

1

Introdução

Em 24 de maio de 2002, os presidentes George W. Bush e Vladimir Putin assinaram em Moscou o Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas¹ (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions, Strategic Offensive Reductions Treaty, SORT*), mais conhecido como o “Tratado de Moscou”. Ele estipula a redução do número agregado de ogivas nucleares estratégicas dos EUA e da Rússia, de modo que, em 31 de dezembro de 2012, tal número não exceda 1.700 a 2.200 para cada país. Esse foi o primeiro acordo² bilateral sobre reduções ofensivas estratégicas firmado por ambas as partes em quase uma década e representou, junto à Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica assinada pelos dois presidentes, um marco do novo relacionamento entre os EUA e a Rússia. Para Bush, o SORT liquidou o legado de hostilidade nuclear da Guerra Fria. Putin caracterizou o tratado como um “passo adiante”, que oferecia uma base forte para darem continuidade à resolução dos pontos críticos nas relações bilaterais, à administração das diferenças e à criação de oportunidades para os dois países, em conjunto com os aliados (Bleck, 2002i; Bush & Putin, 2002; Estados Unidos da América, Casa Branca, 2002f; Estados Unidos da América & Federação Russa, 2002a,b; Kimball, 2002b; The Acronym Institute, 2002g; Woolf, 2002).

Ao contrário dos acordos bilaterais anteriores sobre controle e redução ofensivos estratégicos assinados pelos

¹ O tratado é intitulado “Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas”, na tradução da cópia em inglês, e “Acordo sobre a Redução de Potenciais Ofensivos Estratégicos”, na tradução da cópia em russo. Os representantes não conseguiram chegar a um entendimento sobre um único nome para o tratado. Os membros do Executivo norte-americano não desejavam incluir no título a palavra “armas” como sujeitas às reduções, pois o vocábulo é mais usado em referência a veículos de lançamento e a lançadores. Em russo, era preciso um substantivo que determinasse o que estava sujeito às reduções. Assim, o título em russo refere-se à redução de “potenciais” (Bush, 2002c; Woolf, 2002).

² Nesta dissertação, utilizarei o termo “acordo” (*agreement*) em referência a qualquer entendimento entre as partes quanto a seus respectivos direitos e deveres em relação a um determinado tema. Como explorarei mais detalhadamente no quarto capítulo, o termo “tratado” (*treaty*) será utilizado para designar os acordos internacionais assinados pelo presidente norte-americano e que devem receber o consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para a ratificação (Lectric Law Library, 2002).

membros do Executivo dos EUA e pelos da URSS / Rússia, o SORT não é minucioso, preciso ou completo. Ele não inclui definições detalhadas de sistemas, regras de contagem, procedimentos rigorosos para eliminação ou provisões próprias para verificação e monitoramento. O tratado não define quais ogivas nucleares estratégicas cobre – as desdobradas, as na reserva ou ambas – nem como serão contadas. Além disso, não estabelece limites ao número total de mísseis e de bombardeiros estratégicos e admite que cada lado determine a composição de suas forças ofensivas estratégicas desdobradas, não definindo contorno para elas no curso das reduções. O acordo não estipula como as reduções devam ser realizadas. Já que não determina a destruição de ogivas, possibilita que elas sejam simplesmente removidas do desdobramento e armazenadas para possível redobramento. O cronograma das reduções é incerto, pois o acordo não inclui limites provisórios. Isso permite que cada lado tenha autonomia para estipular como e quando, dentro do limite estabelecido, reduzir ogivas nucleares estratégicas (Bleek, 2002i; Bush & Putin, 2002; Estados Unidos da América, Casa Branca, 2002f; Estados Unidos da América & Federação Russa, 2002a,b; Kimball, 2002b; The Acronym Institute, 2002g; Woolf, 2002).

