerra contra o terror.

Entretanto, meu objetivo nesta tese é transcender tal proposta e considerar a relevância dessa cultura também nas questões relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares. Além disso, pretendo aplicar tais considerações também ao contexto russo, que Lock-Pullan (2006) não se dispôs a examinar. A cultura estratégica será considerada na medida em que interfira nos cálculos do Executivo e do Legislativo na tomada de decisões acerca de instrumentos voltados para o controle de armas e o desarmamento nucleares e, principalmente, na informação prestada a eles por grupos de interesse como as Forças Armadas em contextos de incerteza estratégica. Pretendo iluminar como a confiança na tecnologia para a atuação militar e a necessidade de preservar a capacidade de desenvolvê-la a fim de lidar com a complexidade das novas ameaças podem tornar as disposições desses atores mais assertivas e conservadoras em relação a assuntos de controle de armas e desarmamento nucleares. Isso pode dificultar a cooperação internacional na construção de iniciativas mais formais e densas nessas áreas, em especial oferecendo a certeza aos atores de que a opção estratégica a ser adotada é o desenvolvimento de armas tecnologicamente mais avançadas para fortalecer o *status* das grandes potências atômicas nos principais fóruns internacionais e defender valores nacionais e universais, por exemplo.

2.2.2.

A estrutura institucional e o papel do Legislativo

Já a estrutura institucional interna de um Estado afeta a forma como o controle de armas é negociado. O processo político determina quem terá oportunidade de influenciar os resultados. Segundo Sims (2002, p.57), governos com Executivos fortes tendem a maiores flexibilidade e determinação nas negociações. Já aqueles com Legislativos eficientes oferecem confiança ampliada na durabilidade dos acordos, mesmo quando trazem atrasos na ratificação e na implementação. Os Estados com sociedades civis definidas por fortes tradições de processo legal tenderão a levar compromissos jurídicos mais a sério. Embora governos possam pensar na capacidade de inteligência de um adversário como uma ameaça à sua segurança, essa é também uma medida da capacidade daquele Estado de ser um parceiro responsável no controle de armas. Os acordos sobre controle de armamentos podem incorporar procedimentos para a troca de dados, enquanto deliberadamente ampliam as capacidades e a legitimidade das instituições de inteligência entre as partes, como os meios técnicos nacionais de verificação. Conforme indiquei neste capítulo e no anterior, a distribuição

de poder decisório promovida pelas instituições políticas domésticas será considerada como uma das variáveis independentes na pesquisa.

A investigação dessa distribuição de poder permite também iluminar o papel fundamental de um ator às vezes concebido como secundário, aquiescente e pouco importante na formulação da política externa e na negociação internacional: o Legislativo. Como apontam DeLaet & Scott (2006, p.178), estudos mais recentes concluem que, no caso dos EUA, o Congresso exerce uma influência sobre a política externa maior do que a tipicamente esperada. Tais autores lembram que, durante a Guerra Fria, os tratados da área de controle de armas em geral não eram afetados pela política partidária no Congresso norte-americano e que, em deferência à liderança presidencial, tais atos internacionais geralmente obtinham o apoio bipartidário. No mundo pós-Guerra Fria, os autores apontam que o Senado estaria mais propenso a incluir reservas nos tratados e a adotar um comportamento mais assertivo em face de sua preocupação com a substância política desses atos internacionais (DeLaet & Scott, 2006, p.178-179).

