

O CONCEITO DE INTERESSE NACIONAL: DEBATE TEÓRICO E METODOLÓGICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THE CONCEPT OF NATIONAL INTEREST: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL DEBATE IN INTERNATIONAL RELATIONS

Flávio Contrera (UFSCar)
flavio.contrera@gmail.com

Resumo: O conceito de interesse nacional é utilizado em discursos e documentos oficiais, por governantes e estudiosos, quando se trata de ilustrar os grandes propósitos da Política Externa de um determinado Estado. Com visões inspiradas em Morgenthau e Wilson, respectivamente, este conceito permeou o debate entre realistas e liberais, que culminou no desenvolvimento de teorias de Relações Internacionais. No entanto, a literatura adverte que há grande dificuldade para trabalhar este conceito, uma vez que não há consenso acerca da sua definição. Tendo isto em vista, este artigo buscou elucidar o conceito de interesse nacional e estabelecer os limites teóricos e metodológicos para sua utilização como instrumento de pesquisa. Concluiu-se que as perspectivas teóricas clássicas das Relações Internacionais são marcadas por profunda rigidez, que dão ao conceito um caráter imutável e geram ambiguidade. Entende-se que esta pode ser reduzida a partir do reconhecimento e do esclarecimento da função de interesse nacional pesquisada. Assim, estudiosos do interesse nacional devem sempre salientar e diferenciar seu uso, seja como ferramenta analítica seja como instrumento de ação política.

Palavras-Chave: Interesse Nacional. Teoria Realista. Teoria Liberal. Relações Internacionais.

Abstract: The concept of national interest is used in speeches and official documents, by political leaders and scholars, to illustrate the broad purposes of a State's foreign policy. Through frameworks inspired by Hans Morgenthau and Woodrow Wilson, respectively, this concept has permeated the debate between realists and liberals, which culminated in the development of theories of International Relations. However, academic literature has cautioned that it is very difficult to deal with this concept since there is no consensus about its exact definition. In light of the above, this article aims to clarify the concept of national interest and to establish the theoretical and methodological limits for its use as a research tool. It concludes that the classic theoretical perspectives of International Relations tend to be extremely rigid, which gives the concept an unchangeable character and generates ambiguity. This ambiguity may be reduced by acknowledging and clarifying the researched role of national interest. Thus, scholars of national interest should always highlight and differentiate its use, either as an analytical tool or as an instrument of political action.

Key-words: National Interest. Realist Theory. Liberal Theory. International Relations.

Recebido: 29/09/2015

Aprovado: 03/11/2015

Introdução

O conceito de “interesse nacional” tem sido amplamente utilizado ao longo da história, por governantes e estudiosos, com o intuito de ilustrar os grandes propósitos da política externa dos Estados nacionais. No entanto, estudiosos têm apontado que há grande dificuldade para se trabalhar com este conceito, identificado por vezes como amplo e ambíguo, uma vez que não há um consenso acerca da sua exata definição. Diante desta discussão, este artigo teve como objetivo elucidar o conceito de interesse

nacional, contrapondo diferentes definições do mesmo, bem como estabelecer os limites teóricos e metodológicos para a utilização deste conceito como instrumento de pesquisa.

Inicialmente, cabe precisar que a origem do “interesse nacional” remonta à Antiguidade Clássica. Segundo Clinton (1994) por meio dos discursos dos oradores que apareceram ao longo da história da Guerra do Peloponeso, Tucídides definiu interesse como a vantagem exclusiva de uma comunidade usada como guia para a ação do Estado. A tarefa da diplomacia de então era a de reconhecer os interesses de alguns e conduzir a política externa em direção a outros Estados e seus interesses. No entanto, esta percepção teria ficado em segundo plano com a ascensão à supremacia política e intelectual da doutrina cristã, que postulava que a preocupação própria do homem não deveria estar com as maquinações deste mundo, mas com a promessa do próximo e, nesse sentido, as ações dos Estados não deveriam ser conduzidas por seus interesses mundanos.

A partir da emergência dos Estados Nacionais nos séculos XVI e XVII, o termo interesse nacional, todavia, passou a ser utilizado novamente como guia de ação política. A identificação da nação com a pessoa do soberano, “*L’etat, c’est moi*”, permitiu que o conceito fosse relativamente simples de determinar e, desse modo, considerado unitário, haja vista que assumindo este sentido os interesses do Estado são entendidos como os interesses do próprio soberano, sendo as ações daquele decorrente da conduta deste. Aos poucos, em toda a Europa, o surgimento do Estado moderno e independente foi substituindo o antigo ideal universal *da res publica christiana*. Sentindo a necessidade de observar com cuidado as ações de seus concorrentes, segundo Clinton (1994), esses Estados foram submetidos a esforços vigorosos para construir um sistema continental de missões diplomáticas permanentes. Ao mesmo tempo, Estados Monárquicos centralizados estavam buscando uma justificativa para o interesse geral, comum, nacional ou público, em sua competição com os interesses locais ou particularistas do feudalismo.

Salientam George e Keohane (1980), contudo, a partir da “democratização” do nacionalismo, o interesse nacional passou a refletir uma ponderação de vários interesses diversos dentro do Estado: “Em uma era de democracia liberal, a ideia do “*L’etat, c’est moi*” não era mais uma resposta aceitável para a questão da legitimidade soberana”. Junto com “honra nacional”, “interesse público” e “vontade geral”, o conceito de interesse nacional passou a refletir as novas lealdades nacionais em substituição às antigas reivindicações feitas em nome da “vontade do príncipe”, “interesses dinásticos” e da “*raison d’état*” (ROSENAU, 1968). A transição do *laissez-faire* para o estado de bem-estar social também influenciou sobre a ideia de interesse nacional. Mais grupos viram seus interesses afetados pela política externa, sobretudo em relação à economia, ampliando o escopo de interesse nacional sensivelmente.

Ademais, aos poucos se erodiu a distinção entre o espaço doméstico e o externo: “Tornou-se lugar comum observar agora que os problemas mais importantes da política nacional, tais como aqueles que têm a ver com energia, alimentos, inflação e comércio, têm implicações tanto internas como externas” (GEORGE; KEOHANE, 1980, p.220). Como resultado disso, para continuar sendo utilizado como um meio de orientar a política externa, o conceito de interesse nacional deveria abranger a interface interno-externo da política em questão. A discussão em torno de qual dimensão, interna ou externa, deveria se assentar os interesses nacionais foi alvo de controvérsia entre as principais correntes teóricas de Relações Internacionais, como desenvolvemos a seguir.