Ademais, o fato de as datas de implementação e de expiração do acordo serem as mesmas leva a crer que é tecnicamente impossível violá-lo. A cláusula de denúncia é distinta das de acordos anteriores. Cada parte pode efetuar-la por nota diplomática, e o prazo estabelecido para a efetivação da denúncia é de apenas três meses. O denunciante não precisa justificar sua decisão citando eventos extraordinários que ameacem seus interesses supremos. O acordo aponta que a Comissão Bilateral de Implementação deva se reunir pelo menos duas vezes ao ano, mas detalhes como sua composição e o cronograma dos encontros não foram definidos (Bleek, 2002i; Bush & Putin, 2002; Estados Unidos da América, Casa Branca, 2002f; Estados Unidos da América & Federação Russa, 2002a,b; Kimball, 2002b; The Acronym Institute, 2002g; Woolf, 2002).

Com respeito à verificação, ambos os lados decidiram continuar confiando nas provisões do primeiro Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Strategic Arms Reduction Treaty I, START I*), mas o acordo expira em 2009 e não houve iniciativa de prorrogá-lo ou de estabelecer provisões para verificação específicas para o SORT (Bleek, 2002i; Bush & Putin, 2002; Estados Unidos da América, Casa Branca, 2002f; Estados Unidos da América & Federação Russa, 2002a,b; Kimball, 2002b; The Acronym Institute, 2002g).

O Senado norte-americano aprovou a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado, por 95 votos a zero, em 6 de março de 2003. Em 14 de maio de 2003, a Duma aprovou a lei federal sobre a ratificação do SORT por 294 votos a 134. Em março, ela tinha decidido adiar a votação do tratado por tempo indeterminado, em face da preocupação com possíveis impactos políticos da então iminente ação dos EUA no Iraque. O Conselho da Federação russo votou favoravelmente ao acordo em 28 de maio (Boese, 2003; Federação Russa, Ministério das Relações Exteriores, 2003; The Acronym Institute, 2003c). Com a finalização de tais procedimentos pelo Senado norte-americano e por ambas as casas do Parlamento russo, Bush e Putin trocaram instrumentos de ratificação do SORT em São Petersburgo, em 1º de junho de 2003, e o tratado entrou em vigor imediatamente (Bush & Putin, 2003a,b).

Esta pesquisa visa a explicar a assinatura do SORT pelo presidente George W. Bush e a aprovação unânime, pelos senadores norte-americanos, da resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado. Essas decisões serão vistas como resultados de um jogo de negociação em que se observam a interação e a influência recíproca entre os níveis internacional e doméstico (Milner, 1997, p.18-19) e em que serão consideradas as escolhas políticas de membros dos Executivos dos EUA e da Rússia e de senadores norte-americanos. Antes de me lançar sobre a investigação de tal jogo interativo, pretendo apontar de forma mais detalhada as bases a partir das quais ele se desenvolveu. Primeiramente, apresentarei o contexto histórico em que se desenvolveram o controle e a redução do número de armas estratégicas e não-estratégicas norte-americanas e soviéticas / russas, processo do qual provém o Tratado de Moscou. Posteriormente, explicarei a nova postura estratégica e a posição inicial norte-americana para as conversações com os russos como o resultado do jogo de negociação entre os membros do Executivo e do Senado dos EUA, levando também em conta as posições de membros do Executivo russo.

No item 1.1, será indicada mais especificamente a forma como pretendo oferecer uma contribuição à literatura sobre o SORT. No item 1.2, apresentarei as questões que motivam a investigação e as hipóteses cuja correção pretendo verificar. Nos itens 1.3 e 1.4, serão apontadas, de forma geral, as perspectivas analíticas que utilizarei na investigação e a metodologia aplicada, respectivamente. No item 1.5, exporei o plano da dissertação, indicando os capítulos em que foi organizada.

1.1. Justificativa

O SORT denota o compromisso inovador dos membros dos Executivos dos EUA e da Rússia de efetuar reduções ofensivas estratégicas de uma forma ao mesmo tempo legalmente vinculante e maleável (Powell, 2002b). Para se entender melhor o perfil de tal acordo, cumpre observar brevemente o conceito de legalização³ desenvolvido por Abbott et al. (2000). Segundo os autores, essa é uma forma particular de institucionalização, caracterizada por três aspectos:

1. Obrigação: Os atores são legalmente limitados por uma regra ou por um compromisso. Seu comportamento está sujeito ao escrutínio sob regras, procedimentos e discursos gerais do direito internacional, bem como da legislação doméstica;
2. Precisão: As regras definem de forma específica e detalhada, sem ambigüidade, a conduta que requerem, autorizam ou proíbem;
3. Delegação: Confere-se autoridade a partes terceiras para que implementem, interpretem e apliquem as regras, bem como para que resolvam disputas e criem regras no futuro (Abbott et al., 2000, p.401).