DeLaet & Scott (2006, p.180) lembram que, embora o presidente esteja no centro da formulação da política externa, a importância crescente dos fatores e das instituições domésticos e da posição do Congresso no sistema político dos EUA torna a instituição potencial e realmente influente sobre um amplo escopo de questões nessa área. No caso norte-americano, o papel do Congresso é definido pela Constituição, que estabelece que diferentes instituições compartilhem poderes sobre a decisão tomada pelo Estado e que também atribui aos parlamentares o poder de aprovação do orçamento militar e sua função legislativa geral. Seus membros também estão abertos à pressão dos grupos de interesse, dos quais tratarei mais adiante. O fim da Guerra Fria, a ampliação da interação entre as dimensões doméstica e internacional e o aumento das pressões dos grupos internos levaram a maiores desafios congressuais à liderança presidencial. Ademais, a falta de consenso sobre o conteúdo da política externa e de apoio bipartidário a uma variedade de questões, a maior difusão dos riscos à segurança e a economia mundial mais interdependente parecem ter se combinado a fim de oferecer maiores incentivo e oportunidade aos congressistas para serem mais assertivos e propensos ao uso de reservas nos documentos de ratificação de tratados (DeLaet & Scott, 2006, p.181-182).

A partir dessa constatação, DeLaet & Scott (2006, p.182) apontam três variáveis que remetem aos elementos que orientam as decisões e as posições dos membros do Congresso: as preocupações eleitorais, as preferências individuais e o partidarismo. As primeiras são fundamentais

na definição dos votos dos congressistas, já que os atores preocupados com a reeleição devem acomodar as preferências do eleitorado. Os incentivos para que os membros de Congresso se engajem em questões de política externa podem até mesmo ser alimentados por mudanças no contexto internacional, em que tais atores vislumbrem vantagens que sejam exploradas domesticamente, como a crítica a uma liderança a que se opõem ou o veto a acordos que tragam prejuízos a setores politicamente ativos na sociedade (DeLaet & Scott, 2006, p.182).

As preferências políticas pessoais remetem, na visão de DeLaet & Scott (2006, p.182), a ideologias individuais que se mostraram fortes mecanismos de previsão de votos sobre questões de defesa e política externa. Com menos atenção do eleitorado, os congressistas são mais capazes de agir com base nas suas próprias visões políticas. Cumpre lembrar que, nesta pesquisa, as ideologias e as crenças mantidas pelos indivíduos serão trabalhadas de forma distinta de suas preferências e escolhas políticas. As ideologias e as crenças mantidas pelos indivíduos são vistas como variáveis intervenientes entre as suas preferências e as decisões estatais. Além disso, busco sanar a subexploração dessas crenças na obra dos autores em questão ao sinalizar que elas podem oferecer mapas aos atores em contextos de incerteza estratégica e influenciar o comportamento dos atores ao estarem internalizadas em instituições⁵³, por exemplo.

⁵³ Examinando especificamente as decisões do Senado norte-americano, Auerswald (2006) ressalta que a ideologia também pode afetar o número de provisões de ratificação inseridas num ato internacional particular pelos votantes medianos no Senado. Tradicionalmente, conservadores tiveram maior desconfiança em relação a acordos internacionais do que os liberais, o que pode afetar o comportamento dos conservadores durante os debates relacionados à ratificação. Senadores conservadores podem inserir provisões adicionais para garantir que os EUA mantenham sua liberdade de ação na arena internacional por meio da limitação do escopo e da duração de um tratado, da colocação de condições ou de limitações sobre a aquiescência dos EUA em relação ao tratado e do requerimento de informação pelo Executivo a fim de permitir que o Senado monitore o efeito de um tratado sobre os interesses nacionais dos EUA. Assim, na visão do autor, quanto mais conservador for o votante mediano no Senado, maior será o número de provisões que o Senado incluirá no documento de ratificação. Creio que tal proposição possa se aplicar especialmente quando as preferências e/ou as crenças dos membros do Executivo sejam distintas das dos votantes medianos no Senado. Assim, os votantes medianos poderão usar seu poder de emenda a fim de trazer o acordo internacional para mais próximo de suas preferências. Embora concorde com o autor que conservadores tiveram maior desconfiança em relação a acordos internacionais do que liberais, não incorrerei numa generalização indevida nem conceberei que o impacto da ideologia sobre o comportamento dos senadores dar-se-á sempre da mesma forma nos debates relacionados à ratificação, tendo em vista que tal impacto pode também depender das preferências e das crenças políticas dos membros do Executivo.

