

CONVERGÊNCIAS ENTRE O REALISMO NEOCLÁSSICO E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

CONVERGENCES BETWEEN NEOCLASSICAL REALISM AND DOUBLE-EDGED DIPLOMACY IN FOREIGN POLICY ANALYSIS

Leonardo Diniz Lameiras¹

Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Brasília - Distrito Federal - Brasil

Resumo: O artigo versa sobre as possíveis conexões teóricas e analíticas entre o “realismo neoclássico” e o modelo teórico de análise de política externa denominado “jogos de dois níveis”, tal como inicialmente concebido por Robert Putnam e, mais tarde, aperfeiçoado por Helen Milner. As abordagens teóricas de Randall Schweller e de Fareed Zakaria foram as escolhidas para apresentar as principais premissas e variáveis explicativas do realismo neoclássico, ao passo que, como complemento ao modelo desenvolvido por Putnam, mas ainda alinhada ao seu arcabouço teórico mais geral, optou-se por resgatar a análise de Milner sobre o processo decisório na formulação de política externa. Ao explorar os denominadores comuns entre as abordagens dos referidos autores, o artigo elucidava o potencial explicativo que resulta da complementaridade teórica entre o realismo neoclássico e o modelo dos “jogos de dois níveis” no entendimento de resultados e processos relacionados à formulação de política externa.

Palavras-chave: Realismo neoclássico. Jogos de dois níveis. Análise de política externa.

Abstract: The article addresses the possible theoretical and analytical connections between neoclassic realism and the theoretical model of “foreign policy analysis” named “double-edged diplomacy”, as initially conceived by Robert Putnam, and improved on further by Helen Milner. Randall Schweller’s and Fareed Zakaria’s approaches were the ones chosen to present the neoclassical realism’s main premises and explicative variables, whereas Helen Milner’s analysis of the decision-making process in foreign policy formulation was brought in as supplementary to the model developed by Putnam, though still aligned to the latter’s broad theoretical framework. By exploring the common denominators between the authors’ approaches just mentioned above, the article elucidates the analytical potential that derives from the theoretical complementarity between neo-classical realism and the “double-edged diplomacy” model to understand both the results and the processes regarding foreign policy formulation.

Key-words: Neoclassical realism. Double-edged diplomacy. Foreign policy analysis.

Recebido: 25/04/2016

Aprovado: 29/07/2016

¹ leonardolameiras@gmail.com

Considerações iniciais

Quando se analisa a evolução das Relações Internacionais como disciplina acadêmica, é inescapável a qualquer interessado no assunto, até mesmo para aqueles que costumam dispensar os manuais didáticos, deparar-se com uma narrativa construída em torno dos “grandes debates teóricos”. Sem deixar de reconhecer a utilidade que essa simplificação teve para a afirmação da disciplina como área acadêmica destacada dentro do conjunto mais amplo das ciências sociais, é válido chamar a atenção para a injustiça que se pode cometer ao apontar os supostos vencidos e vencedores desses embates intelectuais. Como ensina Pierre Bourdieu (2004), ao recorrer ao conceito de “campo científico” (conceito encontrado em *Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*) como universo social, o posicionamento hierárquico de determinada corrente teórica *vis-à-vis* o de suas concorrentes depende de relações de poder construídas socialmente pelos agentes da própria comunidade epistêmica, o que desqualifica a noção de que a superação de um paradigma por outro necessariamente responde aos imperativos de melhor refinamento teórico.

Ao longo desse percurso de legitimação da disciplina acadêmica das Relações Internacionais, o que se convencionou chamar de neorealismo, ou simplesmente de realismo estrutural, ocupou lugar de destaque nos debates que seus apoiadores travaram com acadêmicos filiados a outras correntes de pensamento. No afã de posicionar a perspectiva neorrealista como abordagem hegemônica diante das demais correntes críticas que desafiavam suas premissas centrais, Kenneth Waltz e seus discípulos afirmavam terem desenvolvido uma teoria da política internacional voltada a explicar os resultados das interações entre os atores estatais, portanto, os padrões de comportamento que tenderiam a se repetir, a despeito do contexto histórico em que os entes estatais estivessem inseridos. Sendo assim, ações desviantes que não se conformavam às pressões e aos constrangimentos impostos pela lógica autônoma de funcionamento da anarquia internacional deveriam ser consideradas tão-somente aberrações e extravios que confirmam a regra, e, não, associadas aos “cisnes negros popperianos” que invalidariam seu *status* científico.