Como veremos mais detalhadamente nos próximos capítulos, os instrumentos significativos para controle ou para redução ofensivos estratégicos dos EUA e da URSS / Rússia – inclusive o SORT – tiveram alto nível de obrigação e baixo nível de delegação. Os representantes das partes firmaram seus compromissos em documentos que apresentavam obrigações regidas pelo direito internacional e passaram pelos trâmites legais de assinatura e de ratificação. Nesses acordos, não houve delegação considerável de autoridade para uma terceira parte. Porém, de forma distinta aos outros acordos, o SORT não tem termos precisos sobre como as reduções devam ser implementadas ou como as ogivas devam ser contadas nem define detalhes acerca da composição e da agenda da Comissão Bilateral de Implementação. Assim, o SORT é um novo instrumento para reduções ofensivas estratégicas, que tem, ao mesmo tempo, um alto nível de obrigação e um baixo nível de delegação – como seus

³ O conceito de legalização apresentado neste item tem apenas o objetivo de melhor definir o perfil de acordos bilaterais específicos sobre o controle e a redução ofensivos estratégicos assinados por norte-americanos e por soviéticos / russos, com ênfase no SORT. Não pretendo entrar num debate de maior profundidade sobre as implicações da variação em cada uma das dimensões do conceito nem sobre as suas limitações e falhas.

antecessores –, mas um baixíssimo nível de precisão – de forma distinta aos que o precederam.

Tendo isso em vista, o objetivo é oferecer uma contribuição especificamente à literatura sobre o SORT. Cumpre destacar que trabalharei com distintos corpos de literatura complementar, a saber: uma específica sobre a Nova Relação Estratégica EUA-Rússia; outra sobre a política externa norte-americana pós-Guerra Fria, com ênfase na de George W. Bush; outra acerca dos acordos anteriores sobre controle e redução de armas assinados pelos membros dos Executivos dos EUA e da URSS / Rússia e outra sobre aspectos legais e aquiescência aos termos de acordos internacionais, em especial sobre controle de armas e desarmamento. As contribuições desses textos serão explícitas no decorrer desta dissertação. A seguir, farei uma breve revisão da literatura específica acerca do SORT e, ao fim deste item, indicarei de forma mais detalhada como pretendo oferecer uma contribuição a ela.

Analistas e observadores nos EUA e na Rússia receberam o SORT como um “útil primeiro passo” no novo processo de reduções ofensivas estratégicas russo-americanas. Eles apreciaram o fato de que o acordo era legalmente vinculante e vigoraria após o fim dos mandatos de Bush e de Putin. Alguns comentaristas russos também notaram que, sendo um tratado, o documento assumia um maior peso na comunidade política internacional e demonstrava que os EUA e a Rússia mantinham o compromisso com o desarmamento nuclear (Woolf, 2002).

James Smith (2004, p.5) aponta que o Tratado de Moscou simboliza, ao mesmo tempo, uma “conclusão lógica da confrontação entre os superpoderes da Guerra Fria” e o início da transição para uma nova estrutura estratégica de cooperação entre os EUA e a Rússia. Para o autor, os acordos sobre redução mútua continuam a desempenhar um papel construtivo; no caso do SORT, um acordo formal legalmente vinculante menos robusto, mas que se mostra como um importante veículo para a ampliação da cooperação, da estabilidade e da previsibilidade. Franklin Miller enfatiza os méritos do tratado na demolição da cortina da Guerra Fria entre EUA e Rússia e no reajuste da estratégia nuclear a fim de lidar com novas ameaças (Gottmoeller et al., 2002). Michael O’Hanlon (2002) afirma que o SORT preserva o espírito de desarmamento nuclear gradual das antigas negociações entre EUA e URSS / Rússia.