O partidarismo também é relevante para DeLaet & Scott (2006, p.182-183), pois, desde a Guerra do Vietnã, o processo de formulação da política externa tornou-se mais politizado, e tiveram importância maior as diferenças entre líderes de partido no comportamento de votação congressional sobre política externa e de defesa e entre membros do Congresso que escolhem fazer da política externa o principal foco de sua atenção. Seu impacto pode não ser o mesmo para todas as questões em tal área, mas o Congresso se tornou mais assertivo nesses temas, e o conflito sobre tais questões veio tomando um perfil mais partidário (DeLaet & Scott, 2006, p.182-183). Nesta pesquisa, as preferências podem variar de ator para ator de acordo com a posição política e a afiliação partidária. O partidarismo será trabalhado principalmente em casos de governo dividido, em que tais divergências se manifestam de forma mais decisiva.

A partir da consideração de tais variáveis, DeLaet & Scott (2006, p.184) desenvolvem os seguintes argumentos:

1. As preocupações eleitorais, refletidas na preocupação com as preferências do eleitorado e nas considerações sobre a reeleição, definirão os votos dos membros do Congresso sobre os tratados de controle de armas, com membros vulneráveis às pressões da sociedade civil estando mais propensos a apoiar tratados que outros congressistas;
2. As preferências políticas dos senadores, refletidas nas suas ideologias individuais, guiarão seus votos sobre controle de armas, com membros liberais mais propensos a apoiar tratados que os conservadores;
3. O partidarismo importará mais para os votos pós-Guerra Fria, com membros do partido do presidente mais propensos a apoiar os tratados e membros da oposição mais propensos a se voltar contra eles (DeLaet & Scott, 2006, p.184).

Ao longo desta pesquisa, darei ênfase aos três argumentos, embora dê um tratamento diferente de DaLaet & Scott (2006) às preferências políticas apresentadas no segundo, conforme indiquei acima. Esses autores também reconhecem que uma série de fatores adicionais pode exercer um papel importante na orientação das decisões e das posições dos membros do Congresso e inserem como variáveis de controle os tipos de tratado – sobre armas nucleares ou outras armas de destruição em massa –, as partes envolvidas – tratados bilaterais ou multilaterais –, a área do país de onde veio o legislador e a participação em comitês congressuais (DaLaet & Scott, 2006, p.184-185). Nesta tese, tais elementos serão concebidos como fatores condicionantes dos cálculos de custos e benefícios acerca dos melhores

cursos de ação a serem adotados pelos membros do Legislativo, cujas preferências serão concebidas como variáveis independentes neste estudo.

A obra de DeLaet & Scott (2006) limita-se, contudo, à consideração do caso norte-americano, além de subexplorar a interação dos fatores domésticos assinalados acima com a negociação internacional. Esta investigação busca superar essas limitações, aplicando tais elementos também à análise da Rússia e evidenciando como os elementos internos são importantes não só na definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais, mas no decorrer das próprias conversações relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares. Porém, o fato de buscar explorar as mesmas dimensões nas esferas domésticas de cada grande potência atômica considerada na pesquisa não significa que me aliene em relação às especificidades de cada uma e às possíveis diferenças entre elas. Estou plenamente consciente, por exemplo, de que, na Rússia, o sistema multipartidário pode alimentar ainda mais divergências entre os atores políticos do que no sistema de predomínio de dois partidos nos EUA. A consideração das preferências dos atores políticos e das diferentes distribuições de poder decisório promovidas pelas instituições domésticas como variáveis independentes permitirá que examine cuidadosamente os efeitos dos elementos condicionantes aos cálculos feitos pelos atores políticos em cada caso, bem como as especificidades das configurações da relação entre Executivo e Legislativo nas duas potências.

2.2.3.