1. O interessenacional e as teorias clássicas de Relações Internacionais

De especial importância em qualquer discussão sobre política externa, o conceito de interessenacional integra o debate que culminou no desenvolvimento das teorias de Relações Internacionais. No início dos anos 1950, um grande debate se intensificou no meio acadêmico entre a visão realista de interesse nacional, cujo maior expoente é Hans J. Morgenthau, e a visão idealista, frequentemente associada ao ex-presidente americano Woodrow Wilson. Estas definições são caracterizadas por uma grande rigidez, que dão ao conceito um caráter imutável.

Influenciados pelo pensamento de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, os realistas deduzem a natureza do sistema internacional da natureza humana, enfatizando uma percepção negativa do ser humano. De Tucídides, os realistas retiveram a ideia de que o medo de não sobreviver levariam os Estados a iniciarem e a se engajarem em guerras, percepção que culminou no desenvolvimento de dois conceitos: aquilo que mais tarde se chamaria de anarquia internacional e o correlato medo de não sobreviver. A estes conceitos soma-se o pouco apreço de Tucídides pelos valores morais e pela justiça nas relações entre os Estados. De Maquiavel, os realistas herdaram a ênfase na sobrevivência do Estado como ator, a partir da percepção de que o príncipe, sem um Estado, perderia toda a sua relevância, de modo que, para sobreviver, o poder se faz necessário; o uso da balança de poder e de alianças é visto como crucial para lidar com os desafios à segurança. Finalmente, os realistas concluíram que a ausência de um soberano que detém monopólio do uso legítimo da força nas relações internacionais é comparável ao estado de natureza hobbesiano, em que “o homem é o lobo do próprio homem”. Tucídides, Maquiavel e Hobbes são, desse modo, os precursores dos conceitos de sobrevivência, poder, medo e anarquia internacional, que representam as premissas centrais do realismo nas relações internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.22-3).

A partir destas premissas, os realistas consideram que os Estados, enquanto atores unitários e racionais, agiriam de maneira uniforme e homogênea no sistema internacional em prol do interesse

nacional, sendo este decorrente, para eles, da conjunção de dois fatores oriundos da natureza humana, a saber: o medo e o prestígio. Ao defender seu interesse nacional na esfera internacional, a racionalidade do Estado é expressa, procurando simultaneamente o menor custo e o maior benefício. Nesse sentido, o componente político das decisões é negado, enquanto destaca-se o consenso entre os atores internos em torno dos objetivos que o Estado deve seguir (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.25).

Assim, o medo de ser aniquilado devido à ação dos outros e o prestígio que o poder confere levariam os Estados a maximizar sua segurança no sistema internacional em nome do interesse nacional. Como apontado, o maior expoente desta visão é Morgenthau:

Qualquer política externa que opera sob o padrão do interesse nacional deve, obviamente, ter alguma referência à entidade física, política e cultural que chamamos de nação. Em um mundo onde um número de nações soberanas competem e se opõem umas com as outras pelo poder, as políticas externas de todas as nações devem necessariamente se referir à sua sobrevivência como seus requisitos mínimos. Assim, todas as nações fazem o que não podem deixar de fazer: proteger a sua identidade física, política e cultural contra invasões de outras nações (MORGENTHAU, 1952, p.972).

Os princípios morais que regem a relação entre os Estados devem estar subordinados aos limites do que é considerado prudente, de modo a não colocar em risco a sobrevivência dos Estados. Isto ocorre porque a sobrevivência é, para os realistas, o interesse supremo e fundamental que deve levar à mobilização de todas as capacidades nacionais e a qual todos os demais interesses devem se submeter (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.27). No entanto, os críticos do realismo consideram que a teoria realista tem sua capacidade explicativa reduzida ao não considerar os efeitos que as preferências internas de uma sociedade têm para a definição do interesse nacional e por definir como imutável a natureza conflituosa do sistema internacional.

Na outra ponta do debate, os liberais, chamados pelos realistas de idealistas e utópicos, acreditam que a ética e a moral devem desempenhar um papel importante na definição do interesse nacional e rejeitam a afirmação realista de que a busca do poder deve ser o objetivo primário dos Estados nacionais (NUECHTERLEIN, 2001). A visão liberal de interesse nacional é notadamente associada a Wilson, que acreditava que as nações livres e democráticas teriam de submeter suas políticas externas ao aval da opinião pública que, necessariamente, rejeitaria a guerra. Segundo Nogueira e Messari (2005), a Liga das Nações proposta por Wilson, teria como tarefa tornar transparentes as práticas diplomáticas e expor ao tribunal da opinião pública mundial os eventuais desígnios belicosos de países agressores.

Muitas das ideias que os liberais têm a respeito do interesse nacional remontam a Immanuel Kant e Jeremy Bentham. Kant afirmava ser a guerra o “esporte dos reis”, pois eles a praticavam quase como um passatempo inerente ao exercício de sua função, sem considerações maiores sobre suas consequências para os súditos. A partir disto, os liberais chegaram à constatação de que o estado de conflito potencial que caracteriza o sistema internacional é uma ameaça permanente à liberdade no interior dos Estados. Segundo Nogueira e Messari (2005, p.61), daí proveria a “importância e a necessidade de fazer da promoção da paz mundial uma tarefa primordial da política externa de nações comprometidas com o bem-estar de seus cidadãos”. De Kant (1995), os liberais também destacaram a ideia de que Estados democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si e que, à medida que o número de países governados de forma democrática crescesse, uma espécie de zona estável de paz e prosperidade se formaria. Já de Bentham (1979), os liberais retiveram a premissa de que o indivíduo em busca de sua realização pessoal conduziria ao bem-estar geral da sociedade. Bentham e seus seguidores argumentavam que cada homem é o melhor juiz de suas virtudes e lucros, e, sendo assim, seria justificável que vivessem voltados a maximizar sua própria felicidade.