Sem entrar muito no mérito da discussão sobre as lacunas e as virtudes analíticas do neorealismo – mesmo sob fortes suspeitas após trazer à memória os ensinamentos de Bourdieu –, já que extrapolaria os propósitos deste artigo, é suficiente dizer que muitos dos fenômenos das relações internacionais capazes de afetar diretamente o curso da história seriam inadequadamente interpretados ou negligenciados, caso a abordagem waltziana fosse a única lente teórica à disposição do cientista social interessado em entender estes eventos de natureza complexa. Basta lembrar as críticas a ela aportadas pela sua incapacidade de prever o fim da Guerra Fria: fato histórico que não

pode ser integralmente compreendido apenas por meio de causalidades sistêmicas, uma vez que variáveis domésticas também concorreram para o esfacelamento da União Soviética.

Com efeito, ficou patente que o comportamento individual dos Estados, bem como suas políticas externas e os processos decisórios que as envolvem, devem ser objeto de escrutínio por parte da comunidade científica que se dedica a estudar as relações internacionais, mesmo porque os destinos dos entes estatais dependem, em grande medida, das decisões tomadas por indivíduos que ocupam posições estratégicas dentro das instituições governamentais. A subárea das Relações Internacionais notabilizada como “Análise de Política Externa” (APE) apresenta-se, assim, como um *locus* fértil de produção de conhecimento que vem somando novos *insights* ao agregado teórico que busca entender “por quê”, “como” e “quando” determinado curso de ação externa foi escolhido por um ator estatal em detrimento de outras opções. É digno de nota que sua contribuição também se observa no potencial de complementariedade que seus aportes analíticos apresentam às teorias do *mainstream* das Relações Internacionais, cujo escopo explicativo costuma ser mais abstrato do que os modelos teóricos de APE.

Neste artigo, buscar-se-á explorar os possíveis denominadores comuns entre uma das mais recentes tentativas de reformulação da perspectiva teórica realista, o chamado realismo neoclássico, e o modelo teórico desenvolvido por Robert Putnam, mais conhecido como “jogos de dois níveis” (*double-edged diplomacy*), considerado, até a data presente, uma importante contribuição da APE para os estudos dos processos decisórios que envolvem a formulação de políticas externas. Mais adiante, após sucinta revisão de seus principais pressupostos e premissas, argumentar-se-á como as duas abordagens podem “conversar” intimamente, descortinando novos horizontes analíticos ao investigador que pretende entender mais a fundo os fatores implicados no processo de escolha e formulação de políticas externas.

Por um critério cronológico talvez fosse mais coerente iniciar com a apresentação dos modelos teóricos de APE e discorrer sobre o realismo neoclássico na sequência, orientando-se pela ordem das publicações acadêmicas ao longo do tempo. A escolha pelo caminho inverso atende à linha de raciocínio que prima por uma escala decrescente de abstração teórica: parte-se de uma corrente teórica propriamente dita das Relações Internacionais, o realismo neoclássico, a fim de complementá-la com um enfoque específico sobre o processo decisório na formulação de políticas externas.

1. O Realismo Neoclássico segundo Randall Schweller e Fareed Zakaria

Como corrente teórica que veio à baila no começo da década de 1990, o realismo neoclássico trouxe novas nuances analíticas ao conjunto do *mainstream* teórico das Relações Internacionais, respondendo aos críticos que apontavam as deficiências da versão sistêmica do realismo. Com efeito, ao passarem a creditar maior peso às variáveis domésticas para uma análise mais rigorosa das ações dos Estados na política mundial, autores como William Wohlforth, Jack Snyder, Thomas Christensen, Aaron Friedberg, Daniel Deudney, Randall Schweller e Fareed Zakaria contribuíram significativamente, não apenas para a revitalização do debate acadêmico em teoria das Relações Internacionais, mas também para a volta do realismo como corrente teórica relevante na tradução da realidade complexa que diz respeito às interações dos atores estatais.

Entre as premissas centrais que não a deixam desprender-se de sua linhagem realista, figura a importância conferida ao poder relativo do Estado, traduzido em termos de capacidades materiais, para a orientação geral de seu projeto de inserção internacional. Em outras palavras, a formulação da política externa corresponderia, em última instância, a uma leitura da posição do país no sistema internacional, levando-se em conta, sobretudo, questões relacionadas com a sua segurança, para a qual são indispensáveis considerações a respeito das diferenças de poder material entre os atores estatais. No entanto, como bem observou uma estudiosa da referida abordagem teórica, ao contrário do que postulam os neorealistas:

[...] the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening variables at the unit level. This is why they are neoclassical (GIDEON, 1998, p. 146).