O papel dos grupos de interesse

Da mesma forma que destaque no desenvolvimento do marco teórico desta pesquisa, Sims (2002, p.58-59) ressalta que o controle de armas envolve dois processos políticos paralelos: as negociações com uma ou mais partes internacionais e as barganhas internas entre grupos de interesse e burocracias. Os acordos nessa área podem ter o efeito indireto de sustentar setores industrial-militares estrangeiros às custas das economias domésticas. Com empregos e economias locais em jogo, políticos podem ser fortemente influenciados pelas visões do setor privado sobre controle de armas. Porém, o setor industrial pode também ser grande apoiador desses acordos. Os regimes de inspeção ampliam o mercado de sensores e satélites de reconhecimento, o que, por sua vez, gera novas demandas militares por tecnologias *stealth* e outras formas de camuflagem. Por outro lado, quando o interesse público em segurança e em limitação de prejuízos é alto, a indústria pode

conquistar benefícios nas suas relações públicas aliando-se ao interesse nacional ao custo aparente de lucros no curto prazo (Sims, 2002, p.58-59). Concordo com a argumentação de Sims (2002) acerca da relevância dos grupos de interesse, mas busco transcendê-la ao mostrar que tais atores podem informar o Executivo e o Legislativo acerca da natureza das questões e dos acordos e, assim, minimizar a incerteza e a falta de conhecimento sobre a questão – em geral por parte do Legislativo –, que podem fazer com que atos internacionais mutuamente benéficos sejam rejeitados. Em vez de somente abrir a caixa preta e identificar a posição e a influência desses grupos na formação de posturas estratégicas e preferências nacionais, busco demonstrar como eles interferem na negociação internacional e no consentimento para a ratificação do acordo por meio da oferta de informação.

Cumpro destacar que nem todos esses grupos exercem a mesma influência sobre os processos de formulação da política externa e de negociação internacional. Em determinadas situações, sua influência pode ser bastante limitada. A capacidade de interferir nesses processos é dependente, primeiramente, da distribuição do poder decisório promovida pelas instituições domésticas. Para que se considere a relevância deles de acordo com a perspectiva adotada nesta tese, é preciso identificar se os atores informados por eles são dotados de poder de decisão. Embora os membros de grupos de interesse não tenham responsabilidade formal sobre as decisões de política externa e de segurança, as instituições podem alocar mais poder para membros do Executivo ou do Legislativo que sejam informados por determinados grupos e não por outros. Dependendo da distribuição de poder, os grupos de interesse mais influentes podem variar não apenas de país para país, mas de questão para questão. Como ressalta Milbrath (1967, p.235-237), o formulador de decisão é legalmente responsável por tomar a decisão final e tem poder para decidir quem vai ouvir. A maior limitação a esse poder, contudo, é seu desejo de manter apoio político. A atenção dele não segue automaticamente do fato de que um grupo tenha o direito de se preocupar com um problema sob consideração. A partir da decisão necessária sobre quem vai ouvir, o ator define os grupos de interesse envolvidos⁵⁴.

⁵⁴ Uma vez identificados os atores dotados de poder decisório pelas instituições domésticas, é possível apontar condições que devem ser preenchidas para que os grupos exerçam mais influência na oferta de informação aos atores políticos do que os outros. Segundo Milbrath (1967, p.238-244), os líderes dos grupos de interesse devem conhecer a identidade dos atores envolvidos numa decisão e os passos pelos quais suas deliberações devem passar. É importante saber o *timing* das mensagens enviadas: geralmente, a mensagem que chega antes de o problema se configurar para o formulador de decisão pode ser perdida antes que ele considere cursos alternativos de ação. Ao mesmo tempo, a