Em suma, para os teóricos do liberalismo, a natureza conflituosa do sistema internacional seria passível de ser modificada por meio do progresso. Este seria levado a cabo pelo indivíduo, cuja busca da realização pessoal, mesmo sendo uma busca egoísta, conduziria ao bem-estar geral da sociedade. Indivíduos racionais agiriam pelo autointeresse, buscando proteger sua vida, liberdade e bem-estar material, sendo a opinião pública a expressão do interesse coletivo, que para os liberais, nada mais é do que a satisfação e a felicidade dos indivíduos. Assim, este interesse seria, quase sempre, contrário à guerra, pois esta colocaria em risco tudo o que as pessoas mais prezam em suas vidas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Ao conferir uma importância exagerada ao papel da cooperação e às preferências internas da sociedade, a teoria liberal, contudo, é criticada por não responder satisfatoriamente ao dilema da segurança no sistema internacional.

2. Dissidentes do realismo e do liberalismo clássico

A partir dos anos setenta, é possível encontrar na literatura de Relações Internacionais concessões de realistas e liberais à teoria concorrente. Desde 1973, quando publicou *United States National Interests in a Changing World*, Donald Nuechterlein tem contribuído para o desenvolvimento deste debate. Para Nuechterlein (2001) o interesse nacional fundamental dos Estados Unidos seria a defesa e o bem-estar dos seus cidadãos, do seu território e do seu sistema constitucional. Em sua visão, o interesse nacional se distinguiria do interesse público, porque este lida principalmente com o bem-estar interno da sociedade e é protegido por um conjunto de leis que os oficiais eleitos se comprometem a defender,

enquanto que o interesse nacional lida com o ambiente externo, sendo que a maioria dos Estados soberanos reserva para si a autoridade final para decidir como agir no sistema internacional. Apesar de “defesa da nação” ser considerado o interesse fundamental dos EUA, o que coloca Nuechterlein como um autêntico herdeiro da tradição realista, o autor considera ainda que “ordem mundial favorável”, “bem-estar econômico” e “promoção de valores” seriam interesses nacionais imutáveis dos norte-americanos. A inclusão destes últimos dois temas entre os interesses nacionais imutáveis pode ser interpretada como uma concessão do teórico realista à concepção liberal de interesse nacional, focada tradicionalmente na promoção da prosperidade e da paz.

Pela vertente liberal, George e Keohane (1980) identificaram a existência de três interesses nacionais comuns a todos os Estados. Seriam eles a sobrevivência física, a autonomia e o bem-estar econômico, que informalmente são descritos como “vida, liberdade e propriedade”, em referência aos direitos inalienáveis do homem, consagrados no “Segundo Tratado sobre o Governo Civil” de John Locke. Segundo os autores, a “sobrevivência física” se refere à sobrevivência dos cidadãos do país, mas não necessariamente à preservação da integridade territorial e a independência soberana do Estado. Já a “autonomia” se refere à capacidade dos habitantes de um país para escolherem sua própria forma de governo e de exercerem um conjunto de direitos individuais definidos por lei e protegidos pelo Estado. Em relação ao “bem-estar econômico”, é argumentado que os governos sempre consideraram vital preservar a capacidade de seu povo para se alimentar, se abrigar e se vestir. Ademais, os autores afirmam que há um consenso entre os formuladores de política externa em torno de que nenhum destes três interesses pode ser subordinado aos demais ou sacrificado.

Em situações que envolvem *trade-off*, no entanto, prevaleceria como critério determinante para a escolha da política a ser adotada o componente do “equilíbrio de poder”. Tanto a inclusão do critério do “equilíbrio de poder” como fator de escolha entre interesses irredutíveis, quanto à inclusão de “sobrevivência física” como um dos interesses nacionais irredutíveis, afastam George e Keohane das concepções liberais mais clássicas de interesse nacional, o que pode ser interpretado como uma concessão aos realistas. Saliente-se que *trade-off* (DIOGO, 2011) é uma expressão que define uma situação em que há conflito de escolha. Ele se caracteriza em uma ação que visa à resolução de um problema, mas acarreta outro, obrigando uma escolha. Ocorre quando se abre mão de algum bem ou serviço distinto para se obter outro bem ou serviço distinto.

Mais recentemente, Nye Jr (2002, p.58) afirmou que o fato de os Estados atuarem de acordo com seus interesses nacionais não nos diz muito a não ser que saibamos como os Estados definem seu interesse nacional. Segundo Nye (1999, p.22), numa democracia, “o interesse nacional seria o conjunto

de prioridades comuns no que concerne às relações com o resto do mundo, podendo incluir valores como direitos humanos e democracia se a opinião pública sente que esses valores são importantes para sua identidade a ponto de estar disposta a pagar o preço de promovê-los”. Nesta definição, Nye recuperao argumento liberal de que a opinião pública seria a expressão do interesse coletivo. Ademais, Nye vincula o conjunto de prioridades e valores referentes ao interesse nacional à identidade dos Estados. Como veremos a seguir, Alexander Wendt e Samuel Huntington foram, durante os anos noventa, expoentes da explicação de que os interesses dos Estados tinham como base a identidade nacional.

3. Identidades e Interesses no Construtivismo de Wendt e no Paradigma de Huntington

Durante os anosnoventa, o construtivismo de Wendt trouxeumagrandecontribuiçãoao debate das Relações Internacionais e explorou a fundo o vínculo entre interesses e identidades. Para Wendt (1999), os Estados são atores cujos comportamentos são motivados por uma variedade de interesses enraizados em identidades. Em um sentido filosófico, o autor explica que “identidade é aquilo que faz uma coisa ser o que é”. Como esta definição é muito ampla, o autor restringe seu entendimento a uma “propriedade dos atores internacionais que gera disposições motivacionais e comportamentais”. Isto porque identidades referem-se a quem ou o que os atores são, enquanto que interesses se referem àquilo que os atores querem. Interesses designam as motivações que ajudam a explicar o comportamento. Desse modo, interesses pressupõem identidades, “porque um ator não pode saber o que quer até saber quem é”. Assim, Wendt conclui que “sem interesses, identidades não têm força motivacional; sem identidades, interesses não têm direção”.