Especialistas na Rússia também receberam bem o tratado, mas por outros motivos. O SORT assinalava definitivamente o fim do segundo Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*,

Strategic Arms Reduction Treaty II, START II), que, se tivesse entrado em vigor, baniria os mísseis balísticos intercontinentais com múltiplas ogivas capazes de atingir alvos distintos. Sob o novo acordo, a Rússia seria capaz de estruturar suas forças como desejasse e poderia manter armas que formam um dos pilares de sua postura estratégica. Críticos nos EUA e na própria Rússia rebateram, dizendo que isso poderia minar a confiança e a estabilidade na relação entre os dois países (Woolf, 2002).

Alguns analistas apontaram méritos no tratado, mas indicaram também uma série de limitações. Nikolai Sokov (2002, 2003) reconhece que o SORT traz um enfoque inovador nas ogivas nucleares em vez de dar destaque aos veículos de lançamento. Porém, o autor critica o otimismo acerca de uma “flexibilidade ilimitada” e indica que ambos os lados ainda precisam da segurança, da previsibilidade e da confiança mútua que apenas um regime robusto de verificação pode oferecer. Daí, Sokov enfatiza a necessidade de ambos os países buscarem ampliar as negociações em termos da troca de informação e do desenvolvimento de medidas que limitem a capacidade de desdobramento das ogivas. Nessa linha, Rose Gottemoeller (2002a,b) cita a importância da maior transparência e do desenvolvimento de tarefas relacionadas ao processo de reduções ofensivas estratégicas. Nas palavras da autora, o SORT é parcialmente um sucesso: embora o tratado não estabeleça um cronograma detalhado para as reduções, ele é o melhor resultado possível, já que nem a Rússia nem os EUA estariam dispostos a conduzir uma negociação longa, demorada e custosa de um outro acordo nos moldes do START I.

John Holum (2003) afirma que o novo tratado representa uma reversão da perspectiva unilateral da administração Bush com respeito ao controle e à redução de armas, mas não estipula se cada lado destruirá as ogivas removidas do desdobramento, além de que ignora os ganhos que seriam obtidos com o START II. Wade Boese e J. Peter Scoblic (2002) apontam que o SORT dá continuidade à tendência de reduções ofensivas estratégicas, mas, ao mesmo tempo, mina a previsibilidade e amplia o perigo de proliferação de armas nucleares russas, mantidas sob pouca segurança. Tais autores afirmam que, mesmo quando as reduções forem concluídas, cada lado ainda desdobrará e armazenará milhares de ogivas nucleares estratégicas “cujo único propósito era, de forma presumível, atacar um ao outro”. Para os autores, apesar das declarações de Bush de que os EUA não precisavam manter paridade ogiva a ogiva com a Rússia e que a destruição mútua assegurada estava sendo deixada para trás, o número de armas mantido pelos dois lados sugeria o contrário.

Houve especialistas que realizaram críticas ainda mais severas ao tratado. Alguns analistas centraram seus comentários na falta de provisões que requeressem a eliminação de veículos de lançamento e de ogivas. Alguns russos defendiam que o tratado colocaria o país em desvantagem, pois a Rússia teria que eliminar seus sistemas de armas pela falta de verba, e os EUA manteriam um potencial de redobramento com capacidade de lançamento e ogivas extras. Outros defendiam que o armazenamento de ogivas excedentes criaria riscos potenciais, pois elas poderiam ser vendidas ou mesmo roubadas por organizações terroristas. Além disso, muitos analistas notaram que o novo tratado nem sequer mencionava a redução do número de armas nucleares não-estratégicas, como mísseis de menor alcance e artilharia (Woolf, 2002).

Para Daryl Kimball (Kimball, 2002a,b; Kimball & Kucia, 2003a,b), o SORT era pouco mais que um “acordo de cavalheiros”, que permitiria a cada país continuar a desdobrar e a armazenar milhares de ogivas nucleares anos depois do fim da Guerra Fria (Kimball & Kucia, 2003a). Para Kimball (2002b), tal permissão tornava mais difícil prever os níveis de forças no futuro. Nesse sentido, a ênfase na flexibilidade ocorreu às custas da previsibilidade. Já Sverre Lodgaard (2003) aponta que o SORT é “unilateralismo numa forma bilateral”: segundo o autor, o tratado ignora o princípio da irreversibilidade do desarmamento nuclear, representando um retrocesso em relação às conquistas do START, e negligencia as armas táticas. Para Christopher Paine, o SORT apenas cumpre a intenção da administração Bush de “erodir o conceito de acordos robustos sobre controle e redução de armas” e não garante cortes profundos e verificáveis nas forças estratégicas norte-americanas. Além disso, não provém limites provisórios para as reduções e tem uma cláusula de denúncia excessivamente flexível (Gottemoeller et al., 2002).