Em geral, grande parte da literatura lastreada no arcabouço teórico do realismo neoclássico busca demonstrar como características peculiares das estruturas domésticas e das situações políticas internas acabam influenciando diretamente a maneira pela qual os Estados respondem aos desafios do ambiente externo. Amiúde, processos políticos domésticos de natureza complexa são determinantes no desenho de uma estratégia de ação externa, o que justifica o fato de os Estados nem sempre agirem de modo similar quando enfrentam oportunidades e pressões sistêmicas semelhantes. Com o propósito de melhor ilustrar de que forma o realismo neoclássico se qualifica como ferramenta complementar aos modelos teóricos dos jogos de dois níveis, em especial àqueles desenvolvidos por Robert Putnam e Helen Milner, duas abordagens serão contempladas, cada qual enfatizando distintas variáveis intervenientes na dinâmica dos processos decisórios que levam à adoção de determinada política externa.

A primeira dessas abordagens foi desenvolvida por Randall Schweller (2006), em sua obra “*Unanswered threats, political constraints on the balance of power*”. Nela, o autor apresenta quatro variáveis no nível da política doméstica com peso suficiente para influenciar o êxito das estratégias de inserção internacional de qualquer país. A primeira delas diz respeito ao grau de consenso verificado entre as elites do Estado na leitura do ambiente externo (hostil ou amigável) e à resposta mais adequada a ser empregada tendo em vista essa interpretação (cooperação, acomodação, competição ou enfrentamento).

A segunda refere-se ao grau de coesão (ou fragmentação) observado entre as elites, mais bem definida como quão fragmentada a liderança do governo central se apresenta por meio de divisões internas. Uma polarização que pode estar relacionada a diferenças ideológicas, culturais e religiosas, ou até mesmo envolvendo interesses burocráticos, setoriais e partidários, opções partidárias ou lealdades a classes e etnias. A coesão social aparece como terceira variável doméstica e, segundo Schweller (2006), retrata a unidade que existe entre os mais diversos grupos que compõem a sociedade de um país. Por último, o autor aponta o grau de vulnerabilidade atribuído ao regime e ao governo, na medida em que regimes débeis e governos instáveis representariam uma combinação fatal à capacidade decisória do Estado, dificultando, por conseguinte, ações externas mais eficientes e eficazes.

Seguindo a lógica de Schweller (2006), portanto, quanto maior forem o consenso entre as elites, a sua coesão e da sociedade como um todo, e menor for a vulnerabilidade do regime político e do governo, maiores serão as chances de o Estado dar uma resposta adequada às pressões sistêmicas. Outrossim, supondo-se uma configuração inversa das mesmas variáveis, a habilidade de o Estado extrair recursos com o propósito de atender às leis do equilíbrio de poder ficaria suficientemente comprometida, ao ponto de transformar seu intento em projeto fracassado.

A preocupação central de Schweller (2006) é explicar um tipo específico de comportamento estatal, neste caso, o *under-balancing*, mais precisamente, o que levaria os Estados a agirem em desconformidade com a política de equilíbrio de poder, algo também recorrente nas relações interestatais, a despeito de os neorealistas afirmarem o contrário. Sendo assim, o preenchimento do vácuo de poder não ocorre com a frequência que se costuma propugnar, como se a noção de balança de poder representasse uma lei natural, algo inerente ao *modus operandi* das relações interestatais, logo, definidora das práticas políticas dos Estados frente a seus pares. Em seu estudo, uma das questões chaves é entender por que alguns Estados são capazes de mobilizar os seus recursos materiais de forma eficiente, exercendo, assim, o seu poder nacional, enquanto outros simplesmente

se mostram impossibilitados de seguir tal curso de ação, ao nortear sua conduta pelo não equilíbrio.

Como se pode inferir, ao buscar as razões pelas quais os Estados frequentemente agem de forma contrária aos preceitos da teoria do equilíbrio de poder, Schweller (2006) questiona uma das premissas centrais do realismo clássico, qual seja, a de que os Estados constituem unidades coerentes, unitárias e racionais, e, portanto, tendem a se comportar de maneira similar. Contrariamente, o autor chama a atenção para o fato de que todos os Estados estão sujeitos a divisões internas, tanto no âmbito mais geral da sociedade quanto no seio das elites políticas, o que dificultaria a previsibilidade de suas ações no plano internacional. Dessa forma, conquanto os Estados estejam submetidos aos constrangimentos impostos pela anarquia internacional, variáveis domésticas sempre terão um papel a exercer entre as forças que os impelem a agir no *front* externo. Ao discordar da perspectiva sistêmica de via única, assim pondera o realista neoclássico:

Rather, states respond (or not) to threats and opportunities in ways determined by both internal and external considerations of policy elites, who must reach consensus within an often decentralized and competitive political process (SCHWELLER, 2006, p. 5).