Partindo da ideia de que as identidades variam cultural e historicamente, Wendt (1999) argumenta que seria impossível dizer muito sobre o conteúdo dos interesses dos Estados em abstrato. No entanto, sustenta que os Estados compartilham propriedades essenciais sob as quais é possível gerar interesses nacionais universais. Estas propriedades essenciais dizem respeito aos três interesses nacionais irreduzíveis postulados por George e Keohane (1980) – sobrevivência física, liberdade e bem-estar econômico –, aos quais Wendt acrescenta um quarto: autoestima coletiva, que se refere à necessidade de um grupo de se sentir bem consigo mesmo, por respeito ou status. Segundo Wendt, a autoestima é uma necessidade humana básica e uma das coisas que as pessoas buscam na associação de grupo. Como expressões desse desejo, grupos adquirem esta necessidade, também. Em sua visão, estes quatro interesses são necessidades que devem ser cumpridas, embora possam, ocasionalmente, ocorrer implicações contraditórias que exijam priorização. Wendt (1999, p.243) acredita que as interpretações dos Estados acerca dessas necessidades são tendenciosas em direção ao autointeresse, mas que em

qualquer definição não trivial o autointeresse não poderia ser essencial para o Estado. Assim, o autor entende que variações ou mudanças na identidade do Estado afetam os interesses de segurança nacional e até mesmo as políticas públicas, uma vez que identidades geram e moldam os interesses.

Alguns interesses, como mera sobrevivência e mínimo bem-estar físico, existem fora de identidades sociais específicas, pois eles são relativamente genéricos. Porém, muitos interesses de segurança nacional dependem de uma construção particular de autoidentidade em relação à identidade concebida dos outros. Isto foi certamente verdade durante a Guerra Fria. Atores muitas vezes não podem decidir quais são seus interesses até eles saberem o que estão representando – "quem eles são" – o que por sua vez depende das suas relações sociais. Um caso ilustrativo é a atual ambiguidade em torno dos interesses nacionais dos EUA após a Guerra Fria. O colapso do império soviético como um dominante "outro" gerou instabilidade na autoconcepção dos EUA e, portanto, ambiguidade nos interesses dos EUA (JEPPERSON; KATZENSTEIN; WENDT, 1996).

Em síntese, a abordagem construtivista de Wendt apresenta uma nova contribuição ao vincular os interesses nacionais à constituição de identidades formadas em processos relacionais com a diferença, os quais estão sujeitos à mudança. Isto implica dizer que antes de o Estado defender o interesse nacional como algo predeterminado é preciso definir esse interesse em consonância com as identidades que estão em sua origem (JEPPERSON; KATZENSTEIN; WENDT, 1996).

Uma abordagem teórica muito próxima a esta desenvolvida por Wendt é a discussão de Samuel Huntington sobre a erosão dos interesses nacionais americanos no Pós-Guerra Fria, inserida dentro do que o autor denominou como Paradigma das Civilizações, cuja pressuposição mais básica sustentava que os conflitos globais não seriam mais fundamentalmente de natureza ideológica/militar ou econômica, mas viriam das linhas que separam as diversas culturas e civilizações. Dentro desta perspectiva, a afirmação de identidades nacionais ganha relevância, uma vez que, para Huntington (1997a, p.28), antes de sabermos quais são os “nossos interesses nacionais” precisaríamos saber “quem somos”. Mas adverte que só conseguimos isso quando sabemos “quem não somos” e muitas vezes, “contra quem estamos” (HUNTINGTON, 1997b, p.20).

Importa mencionar, nesse momento, que Chiappin (1994) analisa o “Paradigma das Civilizações” de Huntington em face da teoria realista para demonstrar que o primeiro não rompe com o segundo como pretendia, mas se enquadra como um subparadigma do próprio realismo, tendo como inovação o deslocamento analítico das dimensões relevantes de poder. Estas, que antes eram predominantemente de natureza ideológico-militar, na teoria de Huntington seriam culturais.

Retornando ao pensamento de Huntington, segundo ele (1997a), a identidade nacional norte-americana é composta pela cultura e pelo credo. Faz parte do universo da cultura o conjunto de valores

e instituições dos imigrantes puritanos fundadores, como a língua inglesa, as tradições relativas às relações entre Igreja e Estado, e o lugar do indivíduo na sociedade. E, compõe o credo, as ideias universais e princípios articulados nos documentos originários da nação, como liberdade, igualdade, democracia, constitucionalismo, governo limitado e iniciativa privada. Estas duas fontes de identidade sempre estiveram intimamente relacionadas, sendo o credo um produto da cultura. Contudo, ao longo dos tempos, ambas têm sido desafiadas: a cultura, por conta da imigração maciça de outros grupos que não compartilham os mesmos valores que os norte-americanos, como os latino-americanos e asiáticos; e o credo, por sempre ter se constituído em contraste com um indesejável “outro”, isto é, um poder extra-hemisférico baseado em valores que diferem, e às vezes se opõem, aos valores americanos:

Desde o início, os americanos construíram a sua identidade confessional, em contraste com um indesejável "outro". Adversários da América sempre são definidos como adversários da liberdade [...]. Até o final do século XIX, os Estados Unidos se definiram em oposição à Europa. A Europa era o passado: retrógrada, sem liberdade, desigual, caracterizada pelo feudalismo, monarquia e imperialismo. Os Estados Unidos, em contraste, eram o futuro: progressivo, livre, igual, republicano. No século XX, os Estados Unidos emergiram no cenário mundial e cada vez mais se viu não como a antítese da Europa, mas sim como o líder da civilização europeia-americana contra os adversários arrogantes da civilização, os imperialistas e depois a Alemanha nazista. Após a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos definiu-se como o líder do mundo livre e democrático contra a União Soviética e o comunismo mundial (HUNTINGTON, 1997a, p.30).