Ivo Daalder e James Lindsay (2002b) vêem o SORT como um “perigoso absurdo”, pois, para os autores, ele não liquida o legado da Guerra Fria, nem essa é a intenção da administração Bush. Segundo os especialistas, o tratado faz quase nada pelo controle e pela redução ofensivos estratégicos e visa a preservar a liberdade de ação norte-americana, ao permitir que os EUA desdobrem forças ofensivas estratégicas da maneira que desejem. Assim, o tratado não estipula uma genuína redução de armas.

Nesse breve panorama, é possível perceber que a literatura específica sobre o SORT buscou predominantemente avaliar o tratado, ou seja, identificar seus méritos e / ou suas limitações no processo de reduções ofensivas estratégicas russo-americanas. Tais textos não se debruçaram, contudo, sobre uma investigação densa do processo histórico do qual provém o SORT nem sobre a

análise da formulação das posições iniciais norte-americanas para as conversações com os russos sobre as reduções ofensivas estratégicas. Ademais, deram atenção marginal a dois processos relevantes que definem a probabilidade e a natureza de tal tratado: a interação estratégica entre os negociadores dos governos e as barganhas domésticas para a obtenção de conselho e de consentimento para a ratificação do acordo.

Tendo em vista que meus interesses acadêmicos giram em torno da análise de tais processos e que tenho particular interesse na política militar e estratégica norte-americana, pretendo oferecer uma contribuição específica à literatura sobre o SORT ao examinar a) o papel de acordos completos, detalhados e precisos sobre o controle e a redução de armas estratégicas e não-estratégicas na construção de uma relação mais segura entre EUA e URSS / Rússia durante a Guerra Fria e na década que a seguiu e, a partir disso, a forma como o SORT insere-se no contexto contemporâneo; b) a formação da nova postura estratégica e da posição inicial norte-americana para as conversações com os russos e c) a interação simultânea dos membros do Executivo dos EUA com os da Rússia e com os senadores norte-americanos durante as conversações sobre reduções ofensivas estratégicas e as ações legislativas em relação ao SORT nos EUA. Seguindo um encadeamento lógico na construção do argumento central, pretendo primeiramente apresentar o contexto histórico em que se desenvolveram o controle e a redução de armas dos EUA e da URSS / Rússia, do qual provém o Tratado de Moscou. Posteriormente, o objetivo é indicar as bases a partir das quais se desenvolveu o jogo interativo entre a esfera doméstica e a internacional. Finalmente, analisarei o próprio jogo interativo em questão.

1.2. Questões e hipóteses

Partindo do pressuposto de que a carência de termos detalhados, precisos, completos e substantivos sobre implementação e verificação pode reduzir o valor de um acordo sobre reduções ofensivas estratégicas na construção de uma relação mais segura entre as partes e no avanço efetivo na agenda de desarmamento, busco responder a duas questões:

1. Por que o presidente George W. Bush assinou o SORT, apesar da falta de definições detalhadas de sistemas, de regras de contagem, de procedimentos rigorosos para eliminação e de provisões próprias para verificação e monitoramento?

2. Por que a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado foi aprovada unanimemente pelos senadores norte-americanos, apesar da ausência desses elementos?