Independentemente da influência individual que cada um exerça, como os membros de grupos de interesse não têm responsabilidade formal sobre as decisões de política externa e de segurança, considerarei predominantemente nesta pesquisa que 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 legisladores e membros do Executivo. Receberão atenção especial as Forças Armadas, os grupos industriais, os *think tanks* e as ONGs de movimentos sociais pelo seu maior envolvimento nos temas de desarmamento e controle de armas. Ocasionalmente, os papéis da mídia⁵⁵ e da opinião pública⁵⁶ serão examinados.

mensagem que chega depois de uma alternativa ter sido selecionada encontrará relutância por parte do formulador de decisão de reabrir a questão. Com o destinatário em vista e a escolha do *timing* correto, o grupo precisa de um canal aberto até seu alvo. Essa é a principal razão pela qual representantes de grupos de interesse tentam desenvolver contatos. Os contatos não garantem recepção favorável às mensagens, mas podem facilitar sua chegada sem distorções. Elas são filtradas com base na legitimidade e na credibilidade. A mensagem será considerada legítima se o formulador de decisão acreditar que o grupo de interesse tem o direito de reivindicar sobre a questão. A forma mais certa de se obter credibilidade é estabelecer uma reputação de precisão, além de que a mensagem pode também conter dados únicos que a posição peculiar do remetente permite a ele conhecer bem, particularmente os especialistas. É mais fácil demonstrar isso nas questões de política doméstica, que em geral têm conseqüências diretas para os cidadãos; nas questões de política externa, as conseqüências são mais indiretas. Em questões domésticas, os grupos em geral têm mais informação sobre impacto de política proposta sobre população do que em questões de política externa. A mensagem também pode conter credibilidade pela força de um argumento que apresente. O remetente tentará encontrar formas de convencer o formulador de decisão de que é importante para ele ouvi-lo. A forma mais certa de fazer isso no caso de um formulador de decisão é mostrar a ele como se protegerá ou terá ganhos políticos ao ouvir.

⁵⁵ O poder da mídia nessa área advém do papel de informar e de formar a população, relatando o desenvolvimento das negociações, caracterizando as questões em jogo, relatando o resultado das audiências e ajudando a definir as atitudes do público com relação aos tratados na área de controle de armas e desarmamento (Sims, 2002, p.71). A relevância da mídia nas discussões relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares é crescente, pois, embora a opinião pública ainda tenha pouca participação direta nesses temas, a informação pela mídia à população pode exercer impacto sobre as perspectivas de reeleição dos membros do Executivo ou a conquista de ganhos domésticos.

⁵⁶ Nesta tese, as pressões exercidas pela opinião pública serão consideradas por meio da intermediação feita pelos grupos de interesse acima citados na comunicação entre os cidadãos e as autoridades, mais especificamente das informações que esses grupos oferecem a tais autoridades acerca da dinâmica social doméstica em torno desses temas. Milbrath (1967, p.232-235) aponta que os grupos de interesse transmitem e interpretam as mensagens que vêm dos membros do governo e são dirigidas ao corpo político-social, bem como na outra direção. Além disso, os impactos das decisões tomadas sobre a opinião pública e as respostas da população a essas decisões também serão considerados na efetuação do cálculo acerca das opções estratégicas mais interessantes

As Forças Armadas oferecem aos atores políticos conselhos sobre assuntos militares. Como aponta Halperin (1972, p.310-311), os militares norte-americanos têm o monopólio virtual sobre a oferta de informação ao presidente sobre a prontidão e as capacidades das forças. Embora outros grupos possam oferecer recomendações nessa área, o acesso deles à informação é limitado. Por mais que o presidente confie nos julgamentos dos funcionários responsáveis pela pasta de defesa, a análise desses funcionários deve estar calcada em avaliações de campo e de material factual básico oferecido pelos militares. Os julgamentos sobre a efetividade das operações de combate são também uma área privilegiada das Forças Armadas. A influência delas na oferta de informação e na avaliação de opções que chegam às lideranças é ampliada pelo papel importante que assumem na preparação das estimativas de inteligência. Além disso, líderes militares assumem prestígio e influência com lideranças no Congresso e nos comitês legislativos de Relações Exteriores e de Forças Armadas, responsáveis pela avaliação de atos internacionais relacionados a sistemas atômicos. Com isso, um dos pontos desenvolvidos por Halperin (1972, p.311) e que será explorado nesta pesquisa é a possibilidade de os militares limitarem a influência do Executivo sobre os legisladores ao informá-los sobre questões de controle de armas e de desarmamento nucleares negociadas internacionalmente e nem sempre emitir posições favoráveis às ações do presidente e de sua equipe. Veremos isso não apenas no caso norte-americano, mas no russo no desenvolvimento desta pesquisa.