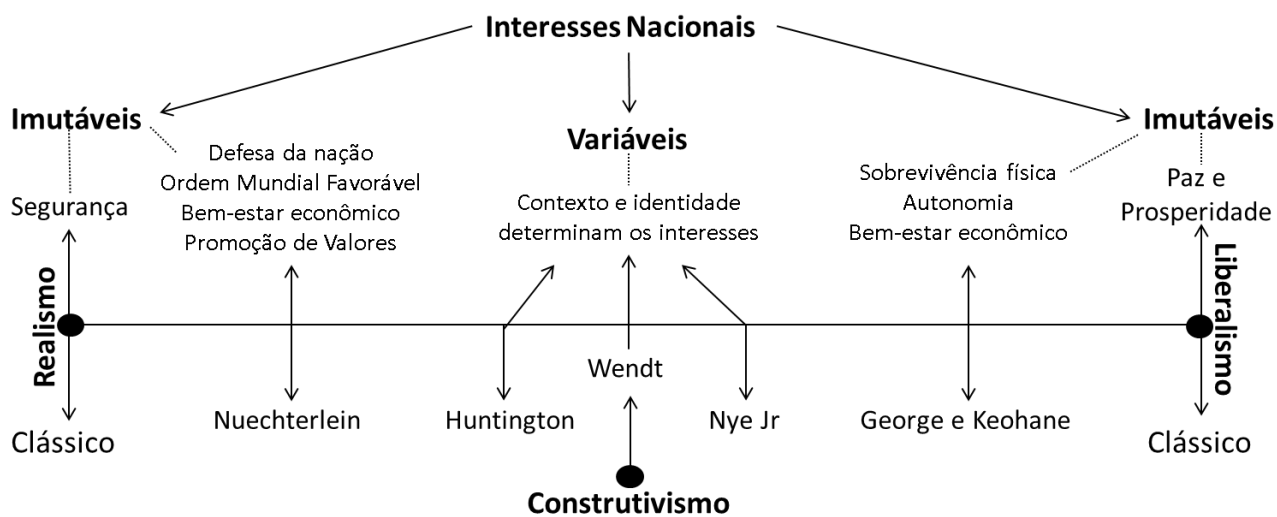
A identidade nacional estadunidense, entretanto, não padeceu diante destes desafios. Apoiando-se na pesquisa de Salins (1996), Huntington (1997a) afirma que os imigrantes eram aceitos como cidadãos americanos na medida em que incorporavam o inglês como idioma nacional e se comprometiam com os princípios do credo americano e da ética protestante do trabalho. Assim, a assimilação teria preservado a cultura americana. Do mesmo modo, a contraposição a um “outro” reforçava os princípios do credo, na medida em que possibilitava a afirmação da identidade nacional americana, tornando-a um todo coeso. Diante deste contexto, o interesse nacional dos EUA esteve orientado à garantia de sua segurança, situação que, para Huntington, não se modificou até o fim da Guerra Fria.

A derrocada da União Soviética no final da década de oitenta, contudo, determinou o fim do conflito bipolar e a ascensão dos Estados Unidos ao *status* de única superpotência. A inexistência de uma ameaça vital para sua segurança nacional na chamada era Pós-Guerra Fria teria resultado numa maior dificuldade para os Estados Unidos definirem o seu interesse nacional. Como resultado, interesses comerciais e étnicos estariam prevalecendo sobre outros interesses potencialmente mais vitais. Na visão de Huntington, isto ocorre porque o interesse nacional deriva da identidade nacional, cuja validade e relevância têm sido colocadas em causa a partir das mudanças de ordem social,

intelectual e demográfica ocasionadas pelo fim do conflito bipolar. As principais causas para a perda do senso de identidade seriam, então, a perda do “outro”, expressa na desintegração da União Soviética, e o culto ao multiculturalismo e à diversidade, que no governo Clinton teria ganhado tom com as identidades étnicas crescendo em relevância, se comparadas à identidade nacional.

Assim como a abordagem de Wendt, a definição de interesse nacional de Huntington pode ser considerada mais flexível que as definições clássicas do conceito. Para Huntington, o interesse nacional é definido simultaneamente por processos internos e externos, de modo que o grau de coesão da identidade nacional determina os interesses nacionais a serem promovidos. Desse modo, quanto mais heterogêneas são as identidades cultuadas no interior do Estado, mais pulverizados e paroquiais são os interesses nacionais (como ocorre no Pós-Guerra Fria), e quanto mais homogênea for essa identidade, mais bem definidos e representativos são os interesses nacionais (como fora durante a Guerra Fria).

Figura 1 - Síntese das perspectivas teóricas apresentadas acerca do Interesse Nacional



Fonte: Elaboração do autor, com base nos autores acima analisados.

4. O caráter ambíguo do interesse nacional

Grande parte da dificuldade em torno do “interesse nacional” se deve ao fato de que não há um consenso acerca da sua exata definição, conforme constatamos ao analisarmos as diferentes teorias de Relações Internacionais. De acordo com Nuechterlein (2001), há muita ambiguidade sobre seu significado, isto porque “a maioria dos estudiosos preferem oferecer suas próprias definições de interesse nacional em vez de aceitar as formulações propostas por outros”. Não apenas Nuechterlein, mas a maioria dos autores que se aventuraram no campo do interesse nacional considera que a ambiguidade constitui

uma limitação, seja em referência ao termo “interesse” (CLINTON, 1994), seja em relação ao entendimento de “nação” (ROSENAU, 1968).

Para George e Keohane (1980), a ambiguidade dificulta a utilização do termo como ferramenta analítica. Já para Rosenau (1968), haveria uma dificuldade metodológica na formulação de que o interesse nacional é um reflexo das preferências dos diferentes grupos que formam uma nação, uma vez que é difícil mensurar quais grupos a constituem. A ambiguidade conceitual do interesse nacional também está entre as preocupações de Clinton (1994). Além de ambíguo, o conceito é visto como sem sentido por conta da incerteza sobre o significado de interesse e da relação entre interesses particulares e o interesse nacional. Porém, o autor salienta que isto não significa que interesse não tenha significado. Na verdade, o problema é que o termo adquiriu muitos significados e os escritores nem sempre deixam claro qual sentido empregam. Clinton também considera impossível “que a discussão se resolva acrescentando ao substantivo interesse o adjetivo nacional”. O problema em questão seria que o interesse nacional, assim como interesse tem vários significados diferentes e, com isso, abriria margem para as críticas.