Outro ponto relevante levantado por Schweller (2006) no delineamento de sua perspectiva teórica, e que também é abordado por Fareed Zakaria (1998), como será visto mais a frente, diz respeito à sua definição de “poder nacional”. Distintamente da concepção tradicional, que costuma auferir o poder de uma nação unicamente por meio do levantamento de seus atributos materiais – a exemplo do tamanho da população, do território, das Forças Armadas e do nível de desenvolvimento econômico –, o autor acrescenta uma nova dimensão, por ele denominada de poder administrativo. Sendo este definido em termos da capacidade de extrair os recursos materiais disponíveis ao Estado, com o fito de empregá-los na execução de sua política externa. Desse modo, seria justamente a interação entre essas duas dimensões do poder – material e administrativa – o que transformaria o poder potencial de determinada nação em poder efetivo; ou seja, aquele pronto para ser usado do modo como melhor convier às elites políticas.

Essa divisão do poder nacional em duas dimensões acaba indo de encontro à abordagem waltziana, que negligencia a capacidade de extração de recursos materiais inerente a cada Estado, variável com peso explicativo considerável para entender diferenças nas respostas estatais a dada distribuição de poder no sistema internacional, mesmo quando os Estados usufruem de semelhantes dotações de recursos materiais.

Convergindo em muitos aspectos com o modelo teórico concebido por Schweller, Fareed Zakaria (1998), em *“From wealth to power”*, centra a sua pergunta em uma questão há muito debatida entre os acadêmicos de Relações Internacionais: o que transformaria nações ricas em grandes potências? A convicção de que toda nação rica não tarda a aumentar a sua presença na política internacional, sintetizada na ideia de que capacidades necessariamente moldam intenções, encontra ampla ressonância nos discursos de muitos especialistas que continuam a conceber o ator estatal como uma “caixa preta”.

No estudo de caso apresentado por Zakaria (1998), os Estados Unidos da segunda metade do século XIX, sobretudo depois de finda a Guerra Civil, momento em que o país surge como uma das maiores potências industriais e uma das nações mais ricas do mundo, representam um caso notório de nação que contrariou a lógica descrita acima. Ao reunir todas as condições favoráveis para se impor em assuntos externos de maneira mais assertiva e expansiva, o país, pelo menos até o decênio de 1890, decidiu manter-se isolado do clube das nações que disputavam áreas de influência para além de suas fronteiras nacionais. A partir dessa constatação, o autor procura entender de que forma variáveis domésticas influenciaram a emergência de dois padrões distintos de política externa: um de baixo perfil expansionista e de débil inserção externa, verificada entre os anos de 1865 a 1889, e outro marcado por uma conspícua extrapolação de seu famigerado “Destino Manifesto”, ao iniciar a última década do século XIX. O motivo principal desse retardamento, mesmo quando o país já era dotado de imensa riqueza material que o permitia agir de maneira mais desvolta na política internacional de poder, é respondido pelo autor por meio de sua teoria de política externa.

Antes de revelar as variáveis domésticas que vão fundamentar o seu modelo teórico, Zakaria (1998) relativiza uma premissa central do realismo clássico: a tão propalada ideia segundo a qual o poder relativo ao de outras nações, pautado em cálculos racionais de custos e benefícios, sempre será o definidor dos interesses nacionais de qualquer país, validando a noção de que as nações adotariam políticas expansivas quando elas adquirissem poderes suficientes para fazê-lo.

A ênfase depositada no poder nacional pelos realistas clássicos, no entanto, omite uma valiosa diferença: a política externa não é formulada pela nação como um todo, mas pelo seu governo. Consequentemente, o que importa é o poder estatal, e, não, o poder nacional. Sendo o poder estatal definido como aquela porção do poder nacional que o governo logra extrair, a fim de satisfazer seus propósitos, refletindo, desse modo, a habilidade com que os principais tomadores de decisão conseguem alcançar seus objetivos. Aqui, faz-se mister sublinhar a congruência entre as análises de Zakaria (1998) e Schweller (2006) a respeito do que constituiria o poder de uma nação.

Conforme o próprio Zakaria (1998, p. 9) asseverou: “*States may be billiard balls, but each is made of a different material, affecting its speed, spin, and bounce on the international plane*”.

À luz do exposto acima, percebe-se que quanto mais coeso for o poder dos Estados, maior será sua habilidade de extrair poder nacional para a consecução de suas metas e objetivos. No entanto, cabem as perguntas: como medir esse poder estatal? Como se identifica uma nação cujo Estado se apresenta forte?