Halperin (1972, p.312) ressalta que a influência dos militares estende-se também à implementação de decisões presidenciais. A tradição de disciplina, de eficiência e de definição clara de cadeias de comando fortalece a probabilidade de observação e de cumprimento rigoroso das ordens. Contudo, como os militares operam de acordo com procedimentos-padrão, elas podem ser conduzidas de forma equivocada a partir de sua supersimplificação. A dificuldade das lideranças políticas de buscar meios alternativos na garantia da segurança na implementação de decisões no domínio militar reforça a influência das Forças Armadas. Ainda assim, para reduzir essa dependência, o presidente pode, segundo Halperin (1972, p.313-319), buscar outras fontes de informação – como conselheiros no Executivo ou cientistas – ou promover reorganizações em departamentos e ministérios a fim de obter maior acesso a informações em áreas das quais dependa das Forças Armadas⁵⁷. Enquanto

pelos formuladores de decisão. Para mais detalhes sobre o papel da opinião pública nas decisões de política externa, ver Holsti (1992).

⁵⁷ Cumpre destacar que, na contemporaneidade, existem mais fontes de informação para o Executivo nos EUA do que havia no

Halperin (1972) limitou-se a analisar o contexto norte-americano, procurarei observar no Capítulo 4 se e como as funções das Forças Armadas enumeradas pelo autor são também observadas nas Forças Armadas russas e identificar possíveis diferenças que ocorram entre tais países em face da distribuição de poder entre os grupos domésticos promovida pelas instituições de cada um. Ademais, como a obra de Halperin (1972) foi produzida durante a Guerra Fria, atualizarei sua abordagem a fim de considerar as informações oferecidas pelas Forças Armadas ao Executivo e ao Legislativo acerca dos desenvolvimentos técnico-militares do novo relacionamento estratégico entre os EUA e a Rússia e do combate a Estados-pária e organizações terroristas.

Já os grupos da indústria podem ser lobistas nas questões de controle de armas e desarmamento e informar congressistas sobre os impactos de acordos internacionais. Os parlamentares pesam se as políticas nessa área ameaçam interesses dessas companhias. Porém, enquanto muitas firmas ganham com a venda de armas e suas tecnologias, outras lucram com a necessidade crescente de equipamento e de tecnologia de monitoramento. Como resultado, as negociações sobre controle de armas colocaram algumas firmas contra outras. A população nem sempre está consciente do poder desse *lobby*. Por exemplo, existem especialistas que se opõem ao CTBT por temerem que, sem testes, a infra-estrutura de pesquisa e desenvolvimento de armas possa ser enfraquecida, pois cientistas procurariam emprego em outros setores (Sims, 2002, p.70-71).

Os *think tanks* são organizações privadas dedicadas à pesquisa, que ajudam a estruturar o debate técnico e oferecer informações aos formuladores de decisão e à sociedade civil sobre os assuntos relacionados a controle de armas e desarmamento. O ímpeto de criação vem de cidadãos engajados, militares interessados em ligar conceitos estratégicos ao planejamento de forças por meio de estudos feitos em centros de pesquisa ou mesmo antigos burocratas (Sims, 2002, p.70). Tais *think tanks* e as ONGs dedicadas à promoção do entendimento público podem estar inseridos no contexto de movimentos sociais, que unem participantes individuais em torno de um conjunto comum de preferências, com o objetivo de alterar certas práticas sociais ou mudar estruturas institucionais. O resultado pode ser uma ação tomada fora dos métodos-padrão de participação política. Como ressalta Dorsey (1993, p.240-241), as organizações de movimentos sociais distinguem-se como atores sociais únicos com significado político pelo seu compromisso com a

momento de produção da obra de Halperin (1972). Isso foi facilitado pela ampliação dos canais de participação dos grupos organizados da sociedade civil no sistema político norte-americano e da difusão de novas tecnologias que facilitam o acesso à informação.