Mas, afinal, é possível escapar das armadilhas conceituais ou a ambiguidade limita amplamente o escopo e o entendimento do interesse nacional? De acordo com Naomi Choi (2005), a ambiguidade não deve ser encarada como uma limitação para quem trabalha com conceitos. Em sua visão, os conceitos são ideias percebidas pela mente. São os meios pelos quais nós pensamos, criticamos, discutimos, desejamos, pretendemos, agimos e, em todos os sentidos, participamos do mundo. Como tal, os conceitos são os blocos de construção da consciência humana e do conhecimento, estando seus significados inseridos dentro de uma determinada prática social:

[...] enquanto conceitos essencialmente constituem práticas sociais, eles são vagos, por natureza, por causa das maneiras variáveis que as pessoas podem interpretar significados. Assim, a imprecisão dos conceitos é algo que nós, como cientistas políticos, devemos tentar ficar mais confortáveis (CHOI, 2005, p.19).

Nesse sentido, para Choi (2005), a ocupação central dos cientistas políticos deve estar em decifrar os significados que as pessoas atribuem aos seus conceitos, uma vez que os pontos de divergência entre diferentes formas de entendimento de conceitos são suportados por pontos de vista divergentes sobre como as práticas sociais são mais bem explicadas. Ademais, a autora pontua que os conceitos não têm fronteiras fixas, nem podem ditar exatamente como se deve ou não aplicá-las: “Nós aprendemos conceitos somente através da nossa capacidade de utilizá-los com outros por meio de interpretação e analogia” (CHOI, 2005, p.25).

A resposta de Choi (2005) sobre a ambiguidade dos conceitos aponta, dessa forma, em direção à crítica de Nuechterlein (2001) e à constatação de Clinton (1994). As críticas ao interesse nacional, no entanto, não se referem apenas à ambiguidade gerada em torno da variedade de definições que o conceito recebeu ou ao caráter imutável que os teóricos das Relações Internacionais deram ao termo. Como será mostrado a seguir, as diferentes utilizações do conceito dificultam ainda mais o debate.

5. O interesse nacional como ferramenta analítica e como guia de ação política

Há, segundo a literatura, uma grande dificuldade para se trabalhar com o conceito de interesse nacional. Para Nye Jr. (1999), interesse nacional é um conceito escorregadio, exatamente porque pode ser usado tanto para descrever como para prescrever política externa. Nye (2002, p.206) entende que “quando as palavras são ao mesmo tempo descritivas e prescritivas, tornam-se termos políticos usados em lutas pelo poder”. Dito isto, inicialmente cabe esclarecer que o conceito de interesse nacional tem sido utilizado de dois modos distintos, isto é, como ferramenta analítica e como instrumento de ação política. No primeiro caso, o conceito seria utilizado por *policy-makers* e acadêmicos para descrever, explicar, avaliar o melhor curso de ação ou a pertinência da política externa de uma nação. No segundo caso, o conceito seria utilizado por atores políticos como um meio de justificar decisões tomadas, denunciar ou propor políticas (ROSENAU, 1968; GEORGE; KEOHANE, 1980).

Entretanto, há na literatura de Relações Internacionais críticas acerca das duas utilizações do conceito. Enquanto instrumento de ação política, Rosenau (1968) considera que o conceito “não teria estrutura e conteúdo, embora atendesse bem os objetivos dos atores políticos”. Em *Two faces of National Interest*, William David Clinton também discorre sobre estas críticas. Segundo Clinton (1994), o interesse nacional é visto por muitos autores como um guia indesejável e até mesmo perigoso para pensar e agir, porque ele não refletiria com precisão as vozes destoantes de uma sociedade pluralista e porque ele incentivaria uma atitude de nacionalismo interdependente, além de ser moralmente insustentável para padrões mais amplos de ética.

George e Keohane (1980), por outro lado, não veem razões para os analistas ficarem inquietos e insatisfeitos em relação à utilização do conceito com guia de ação política, baseados na alegação de que a tarefa de justificar decisões teria se tornado cada vez mais importante devido às mudanças nas tecnologias das comunicações e ao crescimento da opinião pública. A demanda da opinião pública para saber porque uma decisão em particular foi tomada criaria, na visão dos autores, uma pressão incomum sobre os líderes para explicar e justificar todas as suas importantes ações e decisões.

Desse modo, não seria de se estranhar que o conceito se tornasse uma parte desgastada da retórica política de cada administração. Contudo, a maior parte dos problemas apontados se refere à

utilização do interesse nacional como ferramenta analítica. Para James Rosenau (1968), neste quesito, o conceito seria bem mais preciso e elaborado, mas confundiria os esforços dos analistas políticos. Em sua visão, as tentativas de utilizar o conceito como ferramenta analítica mostraram-se infrutíferas. As principais razões para o fracasso dos analistas que se empreenderam a isto foram: 1) o caráter ambíguo do conceito de nação, bem como a dificuldade de especificar quais interesses esta abrange; 2) a indefinição de critérios para determinar a existência de interesses e para rastrear a presença destes em políticas reais; 3) a ausência de procedimentos para agregar diferentes interesses, uma vez que estes foram identificados.

Avaliando que a Segunda Guerra Mundial poderia ter sido evitada caso a política pré-guerra de Inglaterra, França e EUA fosse mais bem aconselhada, uma série de analistas viu o interesse nacional como uma maneira de determinar a pertinência dos objetivos de política externa. Rosenau (1968) identificou esses analistas como objetivistas, uma vez que para estes o melhor interesse de uma nação é uma questão de realidade objetiva. Ao descrever esta realidade, o analista seria capaz de utilizar o conceito de interesse nacional como base para avaliar a pertinência das políticas que uma nação persegue. Esta corrente, contudo, é criticada pelo autor por não ter uma lógica explícita e elaborada para sua abordagem do interesse nacional:

Interessados principalmente em analisar o conteúdo da política externa, os objetivistas não estão particularmente preocupados com os fundamentos metodológicos e filosóficos de suas investigações. Eles não fazem nenhum esforço especial para explicar como e por que suas descrições do interesse nacional estão de acordo com a realidade porque, para eles, a correspondência entre as descrições deles e a situação objetiva é auto-evidente. Objetivistas, assim, deixam para os seus leitores a tarefa de inferir a sua conceituação do interesse nacional a partir de observações substantivas que são tão variáveis quanto as situações que eles descrevem (ROSENAU, 1968).

Na tentativa de tornar o interesse nacional um conceito analítico, surgiu outro grupo de analistas, denominados por Rosenau (1968) desobjetivistas. Os subjetivistas argumentam que as nações agem no sentido de satisfazer seus interesses e que, ao descrever essas necessidades e desejos o analista estaria em condições de utilizar o conceito de interesse nacional como um instrumento de explicação. Para eles, o interesse nacional é um conjunto plural de preferências subjetivas que mudam de acordo com as exigências e as aspirações dos membros da nação. Desse modo, os subjetivistas negam a existência de uma realidade objetiva que seria detectável por meio de uma investigação sistemática. Segundo Rosenau, embora objetivistas e subjetivistas difiram profundamente em suas premissas e conclusões, ambos passaram a aceitar a pertinência da análise de política externa em termos de interesse nacional.

Ao concluir, Rosenau (1968) salienta que, enquanto os atores políticos continuarem a utilizar extensivamente o interesse nacional em seu pensamento sobre objetivos de política externa e em seus esforços para mobilizar o apoio para eles, os observadores políticos devem tomar conhecimento do conceito. Em outras palavras, enquanto o “interesse nacional tem pouco futuro como um conceito analítico, a sua utilização na política por muito tempo continua a ser o ponto de partida exigido para análise”. Mas Rosenau não é o único crítico à utilização do interesse nacional como ferramenta analítica. Preocupado em explicar como a ordem se mantém na sociedade internacional, Bull (2002) faz uma crítica contundente ao conceito:

Em consequência, a noção de interesse é uma diretriz vazia, tanto com respeito ao que a pessoa faz como com relação ao que deveria fazer. Para termos essa diretriz precisamos saber quais os fins que estão ou deveriam estar sendo perseguidos, e em si mesma a noção de interesse nada nos diz sobre os dois pontos. Portanto, em si mesmo o critério do "interesse nacional" ou do "interesse do Estado" não nos proporciona uma orientação específica para interpretar a conduta dos Estados ou para prescrever essa conduta, a não ser que saibamos que metas ou objetivos concretos os Estados perseguem, ou deveriam visar: segurança, prosperidade, metas ideológicas; menos ainda indica um critério que seja objetivo, independente do modo como os alvos da conduta do Estado são percebidos pelos responsáveis por tais decisões (BULL, 2002, p.79-80).

De fato, para Bull (2002), a manutenção da ordem na sociedade internacional tem como ponto de partida o desenvolvimento, entre os Estados, de um sentido dos interesses comuns como meta elementar da vida social. Assim, por mais diferentes e conflitantes que sejam esses interesses, os estados têm em comum a visão dessas metas como instrumentais.

Apesar de criticar duramente a utilização do interesse nacional como um meio para interpretar a conduta dos Estados no exterior, Bull (2002, p.80) entende que a concepção de interesse nacional “tem um certo sentido na situação em que os objetivos nacionais ou do Estado são definidos e aceitos, e o problema em discussão é saber com que meios esses objetivos podem ser promovidos”. Assim, Bull critica a utilização do interesse nacional como ferramenta analítica, mas salienta sua utilidade como instrumento de ação política, assim como assinalou Rosenau (1968) e George e Keohane (1980).

Na contramão das críticas levantadas por Rosenau (1968) e Bull (2002), George e Keohane (1980), em *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, fazem um esforço para apontar os caminhos em que o conceito de interesse nacional poderia orientar os formuladores de política externa. Levando em consideração que os políticos têm dificuldade em reduzir os problemas de política externa a um único critério de utilidade, os autores afirmam que,

em princípio, o conceito de interesse nacional deveria servir para este propósito. Mas na prática, o termo teria se tornado tão elástico e ambíguo que seu uso como ferramenta analítica é considerado problemático e controverso. Na visão dos autores, a limitação do conceito foi obscurecida pelo argumento de que o poder nacional é o objetivo supremo do Estado. Todavia, eles argumentam que o poder seria apenas uma das submetas do interesse nacional, pois questões de política externa envolvem uma multiplicidade de valores e interesses difíceis de harmonizar.

Nestas circunstâncias, o *policy-maker* deveria tentar aplicar o critério do interesse nacional para lidar com as incertezas que afetam a escolha entre políticas alternativas. A este respeito, salientam que o interesse nacional é identificado pelos teóricos das Relações Internacionais como uma meta “não operacional”, isto é, o conceito não fornece uma medida para comparar políticas alternativas. Conceitos deste tipo, sustentam George e Keohane, podem ser relacionados com escolhas de ação específicas através do exame das submetas a que estes estão previamente relacionados. No entanto, faltaria um denominador para operacionalizar o peso relativo dado às várias submetas. Para os autores, esta passa a ser uma questão de fundo subjetivo, a partir da percepção dos *policy-makers*.

Tendo isto em vista, George e Keohane (1980) distinguem diferentes tipos de interesse nacional a fim de esclarecer o conceito e indicar como ele pode ser empregado mais utilmente. Eles partem da ideia de que uma noção estrita de interesses irreduzíveis ou “vitais” é necessária a fim de introduzir disciplina e comedimento na formulação da política externa. Assim, os autores diferem a categoria “interesses nacionais irreduzíveis de outros interesses importantes e interesses coletivos”. Interesses nacionais irreduzíveis dizem respeito à obtenção, preservação ou extensão de benefícios para o Estado e seus cidadãos.

Nesta categoria, incluem-se sobrevivência física, autonomia e bem-estar econômico. Outros interesses importantes referem-se a benefícios que se obtêm principalmente para outros Estados ou seus cidadãos, embora a ação em seu nome possa trazer benefícios indiretos e intangíveis para as pessoas do próprio país. Já interesses coletivos diferem dos dois outros tipos na medida em que, como bens coletivos, não se podem separar claramente os benefícios para si mesmo daqueles para os outros. Ao concluírem, os autores argumentam que o fato de o interesse nacional ser uma meta não operacional incentivaria a tendência de promoção de submetas particulares na política externa. Dessa forma, sustentam que o conceito de interesse nacional irreduzível se torna uma ferramenta útil de análise apenas explicitamente reconhecendo que, como um guia para a política externa, é incompleto.