Para responder a essas perguntas, Zakaria (1998) realizou um levantamento das variáveis intervenientes que, para ele, influenciam diretamente no poder de qualquer Estado. São elas: o escopo das funções e o grau de autonomia do Estado na execução de suas tarefas e responsabilidades; a habilidade estatal em extrair as riquezas da nação; o nível de coesão política e ideológica existentes no Estado; e, por último, o grau de centralização observado no processo de tomadas de decisões, associado ao nível de competição existente entre agências burocráticas, entre órgãos do governo e entre os governos locais e o federal.

Na aplicação de seu modelo teórico à análise da política externa dos EUA entre os anos de 1865 a 1909, Zakaria (1998) procura elucidar de que modo essas variáveis domésticas contribuíram para o delineamento de duas fases distintas. Em síntese, o autor aponta para o conflito entre o Legislativo e o Executivo, mais especificamente entre a Presidência e o Congresso, a respeito de questões que envolviam política externa, e para a descentralização política que opunha o governo federal aos Estados, aos governos regionais e aos interesses privados dos cidadãos como os principais fatores que determinaram a primeira fase da política externa estadunidense. Uma vez resolvidas essas contendas, com a recuperação paulatina da autoridade por parte do Executivo em assuntos de política externa, *pari passu* ao processo de centralização do poder nas mãos do governo federal, os EUA se sentiram habilitados a jogar em novos tabuleiros da política internacional, assumindo posição mais afeita ao papel das grandes potências, tão logo a política do *Big Stick*, de Theodore Roosevelt, começasse a ser implementada.

2. Jogos de dois níveis: Putnam e Milner

O entrelaçamento entre a política doméstica e as relações internacionais constitui, por excelência, o *leitmotiv* das pesquisas e trabalhos acadêmicos pertencentes à disciplina de Análise de Política Externa (APE). Pelo menos desde os estudos pioneiros de Graham Allison e James Rosenau, diversos outros modelos analíticos foram, e vêm sendo, desenvolvidos com o objetivo de desvendar os complexos mecanismos de causalidade e de influência recíproca que ligam o ambiente interno dos Estados ao domínio mais abstrato da anarquia internacional.

Robert Putnam e Helen Milner figuram entre os que propuseram uma teoria do “equilíbrio geral”, com o foco nas interações simultâneas entre fatores domésticos e internacionais. Ambos os autores contribuíram para uma crítica mais geral à literatura estadocêntrica das relações internacionais, mormente àquela que apresenta o Estado como ator unitário, cujo interesse nacional é invariavelmente subordinado aos ditames das relações de poder entre as entidades estatais, sobressaindo-se as questões concernentes a *high politics*. Em comum, seus modelos teóricos se inserem no escopo analítico do que se convencionou chamar de jogos de dois níveis, sendo Putnam o precursor dessa escola e Milner a responsável pelo aperfeiçoamento do modelo teórico desenvolvido por seu antecessor.

Em “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”, Robert Putnam (2010) buscou superar as explicações unidirecionais que, a fim de examinar o comportamento estatal, ora partiam das causas domésticas (“segunda imagem”; Waltz, 1959), ora derivavam de causas internacionais (“segunda imagem invertida”; Gourevitch, 1978). A integração entre ambas as esferas, a doméstica e a internacional, por meio de canais de interação que, ao mesmo tempo, privilegiam as vias “*bottom-up*” e “*top-down*” do mecanismo de causalidade, dá-se nas lutas políticas das negociações internacionais, caracterizando o jogo de dois níveis. Sendo assim,

[n]o nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAM, 2010, p. 151).

O mecanismo por intermédio do qual se estabelece o *elã* teórico entre os dois níveis encontra-se no processo de ratificação dos acordos internacionais. Na análise de Putnam (2010), portanto, é justamente o requisito de que qualquer acordo no nível I (onde acontece a barganha entre os negociadores que leva a um acordo provisório) precisa ser, ao final, ratificado no nível II (onde acontecem as discussões em separado entre os grupos domésticos sobre ratificar ou não o acordo) que permite o funcionamento da dinâmica dos jogos de dois níveis. É importante que se diga, entretanto, que a análise no nível II não ocorre somente em fase posterior à negociação, mas também previamente ou concomitantemente a ela.

Outro conceito que permeia o modelo teórico concebido por Putnam (2010) diz respeito ao que o autor denominou de “conjunto de vitórias” (*winset*): o aglomerado de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos – ou seja, que alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores – quando colocados em votação no nível II. Dessa lógica, deduz-se: maiores conjuntos

de vitórias tornam os acordos no nível I mais prováveis, tudo o mais constante. Dito de outro modo, qualquer acordo bem-sucedido precisa encaixar-se nos conjuntos de vitórias do nível II de cada uma das partes do acordo. Inversamente, quanto menores forem os conjuntos de vitórias, maior é o risco de as negociações fracassarem.

Entre as variáveis selecionadas pelo autor com o poder de afetar o escopo dos *winsets* dos Estados estão: 1) as preferências e coalizões entre os grupos domésticos do nível II; 2) as instituições políticas atuantes nos Estados; e 3) as estratégias dos negociadores do nível I. Quando todas essas três variáveis concorrem para aumentar o conjunto de vitórias com que se depara o negociador do nível I, mais facilmente ele conclui um acordo, mas também mais fraca é sua posição de barganha frente ao outro jogador.

Tendo em vista essa sucinta descrição do modelo teórico de Putnam (2010), fica patente a sua preocupação com os dilemas e as oportunidades estratégicas que enfrentam diuturnamente estadistas e tomadores de decisão nas difíceis situações que os obrigam a conciliar e acomodar os imperativos dos planos doméstico e internacional. Em “*Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*”, é interessante observar como Helen Milner (1997) amplia e sofisticada ainda mais a análise dos jogos de dois níveis.

No capítulo introdutório, Milner (1997) releva o principal objetivo que a impeliu escrever a referida obra: desenvolver um modelo teórico abstrato e, na medida do possível, parcimonioso, que dessa conta dos mecanismos de interação entre a política doméstica e a internacional. No entendimento da autora, havia deficiências na análise dos jogos de dois níveis que precisavam ser corrigidas, a despeito de sua valiosa contribuição para os estudos de APE – precisamente, a inevitabilidade do conflito doméstico em torno do que constitui o “interesse nacional”, revelando o protagonismo de novos agentes (grupos domésticos, legisladores e os principais tomadores de decisão) nesse processo de definição. Essa lacuna assentava-se na incapacidade dessa abordagem de produzir hipóteses que pudessem ser empiricamente testáveis. Talvez, por essa razão, Milner (1997) tenha optado por adotar como premissa elementar de sua perspectiva teórica a assunção de que os agentes são racionais ou, pelo menos, realizam escolhas e tomam decisões com base em uma racionalidade que lhes faculta discernir os melhores cursos de ação, tendo em vista cálculos de custo e benefício.

Milner (1997, p. 7) toma emprestado o conceito de cooperação elaborado por Robert Keohane – para quem cooperação “*is understood as occurring when “actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination”*” – e o

converte na questão empírica central de seu estudo, qual seja, explicar a probabilidade de os Estados engajarem-se em iniciativas políticas de cooperação.

Sendo assim, na contramão do *mainstream* teórico de Relações Internacionais, que costuma enfatizar a dificuldade de cooperação como resultado da desconfiança com relação ao ordenamento desigual de capacidades materiais entre os Estados ou do simples medo de trapaça entre eles, a autora atribui peso explicativo ao conflito distributivo que se verifica entre os grupos domésticos, quando determinada ação cooperativa se apresenta como opção de política externa. Como bem exposto pela própria autora em trocadilho que modifica a máxima do general prussiano Clausewitz: “*all aspects of cooperation are affected by domestic considerations because cooperation is a continuation of domestic political struggles by other means*”. (MILNER, 1997, p. 10)

Crítica da tradicional caracterização do Estado como unidade política rigidamente hierarquizada, cujo poder e processo de formulação de política externa obedecem a um fluxo vertical de comando, cabendo sempre a um grupo muito restrito a tomada de decisão final, Milner (1997) descreve a entidade estatal aproximando-se muito mais a uma poliarquia composta por diversos atores com distintos interesses e preferências que, ao compartilharem o poder em suas múltiplas dimensões, amiúde travam uma luta persuasória sobre os projetos de inserção internacional do Estado.

Faz-se necessário distinguir essa noção de poliarquia do tradicional conceito que o cientista político estadunidense Robert Dahl revela na obra “Poliarquia: participação e oposição” (1997). Nela, o termo é empregado com o sentido de “democracia real” em contraposição ao “modelo ideal” de democracia, em referência à antiga prática grega de participação direta na vida política da *pólis*. Apesar de distanciar-se da forma ideal de democracia, na tipologia dos regimes políticos que o autor apresenta, a poliarquia é identificada como um regime democrático real e desejável, marcado por um alto grau de participação política e um nível elevado de disputa pelo poder político.

Segundo Milner (1997), a realidade da política doméstica estaria situada entre os extremos de uma linha contínua, em algum lugar entre a hierarquia e a anarquia, com a poliarquia no meio do caminho. De acordo com a autora (1997), três fatores importam na definição do lugar que o Estado ocupa nesse *continuum*: as preferências dos atores domésticos, a distribuição de informações entre si e o modo como o poder é dividido entre as instituições estatais. Assim, quando o acesso a informações relevantes for facultado a muitos atores domésticos, suas divergências forem amplas e maior for o número de instituições que compartilham o poder sobre a definição de políticas, a tendência será de a situação política doméstica convergir a uma identidade de poliarquia.

No jogo político doméstico, os poderes Legislativo e Executivo, bem como os grupos de interesse da sociedade, compõem um quadro mais plural de agência, contraposto à imagem do ator unitário. A estrutura das preferências domésticas assume, portanto, a função de variável independente na explicação dos comportamentos cooperativos ou conflitivos dos Estados no sistema internacional. Ademais, para esses atores domésticos mais influentes, quatro elementos são apontados como definidores de seu poder no processo de formulação da política externa, sendo eles a habilidade de iniciar e definir a agenda, a capacidade de emendar qualquer acordo proposto, a prerrogativa de ratificar ou vetar o acordo negociado e, por último, a possibilidade de propor referendos públicos.

Considerando-se o conjunto de variáveis e elementos empregados por Milner (1997) na construção de seu modelo teórico, ao leitor chama a atenção de imediato o seu intento de valorizar o ambiente doméstico dos Estados para a análise de suas políticas externas. Em passagem transcrita de sua grande obra, um comentário logra resumir a tônica do principal argumento implícito em sua inovadora perspectiva teórica:

[...] polyarchy changes the way international politics is played. Rather than the struggle for state survival taking priority, the struggle for internal power and compromise dominates foreign policy making. (...) in general, external conflict and cooperation reflect the struggles and consensus erected out of domestic politics (MILNER, 1997, p. 14).

Na esteira dos argumentos expostos por Putnam e Milner, é lícito afirmar, portanto, que os jogos de dois níveis correspondem a um modelo teórico que busca traduzir as nuances do processo decisório inerente à formulação e à implementação de políticas externas nos regimes políticos modernos. A interação mútua entre os planos interno e internacional configura, por assim dizer, a premissa básica do modelo. Enquanto Putnam dirige sua análise aos fatores que afetam o *winset* dos Estados em negociações de acordos internacionais, Milner volta a sua atenção às disputas que os atores domésticos travam entre si na definição do projeto de inserção internacional dos países. Elementos que, como visto, encontram ressonância no discurso dos realistas neoclássicos.

Considerações Finais

Após sucinto resumo desses quatro modelos teóricos, pode-se afirmar com alta margem de segurança que abundam pontos de convergência entre a corrente teórica do realismo neoclássico e a análise dos jogos de dois níveis. De fato, as inúmeras variáveis ressaltadas pelos autores conversam intimamente, ora fazendo referência às mesmas questões, ora completando as próprias abordagens. Nessa confluência de perspectivas, uma crítica comum permeia o discurso dos autores: a

inadequação do neorrealismo para lidar com a complexa trama que envolve os *policy makers* na árdua tarefa de definir o melhor curso de ação que o país deva seguir no sistema internacional.

Ao tomar a anarquia internacional como o único fator determinante para o comportamento dos Estados, os neorrealistas acabam ignorando uma plêiade de elementos encontrados no âmbito interno dos entes estatais, com potencial explicativo não menos relevante. Segundo a visão crítica dos autores, portanto, sobressai a necessidade de abrir a caixa preta do Estado, a fim de entender os processos sociopolíticos que nem sempre são de fácil tradução, mas que exercem influência considerável nas escolhas estratégicas dos Estados, cujo leque de opções varia entre os seguintes pares dicotômicos: cooperação ou conflito, retraimento ou expansão.

Nas análises de Schweller (2006) e Zakaria (1998), dois realistas neoclássicos, constata-se a preocupação comum de compreender o que leva os Estados a contrariarem a “lei natural” propalada pelos realistas sistêmicos, segundo a qual os Estados sempre balizariam sua conduta em conformidade com o princípio do equilíbrio de poder. Para explicar o que o primeiro autor denomina de “*under-balancing*”, ambos concluem que é necessário levar em consideração variáveis intervenientes domésticas que tornam inteligível o mecanismo de conversão do poder potencial em poder efetivo.

Assim, mesmo quando o ambiente externo estivesse favorável a um comportamento mais expansivo, a possibilidade de êxito não seria tributária exclusivamente dos condicionantes sistêmicos, em geral traduzidos em termos das diferenças de capacidades materiais entre os atores estatais, pois elementos identificados na ordem interna dos Estados podem apresentar-se como obstáculos, a exemplo dos graus de consenso e coesão observados entre as elites do país, de centralização verificada no processo de tomada de decisão, de vulnerabilidade do regime e do governo e de autonomia do Estado na execução de suas obrigações, apenas para citar algumas variáveis destacadas por Schweller (2006) e Zakaria (1998).

Não obstante seja possível identificar seus limites explicativos, condição a que toda teoria sempre estará sujeita, o modelo analítico dos jogos de dois níveis de Putnam (2010) e a teoria parcimoniosa de política externa de Milner (1997) representam, cada qual a seu modo, lentes inovadoras através das quais se pode enxergar de modo mais minucioso a dinâmica complexa que conduz o Estado a adotar determinado posicionamento externo. O primeiro autor fornece esses meios ao estabelecer uma ligação teórica entre os níveis internacional e doméstico a partir do processo de ratificação, chamando a atenção para a difícil tarefa do negociador internacional de lidar com duas realidades nem sempre convergentes, que reclamam desse agente estatal uma racionalidade arguta para compatibilizar os *winsets* dos atores envolvidos na arena de negociação.

Autora de uma teoria de política externa, a cooperação está no cerne da análise de Milner (1997), que busca identificar as variáveis relevantes da barganha distributiva de perdas e ganhos entre atores domésticos que, inseridos em sistemas políticos mais próximos a uma poliarquia, compartilham o poder decisório e são dotados de preferências e interesses díspares.

Nesse exercício de desvendar as imbricações que conectam o âmbito interno dos Estados à ordem internacional por meio do desenvolvimento de modelos teóricos, a APE expandiu as fronteiras de pesquisa dos acadêmicos de Relações Internacionais, favorecendo um profícuo intercâmbio de conhecimento com outras áreas de investigação, como o diálogo que vem se processando com a Política Comparada.

Ao desviar o foco de análise para o processo de formulação e tomada de decisão da política externa e ao reconhecer lugar ontológico aos partícipes das negociações internacionais, a APE contribuiu para atenuar a imagem do Estado como um ator unitário, o que, por sua vez, ajudou a enfraquecer a proeminência do discurso neorrealista. Como bem atestam os modelos teóricos referenciados neste ensaio, a versão neoclássica do realismo e as análises de Putnam (2010) e Milner (1997) reforçam-se mutuamente no que diz respeito a aspectos metodológicos e epistemológicos, descortinando novos horizontes de trabalhos acadêmicos com foco nas chamadas *actor-specific theories*, ou seja, conceito empregado por Valerie M. Hudson (2005) para descrever um dos pilares da disciplina de Análise de Política Externa, em artigo publicado na *Foreign Policy Analysis*, sob o título de *Foreign Policy Analysis: Actor-specific theory and the grounds of international relations*.

Referências

ALLISON, Graham T.; ZELIKOV, Philip (1999). **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman.

BENDOR, JONATHAN; HAMMOND, Thomas H. (1992). Rethinking Allison's models. **American Political Science Review**, 86 (2): 301-332.

BOURDIEU, Pierre F. (2004). **Os Usos Sociais da Ciência: Por uma Sociologia Clínica do Campo Científico**. São Paulo: UNESP.

CARLSNAES, Walter (1992). The agency-structure problem in foreign policy analysis. **International Studies Quarterly**, 36 (3): 245-270.

_____. (2008). Actors and structures and foreign policy analysis. In SMITH, Hadfield A.; DUNNE, T. (eds). **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 86-100.

DAHL, Robert (1997). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

DREZNER, Daniel (2000). Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. **American Journal of Political Science**, 44 (4): 733-749.

HAY, Colin (1995). Structure and agency. *In* MARSH, David; STOKER Gerry. **Theory and Methods in Political Science**. London: Macmillan, 189-206.

HUDSON, Valerie M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-specific theory and the grounds of international relations. **Foreign Policy Analysis**, 01 : 01-30.

MILNER, Helen V. (1997). **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press.

PUTNAM, Robert (1993) [1988]. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *In* EVANS, Peter et al. (ed.). **Double-edged Diplomacy: an Interactive Approach**. Berkley: University of California Press.

_____. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, 18 (36): 147-174.

ROSE, Gideon (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, 51 (1): 144-172.

SCHWELLER, Randall L. (2006). **Unanswered threats: political constraints on the balance of power**. New Jersey: Princeton University Press.

ZAKARIA, Fareed (1998). **From wealth to power: the unusual origins of America's world role**. New Jersey: Princeton University Press.