reestruturação de agendas. Diferentemente de grupos de interesse tradicionais que podem simplesmente operar sob um cálculo dos interesses particularistas por práticas políticas institucionalizadas, elas podem procurar transformar o ambiente em que as decisões são tomadas para causar uma mudança estrutural na conduta social, bem como operar fora das instituições estabelecidas para condicionar valores sociais e estruturar o debate. Os métodos de ação dos grupos de interesse na esfera institucionalizada podem ser empregados quando apropriados. As organizações de movimentos sociais podem ter como alvo o comportamento dos indivíduos nas sociedades; mudar decisões tomadas numa estrutura política pela redefinição do ambiente em que as decisões são tomadas; e tentar participar nos atos de barganha num engajamento direto nos processos políticos estatais (Dorsey, 1993, p.240-241).

No âmbito desta pesquisa, será enfatizada a terceira possibilidade acima, pois, nessa situação, tais organizações se comportam predominantemente como grupos de interesse tradicionais informando o Legislativo sobre o conteúdo da cooperação internacional, por exemplo. Reconheço que as organizações de movimentos sociais – em especial as de caráter transnacional – podem tentar subverter a capacidade dos governos nacionais de legitimar políticas vistas como impopulares e a construção de iniciativas fora do escrutínio público. Os movimentos sociais transnacionais podem, por exemplo, conduzir uma ação direcionada para outros atores globais ou tentar manipular o processo de formulação da decisão estatal por meio da subversão de suas linhas políticas. Estarei atento para essa possibilidade, mas minha ênfase será dada no papel de movimentos sociais – inclusive os transnacionais – como atores que podem estabelecer parâmetros pelos quais questões sejam avaliadas e debatidas a partir da disseminação de informação e da conscientização, bem como da pressão pela prestação de contas de formuladores de decisão a padrões doméstica ou universalmente aceitos (Dorsey, 1993, p.247-249).

2.3.

Rumo ao diálogo com a Segurança Internacional e a Teoria de Relações Internacionais

Com o instrumental analítico apresentado acima, será possível explicar as mudanças das decisões político-estratégicas de grandes potências atômicas quanto à cooperação internacional na área de controle de armas e desarmamento nucleares, tendo como estudo de caso suas decisões em relação ao plano de ação de 13 passos práticos. Poderei, primeiramente, explicar que tal transformação é

resultado da alteração das preferências dos membros do Executivo. Esse instrumental viabilizará também, em interação com a dimensão externa, a consideração das preferências da maioria do Legislativo e dos principais grupos de interesse.

Além de observar as transformações nas preferências dos atores, poderei explicar as alterações das decisões das grandes potências atômicas a partir da mudança da ocupação dos principais cargos voltados para a formulação das políticas externa e de segurança, cujas competências são distribuídas pelas instituições domésticas. Ademais, poderei verificar se a alteração das crenças dos principais atores políticos para disposições mais assertivas e conservadoras em relação à natureza do sistema internacional e à centralidade dos fatores militares na formulação da política externa dificulta a cooperação internacional na área de controle de armas e desarmamento nucleares. O instrumental analítico desenvolvido neste capítulo será agora aplicado ao exame das decisões dos EUA e da Rússia com relação ao plano de ação de 13 passos práticos. No Capítulo 3, analisarei as decisões norte-americanas; no 4, as russas.