Nuechterlein (2001), em *America Recommitted: a superpower assesses its role in a turbulent world*, também faz um esforço no sentido de operacionalizar o conceito de interesse nacional, criando

um *framework* para auxiliar os *policymakers* a determinar quais interesses nacionais estão em jogo em uma determinada situação, bem como para estimar a intensidade destes interesses. Na visão de Nuechterlein (2001), os EUA, como a maioria das grandes potências, têm interesses nacionais mutáveis e imutáveis. Assim, alguns seriam buscados de forma consistente por longos períodos de tempo e outros por períodos mais curtos, de acordo com as mudanças nas condições do mundo ou no ambiente doméstico. Conforme apontamos anteriormente, para o autor, ao longo da história, quatro interesses nacionais teriam condicionado a conduta do governo dos EUA no mundo. Todavia, ele sugere adicionar à análise a identificação de quatro diferentes níveis de intensidade de interesse: Sobrevivência (crítico), Vital (perigoso), Grande (sério), Periférico (incômodo), sendo que a intensidade de um interesse em qualquer disputa internacional, particularmente quando um interesse vital pudesse estar em jogo seria decidida através do debate dentro do sistema constitucional dos EUA.

Em síntese, enquanto a utilização do conceito de interesse nacional como ferramenta analítica recebera as críticas mais contundentes da literatura e dividira opiniões entre aqueles que descartam completamente – Rosenau (1968) e Hedley Bull (2002) – e aqueles que tentaram demonstrar sua utilidade – George e Keohane (1980) e Nuechterlein (2001) –, sua utilização como instrumento de ação política fora mais aceita entre os autores, embora também tenha sido alvo de críticas. Porém, nesse caso, as críticas são dirigidas ao ator, que justifica, denuncia ou propõe políticas e não ao analista em si.

Conclusão

Como visto ao longo deste artigo, o conceito de interesse nacional, apesar de ser utilizado há muito tempo como um guia para orientar a política externa dos Estados, tem sido alvo de muitas críticas e controvérsias. Diferentes definições do conceito na literatura de Relações Internacionais acabaram gerando ambiguidade, principalmente porque as perspectivas teóricas clássicas do interesse nacional são marcadas por uma profunda rigidez, que dão ao conceito um caráter imutável. A partir dos anos setenta, atualizando as teorias clássicas, pensadores vinculados às correntes realista e liberal fizeram concessões ao paradigma concorrente, mas não foram capazes de diminuir a rigidez em torno do conceito. Nos anos noventa, Wendt e Huntington avançaram neste aspecto ao vincularem o interesse nacional à identidade dos Estados. Assim como a abordagem construtivista de Wendt, a explicação de Huntington tem a vantagem de ser mais flexível que as abordagens trazidas pelas teorias clássicas de Relações Internacionais. No entanto, tornar o conceito mais flexível não eliminou sua ambiguidade.

Conforme conclui Choi, apesar de a ambiguidade não constituir uma limitação para quem trabalha com conceitos, entende-se que sua redução é essencial para a compreensão do interesse

nacional e esta passa pela constatação de que este conceito possui duas funções. Isto é, o interesse nacional tem sido usado como ferramenta analítica e como instrumento de ação política. Ambas as funções têm sido alvo de críticas, embora a segunda função seja mais aceita, tendo em vista a tarefa do ator político de justificar decisões. Já como ferramenta analítica o conceito tem despertado controvérsias entre aqueles que rejeitaram completamente sua utilidade – Rosenau e Bull – e aqueles que tentaram demonstrar como o interesse nacional pode ser corretamente manejado – George e Keohane e Nuechterlein. Embora partam de perspectivas teóricas distintas, tanto George e Keohane quanto Nuechterlein acreditam que o critério do interesse nacional é essencial na tarefa de auxiliar o *policymaker* diante das incertezas que afetam a definição de interesses nacionais e da escolha entre políticas alternativas.

Ante o exposto, pode-se concluir que uma pesquisa que se aventure no campo do interesse nacional está sujeita às críticas pelos mais variados aspectos. A respeito da ambiguidade associada ao conceito, entende-se que ela somente pode ser reduzida a partir do reconhecimento e do esclarecimento da função de interesse nacional que se deseja pesquisar. Assim, o pesquisador do interesse nacional deve sempre salientar e diferenciar seu uso, seja como ferramenta analítica ou como instrumento de ação política.

Referências

- BENTHAM, Jeremy; STUART MILL, John (1979). **Os pensadores**. São Paulo: Ed. Abril Cultural.
- BULL, Hedley (2002). **A Sociedade Anárquica**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP.
- CHIAPPIN, José R. N. (1994). O Paradigma de Huntington e o Realismo Político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 34: 37-53.
- CHOI, Naomi (2005). Conceptualizing Concepts. **Symposium II: Qualitative Methods**, 3 (2): 19-36.
- CLINTON, William D. (1994). **The two faces of national interest**. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- DIOGO, Odelmo (2011). **Afinal, o que é Trade-Off?**, publicado em [<http://www.tradeoff.ecn.br/2011/06/afinal-o-que-e-trade-off.html>]. Disponibilidade: 17/11/2015.
- GEORGE, Alexander L.; KEOHANE, Robert (1980). The concept of national interests: Uses and limitations. In GEORGE, Alexander L. **Presidential Decisionmaking in Foreign Policy**. Boulder: Westview, 217-38.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1997a). The erosion of American national interests. **Foreign Affairs**, 76 (5): 28-49.

_____. (1997b) **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva.

JEPPERSON, Ronald J.; KATZENSTEIN, Peter J.; WENDT, Alexander (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. *In* KATZENSTEIN, Peter J. (Org.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. Nova York: Columbia University Press, 33-76.

KANT, Immanuel (1995) **A Paz Perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70.

LOCKE, John (1994). **Segundo tratado sobre o Governo Civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, publicado em [http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf]. Disponibilidade: 14/11/2015.

MORGENTHAU, Hans J. (1952). Another Great Debate: The National Interest of the United States. **American Political Science Review**, 46 (4): 961-88.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar (2005). **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier.

NUECHTERLEIN, Donald E. (2001). **America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World**. Lexington: The University Press of Kentucky.

NYE, Joseph S. Jr. (1999). Redefining the national interest. **Foreign Affairs**, 78 (4): 22-35.

_____. (2002). **Compreender os Conflitos Internacionais**. Lisboa: Gradiva.

ROSENAU, James N. (1968). The National Interest. *In* **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: Crowell-Collier, 11: 34-40.

SALINS, Peter D. (1996). **Assimilation, American Style**. New York: Basic Books.

WENDT, Alexander (1999). **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.