Pretendo verificar a correção das seguintes hipóteses:

1. O presidente George W. Bush – bem como os principais membros do Executivo que o auxiliam em assuntos de política externa e de segurança nacional – visava à maximização da flexibilidade estratégica norte-americana para atender a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Ele desejava autonomia para a) definir a forma como implementar as reduções, a fim de com isso armazenar parte das ogivas nucleares estratégicas removidas do desdobramento, que poderiam ser redesdobradas em resposta a contingências potenciais; e b) determinar, dentro de um limite agregado para o número de ogivas nucleares estratégicas, a composição e a estrutura das suas forças ofensivas estratégicas a fim de responder a contingências imediatas e imprevistas, evitando limites ao número total de veículos de lançamento estratégicos e sublimites numéricos ou banimentos de categorias de forças. Tendo conquistado o apoio de grande parte do Senado norte-americano, Bush firmou o compromisso de realizar reduções somente do número de ogivas nucleares estratégicas de um modo legalmente vinculante, mas de maneira a evitar excessivos custos políticos, organizacionais e financeiros de novos tratados robustos, detalhados e extensos, que, por exemplo, impusessem um grande número de restrições à manutenção, à operação e à modernização de suas armas nucleares estratégicas. A flexibilidade do tratado abria espaço para a maximização da flexibilidade estratégica, desejada pelos membros do Executivo dos EUA e por grande parte do Senado norte-americano;
2. Mesmo cientes da falta de meios adicionais de verificação das reduções, de um cronograma para sua implementação até 2012 e de provisões para eliminação das ogivas e dos sistemas de lançamento, os senadores republicanos e alguns democratas ofereceram consentimento para a ratificação do tratado porque acreditavam que o SORT permitia maximizar a flexibilidade estratégica para que o país atendesse a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Grande parte dos democratas ofereceu consentimento para a ratificação do SORT porque

observou que ele pelo menos provia uma plataforma para acordos mais densos e substantivos no contexto do novo relacionamento estratégico entre os EUA e a Rússia – um acordo que era “melhor que nada”.

1.3. Marco teórico de referência

As conversações sobre as reduções ofensivas estratégicas entre os norte-americanos e os russos serão vistas como um “jogo de dois níveis” (Putnam, 1988; Milner, 1997; Moravcsik, 1993). Em nível nacional, forças domésticas – neste caso, os senadores norte-americanos, como se verá adiante – perseguem seus interesses por meio da pressão para que os membros do Executivo adotem medidas favoráveis, enquanto tais membros buscam ampliar seu poder de barganha por meio da construção de coalizões entre essas forças. Em nível internacional, os membros do Executivo buscam maximizar sua habilidade de satisfazer os interesses domésticos, enquanto procuram minimizar as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Os membros do Executivo devem agir simultaneamente no jogo interno e externo (Putnam, 1988, p.434; Moravcsik, 1993, p.15).

Tal perspectiva enfatiza predominantemente a interação estratégica entre membros dos Executivos nacional e internacional e a dinâmica interna acerca da oferta de consentimento para a ratificação dos acordos. Porém, ela não permite analisar de forma mais minuciosa as barganhas políticas das quais resulta a posição negociadora inicial. A fim de obter um maior detalhamento na investigação do processo de formulação da nova postura estratégica norte-americana e da posição inicial para as conversações com os russos, pretendo utilizar, para essa abordagem específica, o modelo burocrático de Graham Allison (1969, 1971). Ele explica o comportamento do Estado pelo jogo de negociação, por meio de circuitos regularizados, entre indivíduos situados na política burocrática. O Estado não é entendido como um ator unitário ou uma soma de organizações, mas como uma diversidade de indivíduos que se concentram não somente numa única questão estratégica, mas nos múltiplos assuntos e nos diversos problemas intranacionais e internacionais (Allison, 1969, p.236-242; 1971, p.144-184). O exame do processo de formação da posição negociadora inicial permite identificar as bases que constituíram a natureza e a intensidade do jogo de dois níveis e que influenciaram diretamente a forma como foram efetuados os cálculos em tal ambiente estratégico. O modelo burocrático e os jogos de dois níveis são apresentados neste item de forma geral. Eles

serão abordados detalhadamente no terceiro e no quarto capítulos, respectivamente.

Com o enfoque voltado para a análise da interação estratégica entre os atores envolvidos, esta investigação será predominantemente embasada nos princípios da escolha racional e da teoria de jogos, abrigados no individualismo metodológico (Katzenstein et al., 1998, p.682; Wendt, 1999, p.371). Tais princípios apóiam-se na premissa, de inspiração utilitarista, segundo a qual os atores têm comportamento estratégico, ou seja, agem racionalmente movidos por interesse e escolhem cursos de ação que maximizem seus ganhos. As decisões individuais são interdependentes, de forma que o que um jogador faz pode afetar diretamente os outros e cada um leva em conta essa interdependência na formulação da decisão (Almeida, 1989, p.9-10; Dutta, 1999, p.4-5). Os atores fundamentais considerados nesta pesquisa são especificamente indivíduos racionais, que organizam a troca e a ação coletiva a fim de promover seus interesses sob condições impostas pela escassez material. Eles são vistos como maximizadores de utilidade, de forma que cada um deseja obter uma política o mais próxima possível do ponto mais desejado, de seu “ponto ideal” (Milner, 1997, p.71).

Adotarei uma perspectiva materialista moderada, pois, embora reconheça que o conhecimento compartilhado pode afetar o comportamento, darei maior destaque a fatores materiais como poder e interesse e tratarei as idéias com ênfase nos seus aspectos causais em vez dos constitutivos (Neufeld, 1995, p.74-75; Wendt, 1999, p.25). Pretendo trabalhar as idéias predominantemente sob a forma como afetam a formulação estratégica da decisão (Katzenstein et al., 1998, p.682), em especial quando as crenças causais que elas incorporam provêm mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou relações entre meios e fins e quando são incorporadas a instituições políticas (Goldstein & Keohane, 1993, p.3-7). Estou consciente de que a perspectiva racionalista tende a apontar a estrutura de identidades como dada exogenamente à interação e a oferecer uma concepção fundamentalmente comportamental do processo e das instituições, ao dizer que eles mudam os comportamentos, mas não as identidades (Wendt, 1992, p.391-392).

1.4. Metodologia

As variáveis dependentes nesta pesquisa são a assinatura do SORT por Bush e a aprovação unânime, pelos senadores dos EUA, da resolução de conselho e consentimento para a ratificação desse tratado. Como variáveis independentes, serão consideradas as escolhas

políticas de indivíduos que compõem o Executivo e o Senado norte-americanos e o Executivo russo.

A seleção dos atores fundamentais considerados nesta pesquisa obedeceu a critérios específicos. Os principais membros do Executivo norte-americano selecionados devem atender a pelo menos um dos seguintes quesitos:

1. Ocupação dos seguintes cargos, entre o início das discussões sobre a formação da nova postura estratégica e da posição negociadora inicial norte-americana e a assinatura do SORT (entre janeiro de 2001 e maio de 2002): a) presidente da República, o chefe de Estado norte-americano; b) vice-presidente da República, secretário de Estado e secretário de Defesa, responsáveis pelo auxílio ao presidente em questões de política externa e de segurança nacional; c) conselheiro de Segurança Nacional e chefe do Estado-maior conjunto, responsáveis por assessorar o presidente em questões de segurança nacional e em assuntos militares, respectivamente;
2. Liderança de grupos de negociadores norte-americanos nas rodadas de conversações com os russos sobre a ampliação da cooperação política e militar e sobre as reduções ofensivas estratégicas, entre janeiro e maio de 2002.

Já os principais membros do Senado dos EUA selecionados devem atender a pelo menos um dos seguintes quesitos:

1. Composição do Comitê de Relações Exteriores do Senado, responsável pela avaliação de tratados com governos estrangeiros e pela formulação da legislação pertencente à política externa norte-americana, entre janeiro de 2001 (início do governo Bush) e março de 2003 (aprovação, pelo Senado norte-americano, da resolução de conselho e consentimento para ratificação do SORT);
2. Composição do Comitê de Forças Armadas do Senado, que trata dos aspectos da energia nuclear relacionados à segurança nacional e a componentes estratégicos necessários à defesa comum, no mesmo período;
3. Proposição de emendas à resolução de ratificação do SORT.

Os principais membros do Executivo russo selecionados devem atender a pelo menos um dos seguintes quesitos:

1. Ocupação dos seguintes cargos durante a formação da nova postura estratégica e da posição negociadora inicial norte-americanas (entre janeiro de 2001 e dezembro de 2001) e durante as conversações russo-americanas sobre as reduções ofensivas estratégicas (entre janeiro e maio de 2002): a) presidente da Federação Russa; b) ministro das Relações Exteriores e ministro da Defesa;
2. Liderança dos grupos de negociadores russos nas rodadas de conversações com os norte-americanos.

Em relação ao nível de análise, adotarei uma orientação subsistêmica, que permite a investigação dos processos pelos quais os objetivos nacionais – no caso, norte-americanos – são selecionados, os fatores internos e externos que têm influência sobre esses processos e a estrutura institucional da qual emergem (Singer, 1961, p.25).

Será realizada uma análise qualitativa de discursos, pronunciamentos, entrevistas, relatórios e artigos, com o objetivo de identificar as escolhas políticas dos indivíduos selecionados a partir dos critérios expostos acima. Também serão examinados artigos e documentos oficiais a fim de apontar a distribuição de poderes legislativos – formulação ou iniciação de agenda, emenda e ratificação / veto – entre os membros do Executivo e do Senado norte-americanos, promovida pelas instituições domésticas.

Dadas a diversidade e a complexidade de escolhas políticas que compõem o jogo em questão e a necessidade de se explicarem procedimentos específicos e intrincados do processo decisório, esta dissertação tem um volume considerável de material descritivo denso e minucioso. Porém, tal descrição não é uma compilação ingênua de dados nem uma acumulação caótica e cega de detalhes sobre acontecimentos sem direção: a exploração pormenorizada dos fatos tem como objetivo permitir uma verificação empírica mais consistente e precisa das relações entre as variáveis especificadas na formulação das hipóteses desta pesquisa.

Grande parte do material sobre o SORT consultado durante a elaboração desta dissertação foi obtida em alguns dos mais conceituados institutos de pesquisa norte-americanos e europeus dedicados ao estudo de estratégia e segurança internacional, mais particularmente de desarmamento e controle de armas. Eles disponibilizam suas principais publicações na internet e permitem o acesso de pesquisadores do mundo inteiro a discursos e a entrevistas de formuladores de decisão e a estudos criteriosos e fidedignos de especialistas da área de desarmamento e de controle de armas, aos quais me refiro no decorrer deste trabalho. Algumas publicações – inclusive periódicos cujas versões impressas ainda não eram disponíveis no Brasil ou cujo

acesso era limitado na rede – puderam ser consultadas pela base de dados *on-line* mantida pela PUC-Rio. Discursos e entrevistas dos formuladores de decisão também foram obtidos nos *websites* oficiais de organizações governamentais e intergovernamentais.

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

1.5. Plano da dissertação

A dissertação é composta por cinco capítulos – esta introdução, três de desenvolvimento da argumentação (2, 3 e 4) e a conclusão – e dispõe de um glossário e dos textos de dois documentos em anexo. No capítulo 2, apresento um panorama da relação estratégica entre membros dos Executivos dos EUA e da URSS / Rússia no que diz respeito ao controle e à redução de armas estratégicas e não-estratégicas, entre 1945 e 2000. Pretendo apresentar o contexto histórico do qual provém o Tratado de Moscou e identificar o papel de acordos extensos, detalhados e precisos na construção de uma relação mais segura entre os dois lados.

No capítulo 3, busco explicar a nova postura estratégica e a posição inicial norte-americana para as conversações com os russos como o resultado do jogo de negociação entre membros do Executivo e do Senado dos EUA, os quais têm escolhas políticas específicas e compartilham poder sobre a formulação da decisão (Allison, 1969, p.236). São também consideradas as posições de membros do Executivo russo.

Tendo em vista as bases apresentadas no capítulo 3, o objetivo central do capítulo 4 é explicar por que Bush assina o SORT e os senadores norte-americanos aprovam unanimemente a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado. O enfoque será no jogo de negociação em que se observam a interação e a influência recíproca entre as esferas internacional e doméstica (Milner, 1997, p.18-19).

Na conclusão da dissertação, farei um breve panorama das relações estratégicas russo-americanas após a entrada do SORT em vigor e das principais perspectivas para o desenvolvimento de tais relações. Sintetizarei os principais elementos que caracterizam o atual processo de controle e de redução de armas dos EUA e da Rússia.

A dissertação dispõe de um glossário, que oferece definições de palavras e de expressões relacionadas à área de controle e de redução de armas. Ela também contém os textos de dois documentos em anexo: o próprio SORT e a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado.