

Cognição e o Problema Agente-Estrutura em Análise de Política Externa: Um estudo de caso

José Henrique Bortoluci

Graduando em Relações Internacionais/USP

Palavras-chave:
Análise de Política Externa; Análise Cognitiva; Política Externa dos Estados Unidos; Conflito Árabe-Israelense

Key-words:
Foreign Policy Analysis; Cognitive Analysis; American Foreign Policy; Arab-Israeli Conflict

RESUMO: No marco da literatura sobre análise de política externa, o objetivo deste artigo é analisar como as variáveis cognitivas (principalmente estilos de liderança e sistemas de crenças) dos principais indivíduos que fazem parte da elite decisória interferiram nas ações da política externa norte-americana para o conflito árabe-israelense, entre 1967 e 1979. Nossa análise incorpora os pressupostos da multicausalidade e da interação dinâmica entre agentes e estrutura, na formulação da política externa, por meio de um tratamento das variáveis cognitivas no enquadramento analítico do modelo proposto por Carlsnaes (1992, 2004).

ABSTRACT: Informed by the literature on Foreign Policy Analysis, we aim in this article to analyze the way cognitive variables (leadership styles and belief systems, specially) from the main individuals, who are part of the elite group responsible for the decisions, impacted the actions of American foreign policy to the Arab-Israeli conflict, from 1967 to 1979. Our framework of analysis presupposes the multicausality and the dynamic interaction between agents and structures in the foreign policy formulation, by treating cognitive variables according to the model proposed by Carlsnaes (1992, 2004).

O problema "Agente-Estrutura" e a Análise de Política Externa

A Análise de Política Externa desenvolveu-se como disciplina a partir do final dos anos 50, sendo hoje importante campo de estudo das Relações Internacionais. Contudo, mais do que circunscrita a esta grande disciplina, a Análise de Política Externa é, nas palavras de Rosenau, uma "bridging discipline": seu foco de estudo são as "pontes" que sistemas complexos chamados de estados criam para ligar-se, e também ligar seus subsistemas (organizações, grupos e burocracias), a outros sistemas nacionais e internacionais. Dessa forma, o objeto de estudo desta disciplina são os planos e ações de governos nacionais orientados ao mundo exterior (ROSENAU, 1987, p. 1 e 4). A pertinência da observação de Rosenau sobre a Análise de Política Externa como disciplina de ligação pode ser atestada tendo-se em vista o atual desenvolvimento da área, cujos trabalhos aproximam-se – e muitas vezes confundem-se – com outros campos, como a Psicologia, a Política Comparada, Estudos Regionais e Administração Pública (HUDSON, 2005, p. 5).

A maioria das abordagens atuais da Análise de Política Externa não aceita os pressupostos realistas tradicionais do Estado como ator unitário e que age racionalmente, ou seja, de forma a maximizar sua utilidade esperada (HUDSON & VORE, 1995, p. 210-211). Além disso, a idéia de que a Análise de Política Externa constitui campo de estudos autônomo em relação à Teoria das Relações Internacionais reflete-se na forma como se definem os objetos de estudo de ambos: enquanto a primeira área tomaria como variável dependente o comportamento de estados individuais, a segunda tomaria os padrões e resultados da interação entre os estados¹.

Rosenau, em seu artigo já citado, agrupa todas as fontes potenciais que influenciam a política

externa de um estado em cinco categorias (*source categories*): o ambiente externo, o ambiente social do estado, as características individuais dos membros da elite presidencial responsável pela formulação da política externa, a organização do governo e os papéis desempenhados pelos formuladores (KEGLEY & WITTKOPF, 1996, p. 15). Essas variáveis funcionam na forma de um sistema complexo, em que os *outputs* gerados por este são condicionados por fontes de influência que operam fora deste e que servem como *inputs* nesse sistema (CLARKE & WHITE, 1989, p. 18). O processo de formulação de política externa é que converte os *inputs* em *outputs*. Dessa forma, como sugerem Kegley e Wittkopf, pode-se pensar nesse processo como uma variável interveniente, que liga os *inputs* aos *outputs* da política externa (KEGLEY & WITTKOPF, 1996, p. 16).

A compreensão desse processo de mediação entre *inputs* e *outputs* como um processo dinâmico é necessário para que se respondam às questões fundamentais sobre o problema "agente-estrutura" da Análise de Política Externa, colocadas exemplarmente por Carlsnaes (1992). Como afirma Hill, "o processo decisório em política externa é uma complexa interação entre muitos atores inseridos em uma ampla variação de estruturas. Suas interações são processos dinâmicos, conduzindo à evolução constante de ambos, atores e estruturas" (HILL, *apud* CARVALHO, 2004, p. 426). Seguindo esse raciocínio, um determinado evento de política externa (*output* 1) deve ser considerado parte da estrutura seguinte (série de *inputs* 2) a partir da qual, por um sistema complexo de formulação política, irão se produzir novos eventos de política externa (*output* 2), e assim sucessivamente. Na análise de política externa, assim como de qualquer evento social, caso se queiram entender as relações entre agentes e estruturas, é necessário respeitar a noção de

¹ Seguindo o que se afirma no início do artigo, hoje é possível perceber, em diversos trabalhos, um afrouxamento dessa proposta inicial para a sustentação da Análise de Política Externa como campo de estudos autônomo à Teoria das Relações Internacionais. Rose, por exemplo, enumera diversos trabalhos que seguem o pressuposto da não dissociação entre o padrão de ação estatal e o sistema internacional. Ambos seriam mutuamente constitutivos, tornando-se indispensável o desenvolvimento de uma teoria da ação estatal para a compreensão do sistema internacional, assim como a incorporação da variável estrutural (aqui, não se diferenciando sistema e estrutura) para os estudos da ação estatal (ROSE, 1998).

que agentes produzem e reproduzem, enquanto *pari passu* são condicionados por estruturas sociais domésticas e internacionais (CARLSNAES, 1992, p. 260). Esse modelo segue a Teoria da Morfogênese, baseado em uma filosofia realista crítica da ciência². Essa teoria propõe que a estrutura e a ação operam em diferentes períodos de tempo, de acordo com duas proposições básicas: 1) A estrutura é anterior à ação; 2) A reelaboração da estrutura é subsequente à ação (ARCHER, 1982, p. 468). Tal modelo não é apenas dualista, mas também seqüencial, descrevendo as relações sociais como repetidos ciclos de condicionamento estrutural/ interação social/ elaboração estrutural (CARLSNAES, 1992, p. 259; MARSH & STOKER, 2002, p. 286-287; ARCHER, 1982).

Carlsnaes parte da constatação de que a política externa de qualquer país é sempre uma combinação de comportamento intencional, fatores cognitivos e fatores estruturais domésticos e externos³. Dessa forma, Carlsnaes propõe um modelo analítico que incorpora uma primeira dimensão estrutural, seguida por uma dimensão disposicional (referente esta às percepções e valores dos principais formuladores) e uma terceira dimensão, a intencional (referente a escolhas e motivações), chegando-se a uma ação de política externa. Como afirma Herz quanto a esse modelo, "embora a ação de política externa continue sendo a unidade de análise básica, o autor preo-

cupa-se em investigar o papel de elementos que precedem o processo decisório, no caso, valores e percepções" (HERZ, 1994, p. 80). Carlsnaes resume graficamente esse modelo aplicado ao estudo de política externa como representado na figura 2 (CARLSNAES, 1992, p. 264) – a figura 1, além de estática, não respeita a idéia da dualidade da estrutura, sendo apenas base para a construção do modelo dinâmico, exposto na figura 2. Seguindo esse modelo, os fatores estruturais iniciais agem sobre (mas não determinam) as percepções dos formuladores políticos, seguindo-se o processo de elaboração política. A ação de política externa decorrente desse processo integra-se à nova estrutura da partir da qual se dará um novo processo de formulação política.

Este modelo analítico, por sua abrangência e multidimensionalidade, possibilita a inserção de diferentes abordagens em suas diversas partes constitutivas, conforme se queiram destacar determinadas variáveis do processo de formulação em política externa (CARLSNAES, 2004): as condições objetivas referem-se tanto à estrutura do sistema internacional (abordagem sistêmica) quanto à opinião da sociedade quanto ao assunto em questão (abordagem pluralista ou de grupos de interesse); o arranjo institucional é parte dos estudos de política burocrática, assim como percepções e valores são parte do estudo da abordagem cognitiva, sem que se dê a qualquer um deles um caráter determinante dos resultados finais.

Figura 1. Modelo estático de formulação de política externa:

1 - Dimensão Estrutural; 2 - Dimensão Disposicional; 3 - Dimensão Intencional

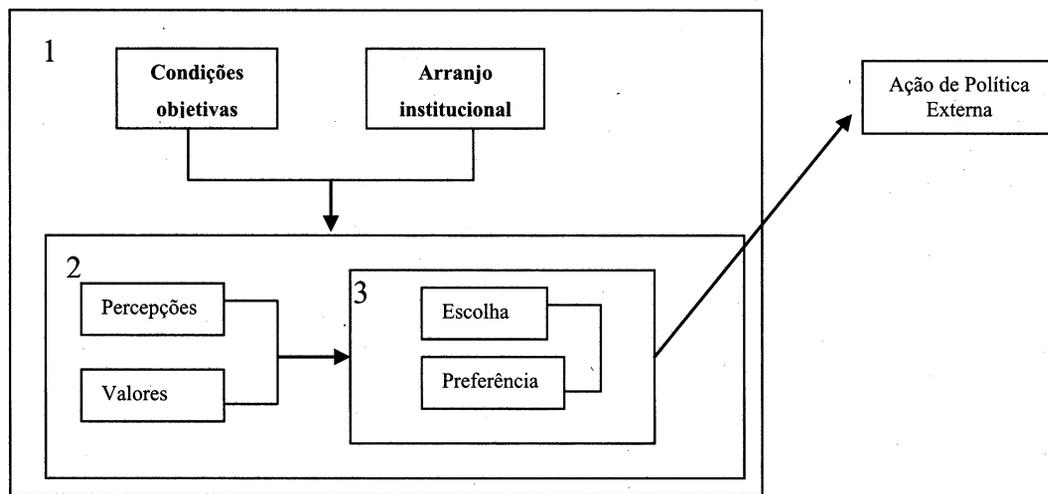
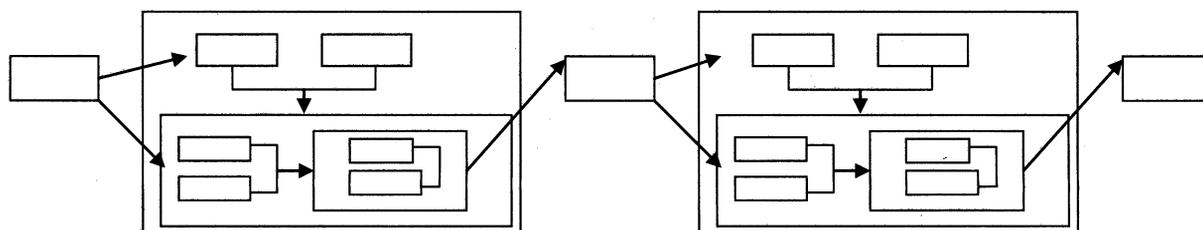


Figura 2: Modelo dinâmico de formulação de política externa, construído a partir do modelo da figura 1.



² De forma simplificada, essa visão divide pressupostos ontológicos e epistemológicos tanto com o positivismo quanto com o interpretativismo. Como o primeiro, o realismo defende a existência de uma realidade independente de nosso conhecimento dela e que fenômenos sociais (ou estruturas) têm poderes causais; contudo, nem todos os fenômenos sociais e as relações sociais seriam observáveis – o que impede que se fale em determinação estrutural ou racionalidade do indivíduo. Assim, apesar da existência de fenômenos sociais e estruturas independentemente de nossa interpretação, a interpretação desses altera os resultados das relações sociais (MARSH & STOKER, 2002, p. 30).

³ Para uma crítica ao modelo de Carlsnaes para a explicação de mudanças em política externa, ver Gustavsson (1999).

Análise Cognitiva de Política Externa

Apesar da inadequação em se considerar os indivíduos em posições de liderança como os únicos responsáveis pela determinação da política externa de um estado – traço comum às antigas “Histórias Diplomáticas” positivistas –, é indispensável que se considere a inserção desses no processo decisório e a maneira pela qual influenciam os resultados finais. Em política externa, as características das lideranças responsáveis últimas pela decisão são de extrema importância para a compreensão do processo de formulação das políticas e sobre o próprio conteúdo destas. Para isso, faz-se necessária a análise sobre a composição dos grupos responsáveis pelas decisões de política externa, assim como uma análise cognitiva sobre suas características duradouras e aquelas derivadas da situação presente quando da tomada da decisão.

Costuma-se reconhecer que a corrente cognitiva de análise de política externa iniciou-se com os trabalhos de Harold e Margaret Sprout, inicialmente com o artigo “Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics”, de 1956, que foi expandido e publicado em 1965 como o livro “The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics”. Como destacam Hudson e Vore (1995, p. 217), os trabalhos acima, assim como os que seguiram suas propostas de pesquisa, partiam da premissa de que a mente de um formulador de política externa não é uma “tabula rasa”: ela contém padrões e informações complexamente relacionados, assim como sentimentos, atitudes, valores, experiências e concepções sobre a nação e seu papel no mundo. Além disso, estes padrões não são elementos autônomos, independentes de outras variáveis. Assim, a cultura, a história, a geografia, a economia, as instituições políticas, as ideologias, a demografia e inúmeros outros fatores constituem o contexto social em que operaria o formulador de política externa (HUDSON & VORE, 1995, p. 217). A abordagem que privilegia o primeiro fator costuma ser chamada de cognitiva. A idéia de que os atributos individuais de um formulador de política externa podem ser entendidos como uma das variáveis explicativas dessa política sustenta-se na hipótese de que esses indivíduos em posições de liderança não passam a agir de acordo com um determinado “papel” ao assumirem seus cargos, sem se levarem em consideração aspectos próprios do indivíduo. O pressuposto central dessas abordagens é que fatores ambientais apenas influenciam as atitudes e decisões em política externa de um determinado estado na medida em que são percebidos e considerados no processo de formulação dessa política (HERZ, 1994, p. 76)⁴.

A análise cognitiva exige uma consideração inicial sobre quem são as “unidades últimas de decisão” em política externa. Nos termos de Margaret e Charles Hermann, uma unidade última de decisão é um indivíduo, um grupo ou múltiplos

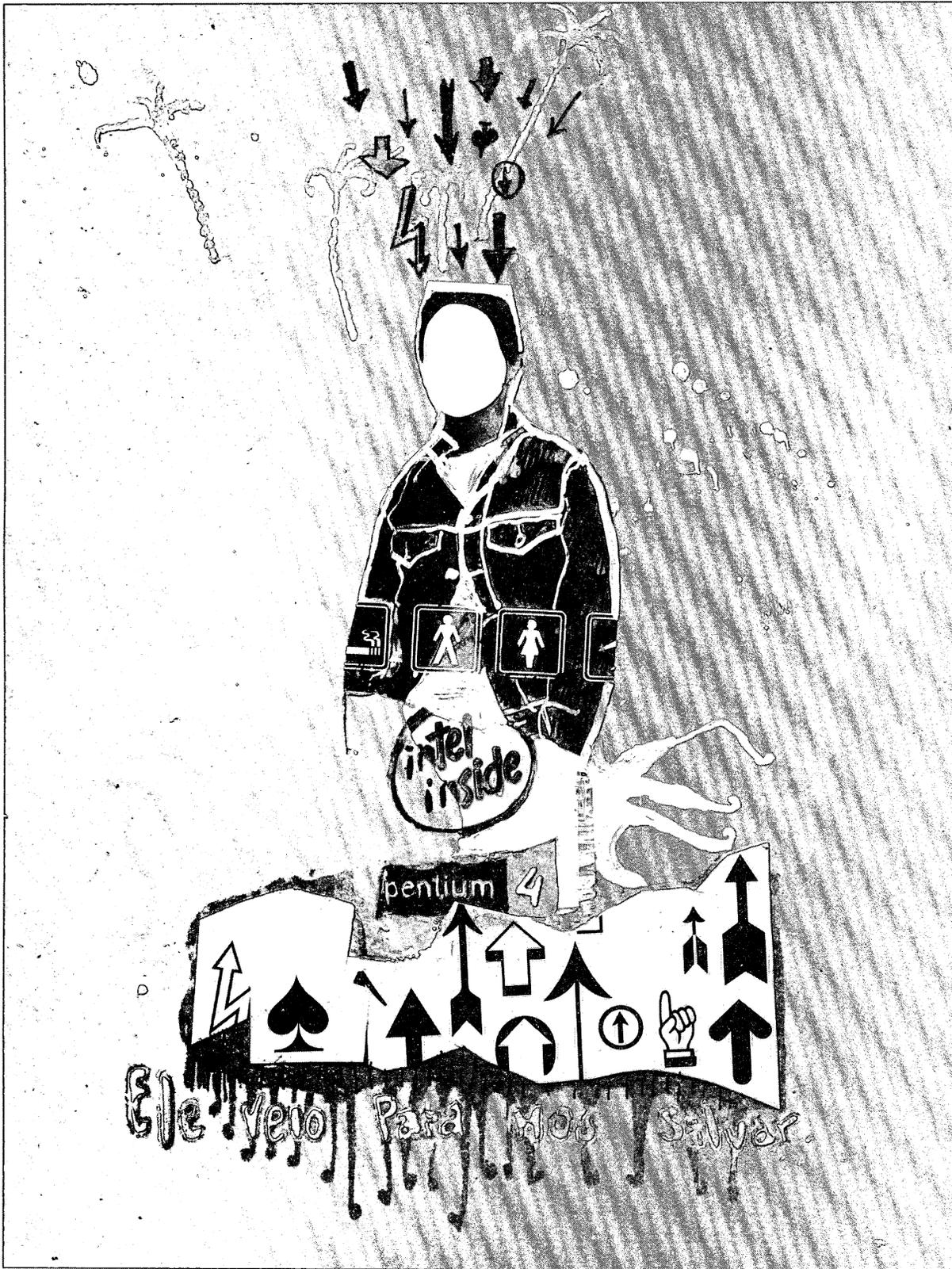
atores que possuem (a) a habilidade de comprometer os recursos do governo em política externa e (b) o poder ou autoridade de impedir outras entidades do governo de reverter sua posição sem custos significativos (HERMANN & HERMANN, 1989, p. 363). A partir dessa definição, os autores criam uma tipologia bastante utilizada sobre os tipos de unidades últimas de decisão. Estas poderiam ser de três tipos: líder predominante, grupo ou múltiplos atores autônomos. Quanto mais a autoridade estiver concentrada no líder, maior a necessidade de uma compreensão sobre seus atributos cognitivos. Nesse tipo de unidade de decisão, os traços pessoais do líder moldam suas inclinações iniciais e determinam se e como ele levará em consideração recomendações de outros indivíduos, como reagirá a informações do ambiente externo e como acessará os riscos políticos associados a suas ações diversas (HERMANN & HERMANN, 1989, p. 365).

No caso norte-americano, a maioria das análises que lançam mão de uma abordagem primordialmente cognitiva tendem a compreender – ao contrário do que fazem a abordagem burocrática e a de grupos de interesse – o sistema decisório em política externa daquele país como altamente concentrado na presidência (ANDRADE & YOUNG, 1996; PETERSON, 1994; DUMBRELL, 1990)⁵. Na literatura política norte-americana, é bastante comum a tese de que existe no sistema político do país uma “dupla presidência”, em referência às diferenças de autoridade política do presidente em política interna e externa. Segundo essa tese, desenvolvida inicialmente por Aaron Wildavsky, o “presidente externo” goza de independência, respeito e prestígio que lhe permitem gerenciar quase autonomamente a política externa do país. Isso se deve a alguns fatores próprios do sistema político e do ordenamento constitucional norte-americanos (PERLMUTTER, 1974, p. 100; PETERSON, 1994, p. 226; HENKIN, 1996, cap. 2): a urgência necessária em decisões de política externa tornam-na objeto de ação mais adequada do executivo; o presidente possui grandes garantias formais para comprometimento de recursos em política externa; o desconhecimento da população sobre assuntos de política externa leva-a a depositar maior confiança na presidência; em política externa, os grupos de interesse são menos efetivos; os congressistas, em geral, exercem um comportamento de auto-negação para assuntos de política externa, pouco reivindicando temas a ela relativos. Assim, é bastante forte a tese da concentração da autoridade em política externa na presidência, com a consequência de que, em grande medida, “foreign policy has been and probably will remain the area of competence of the few whose cohesion (i.e., political power) is derived from their proximity to the presidential political center”, nas palavras de Perlmutter (1974, p. 89).

O termo “cognição” refere-se à “interpretação dos indivíduos sobre seu ambiente e às atitudes, crenças, esquemas e roteiros que desen-

⁴ Para uma análise recente sobre a importância dessa abordagem nos estudos recentes de Política Externa, na qual a autora inaugura uma nova revista (Foreign Policy Analysis) com a proposição de que “Foreign Policy Analysis is characterized by an actor-specific focus, based upon the argument that all that occurs between nations and across nations is grounded in human decision makers acting singly or in groups”, ver Hudson (2005).

⁵ O que não é o mesmo que dizer que a maioria dos estudos que reconhecem essa concentração do processo decisório lançam mão de abordagem cognitivas. As análises baseadas na Teoria da Escolha Racional, majoritárias na Ciência Política norte-americana, também ocupam um grande espaço nos estudos de política externa. Para críticas aos pressupostos da racionalidade em análise de política externa (cf. Rittberger, s/d; Herz, 1994; Carl-snaes, 1992; Hudson, 2005 e Mintz, 2004).



volve como um resultado de suas experiências" (YOUNG & SCHAFER, 1998, p. 66). Como se pode imaginar, realizar esse tipo de análise é uma tarefa que acarreta grandes dificuldades metodológicas, dada a complexidade em avaliar os atributos cognitivos das lideranças, de tipificar esses conjuntos de atributos e, a partir disso, compreender as relações causais entre personalidade e decisão política. Contudo, parece-nos que é possível destacar, à luz das mais diversas abordagens cognitivas, dois conjuntos de elementos capazes de orientar os estudos de lideranças políticas de forma razoavelmente ampla.

O primeiro conjunto de elementos refere-se ao "conteúdo cognitivo", isto é, refere-se ao conjunto de crenças e imagens que compõem a estrutura mental (*mind-set*) ou o sistema de crenças do indivíduo. Os traços internos de qualquer indivíduo influenciam como ele responde a situações diversas. Sua análise e resposta a um determinado estímulo não são determinados, segundo a abordagem cognitiva, pelos fatos objetivos (ao contrário do que faz a abordagem de escolha racional), mas pelas suas imagens da situação; ou seja, os indivíduos agem de acordo com a forma como o mundo lhe parece, e não de acordo com

o que o mundo é (KEGLEY & WITTKOPF, 1996, P. 503). Em outras palavras, a estrutura condiciona suas ações, mas não as determina. Nas palavras de Young and Schafer, "There are identifiable perceptual patterns that, in addition to interests and situational constraints, guide individual's behavior" (1998, p. 79). Os decisores em política externa, assim como quaisquer indivíduos, simplificam a realidade, buscam padrões e categorizam objetos e fenômenos semelhantes. Ao serem confrontados com um novo estímulo, os indivíduos tendem a adequá-lo a suas imagens pré-existentes, de forma a manter sua "consistência cognitiva" (JERVIS, 1976, p. 117). No caso de lideranças políticas, a adequação de fatos novos a antigas estruturas mentais também serve como um meio de simplificar a realidade de forma a tornar mais gerenciável a sua complexidade (YOUNG & SCHAFFER, 1998, p. 81). As simplificações específicas que são realizadas geralmente servem às necessidades dos indivíduos em justificar ações ou balancear as crenças de outros indivíduos. Uma vez formadas, essas construções cognitivas tornam-se filtros pelos quais passarão as informações e sobre os quais se darão as escolhas políticas. Como resultado, o sistema de crenças do indivíduo pode ter um efeito causal nos comportamentos – apesar de ser passível de mudanças conforme se altere a estrutura (CARLSNAES, 1992; GUSTAVSSON, 1999).

O segundo conjunto de elementos refere-se ao estilo de liderança de um determinado indivíduo. A forma como o indivíduo exerce a liderança impacta nas decisões políticas, já que ele determina a maneira como se dará a escolha dos que compõem a elite presidencial e o aconselhamento à presidência, qual o tipo de questão que será levada em conta para a tomada de decisões, quanto o processo decisório será centralizado e quanto a elite decisória é propensa a ser influenciada por fatores estruturais. Indivíduos com grande poder decisório, em geral, agem como líderes predominantes sob as seguintes condições (HERMANN, PRESTON, KORANY & SHAW, 2001, p. 85): 1) Eles possuem um interesse geral e ativo por temas de política externa; 2) o problema de política externa é visto como crítico para a sobrevivência do regime ou quando se trata de uma crise; 3) o tema envolve alta diplomacia e protocolo; 4) a questão é de especial interesse do líder.

Como para todas as outras análises, é necessário também apontar as limitações da abordagem cognitiva. Em termos metodológicos, pode-se resumidamente dizer que a quantificação e tipificação das variáveis envolvidas nesse tipo de análise, como já dito, é extremamente complexa, já que o próprio pressuposto da não racionalidade cria dificuldades para o analista que se propõe a examinar esse tipo de fenômeno. Além disso, deve-se considerar que, apesar da importância individual na determinação da política externa, há diversos limites à liberdade de escolha dos indivíduos em situações de liderança. Como já afirmado, o ambiente internacional, fatores sociais e

institucionais restringem o rol de opções políticas à disposição dos líderes (KEGLEY & WITTKOPF, 1996, p. 531; SPIEGEL, 1985, p. 390).

Estados Unidos e o conflito árabe israelense

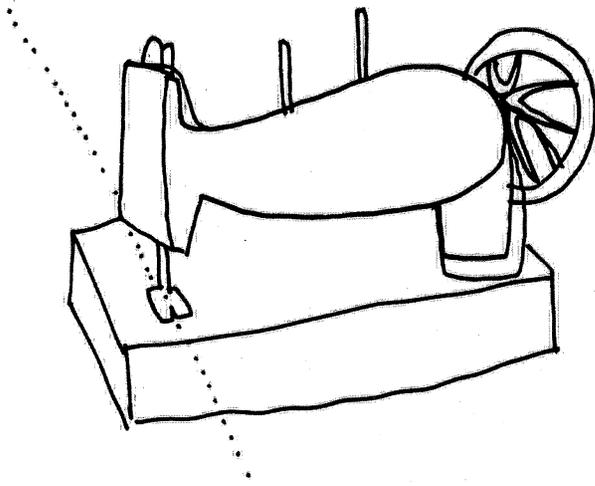
Em nosso enquadramento analítico, em que variáveis de diferentes naturezas são levadas em consideração no processo de formulação de política externa, podemos afirmar que as características cognitivas dos principais líderes norte-americanos (em geral, o presidente e os principais conselheiros que o cercam – a dizer, a própria "elite presidencial") são os canais pelos quais as variáveis estruturais – dimensões materiais internas e externas, assim como as variáveis institucionais – inserem-se no processo de formulação política. A unidade última de decisão percebe e interpreta as pressões e constrangimentos impostos pelos ambientes doméstico e internacional (BEASLEY, KAARBO, HERMANN, HERMANN, 2001, p. 219), sendo responsável, em seguida, pela definição de uma determinada política.

Entre os diversos analistas da política dos Estados Unidos para o conflito árabe-israelense durante o período de que tratamos neste trabalho, há uma disseminada concordância sobre o papel central da composição da elite presidencial para a determinação final das políticas⁷. Dada a já alegada centralidade decisória na presidência – seja para efeitos de coordenação do processo de formulação, seja pela própria condução desse –, e tendo em mente que o objetivo, aqui, não é dar um tratamento detalhado e sistêmico sobre cada aspecto do processo decisório, resumimo-nos a estudar três indivíduos centrais quanto a esses aspectos: os presidentes Nixon e Carter e o Conselheiro de Segurança Nacional e, entre 1973 e 1976, Secretário de Estado Henry Kissinger⁸.

O presidente Nixon, como nenhum outro presidente na história dos Estados Unidos, esforçou-se em concentrar o mecanismo decisório em política externa na Casa Branca, de forma a garantir que as questões mais importantes fossem tratadas por ele, junto de seu Conselheiro de Segurança Nacional. Isso se devia, entre outros motivos, à sua grande desconfiança com relação à burocracia, em especial ao Departamento de Estado. A própria nomeação de Kissinger – na época, um professor de Harvard, especialista em Relações Internacionais e autor de uma importante obra inserida na tradição Realista – deveu-se à crença do presidente de que ele seria o homem correto para reformar o processo de formulação da política externa. O professor Kissinger já tinha deixado claro, em trabalhos anteriores, que considerava grandes burocracias contraproducentes e que decisões tomadas em ambientes de disputas burocráticas tendiam à irracionalidade (STARR, 1980, p. 483). Kissinger acreditava que o grande líder, "solitário" e "heróico", só poderia existir e ser eficiente se o indivíduo responsável pela condução política não encontrasse restrições burocráticas à sua ação. Isso se encontrava presente tanto em seus trabalhos acadêmicos

⁷ Ver Spiegel, 1985; Shlaim, (1988) e Quandt, (1977). É correto afirmar que as condições apresentadas por Hermann, Preston, Korany e Shaw (2001) para a existência de um líder predominante apresentam-se para o tema – com certa frequência, até em combinação de três das quatro condições – durante todo o período analisado, apesar de variações ao longo deste.

⁸ A não incorporação do presidente Ford nesta lista deve-se ao fato de que, durante sua presidência, Kissinger tenha mantido-se como formulador quase único das políticas para a região – constituindo, na categorização de Hermann e Hermann sobre unidades últimas de decisão, um líder predominante. Outros importantes indivíduos durante o período, como William Rogers, Cyrus Vance e Zbigniew Brzezinski, por comporem, em suas épocas, as unidades últimas de decisão, deveriam ser alvo de atenção em um estudo sistemático do papel dos indivíduos para a política externa dos Estados Unidos para o conflito, o que não constitui o objetivo deste trabalho.



quando em seu estilo de liderança. Como afirma Starr, os dois líderes eram "solitários" (*loners*), e a visão de Kissinger sobre a burocracia combina perfeitamente com o desejo de Nixon de enfraquecer o sistema burocrático e construir um processo de formulação de política externa cujo cérebro (e, muitas vezes, os braços) se encontrasse na Casa Branca (STARR, 1980, p. 483). Dessa forma, os dois líderes podem ter seus estilos de liderança classificados como de "Chief Executive Officer" (ver HERMANN, PRESTON, KORANY, SHAW, 2001) – a necessidade de se situarem no topo do processo decisório e de verem suas preferências serem cumpridas é peculiar a ambos.

Quanto a Kissinger, dois são os exemplos emblemáticos de sua necessidade de controle dos processos, o que fazia com que suas visões para o conflito fossem altamente impactantes nas decisões norte americanas. O primeiro deles é a postura de Kissinger quanto ao Primeiro Plano Rogers, de 1969⁹. O então Conselheiro de Segurança Nacional esforça-se deliberadamente para que as demais burocracias, inclusive o Departamento de Estado, não dessem apoio ao plano do Secretário de Estado (KISSINGER, 1979, p. 354). O segundo deles é a liderança por ele exercida durante a fase conhecida como *step-by-step diplomacy*, que se seguiu ao conflito de 1973, durante a qual ocorreu um processo de negociação bilateral intenso conduzido (na verdade, quase monopolizado) por Kissinger, principalmente entre Israel e Egito, Síria e Arábia Saudita.

As crenças de ambos os líderes com relação ao conflito, e à própria política internacional, são semelhantes nos mais importantes aspectos. Como afirma Spiegel, o processo de formulação política dos anos Nixon-Kissinger era profundamente marcado por pressupostos ideológicos, sendo o principal deles a crença de que União Soviética era central para os problemas americanos no mundo (SPIEGEL, 1985, p. 171). Além disso, os dois eram crentes de que a política internacional era uma arena de disputas de poder, sendo Kissinger, entre os dois, o principal formulador das políticas derivadas dessas percepções. Em

Kissinger, essas posturas já eram observáveis em seus primeiros trabalhos acadêmicos. Além disso, o Conselheiro mostrava uma grande obsessão com a ordem: para ele, o mundo podia ser entendido como um ringue em que as forças do caos encontravam-se em constante disputa com as forças da ordem. Ele acreditava, entretanto, que era possível utilizar recursos negociais e de poder para atingir-se a ordem esperada – no caso, sendo o principal alvo a União Soviética (STARR, 1980, p. 488). Vale lembrar que o conceito de paz perseguida por Kissinger não poderia afastar-se de suas concepções realistas de política internacional (retirada de tropas, garantia de fronteiras e de não agressão, reconhecimento de soberania etc.), o que afastava as questões profundas que permeavam o conflito, com o a questão dos refugiados e da autoridade sobre os territórios palestinos (SPIEGEL, 1985, p. 267-268). Com relação ao Oriente Médio, a crença central de Nixon e Kissinger era que os Estados Unidos deveriam exercer um papel ativo de contenção na região, sendo que a partir de 1970 passa-se a crer que Israel pode ser um parceiro importante nessa tarefa. Como afirma Bar-Siman-Tov, durante a primeira administração Nixon é que se aprofunda a percepção entre a elite decisória norte-americana de que Israel não apenas compartilhava com esse país uma comunidade de valores, mas também uma comunidade de interesses (BAR-SIMAN-TOV, 1998, p. 232)¹⁰.

Nixon possuía impulsos contraditórios com relação ao conflito, aos países árabes e a Israel. O presidente desejava reviver relações com os países árabes, mas também utilizar Israel contra a União Soviética. Um dos principais motivos para considerar que os Estados Unidos deveriam apoiar Israel era o fato de Nixon não querer que os "Estados Unidos tivessem que lutar as batalhas de Israel" (SPIEGEL, 1985, p. 178-179). Nixon, assim como Kissinger, não enxergava a relação com Israel de forma sentimental – nos termos de Bar-Siman-Tov, a administração enxerga fundamentalmente a relação entre os dois estados como derivada de uma "comunidade de

⁹ O principal objetivo do Plano Rogers era que um acordo final fosse assinado, principalmente entre Egito e Israel, a ser negociado pelo embaixador Jarring – um diplomata sueco designado pelo Secretário Geral da ONU para conduzir as negociações na região, como estipulado pela resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU, de 1967. Os principais fundamentos do Plano Rogers eram o fim do estado de beligerância, o reconhecimento de fronteiras seguras e o reconhecimento mútuo de soberania, liberdade de navegação pelo Estreito de Tiran e supervisão dos acordos e de seu cumprimento por parte dos Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e França (QUANT, 1977, p. 89-90). Um importante pressuposto era que tal acordo deveria tratar de todas as questões fundamentais (idéia de "package agreement", não deixando de lado ou postergando qualquer uma delas). Tal plano diferia profundamente das principais visões de Kissinger para o conflito, principalmente devido a seu desejo de afastamento máximo da União Soviética de qualquer envolvimento político ou militar na região (KALB & KALB, 1974, p. 110) e pela sua preferência por pequenos acordos sequenciais e individualmente negociados em detrimento de acordos gerais construídos multilateralmente.

¹⁰ Bar-Siman-Tov, em seu artigo de 1998, defende que essa relação "patrão-cliente especial" entre os dois países deriva, primeiramente, da conjugação de uma comunidade de interesses estratégicos (os chamados fatores *hard*, ou seja, políticos, econômicos e de segurança) e uma comunidade de valores (fatores *soft*, ou seja, ideológicos e valores comuns). Dados esses fatores e apesar da existência da comunidade de valores desde a formação do Estado de Israel, apenas quando os Estados Unidos passam a crer que a comunidade de interesses estratégicos com o país servia a seus interesses globais e regionais é que a relação passa a ser especial, caracterizando-se especialmente pelo imenso e praticamente contínuo auxílio econômico e militar a Israel (BAR-SIMAN-TOV, 1998, p. 232). Segundo vários autores, inclusive Bar-Siman-Tov, essa transformação teria ocorrido em 1967, aprofundando-se a partir do governo Nixon. Esta "criação" de uma comunidade de interesses é um bom exemplo de alteração de valores e percepções decorrente de variações da estrutura, principalmente em decorrência da vitória de Israel na guerra de 1967. Essa nova percepção se tornará bastante resistente a mudanças, podendo-se afirmar que a partir de 1967 mantém-se, como aponta a imensa maioria dos analistas, uma "relação especial" entre os dois países (para uma análise sobre os diferentes tipos de sentido da "especialidade" dessa relação, cf. Hahn, 1998).

interesses". Contudo, Israel parecia encaixar-se perfeitamente em suas estruturas mentais de referência, porque esse estado encontrava-se no "lado correto da linha divisória entre radicais e moderados". Como expresso em um memorando de 1970, Nixon acreditava que "US interests are basically pro-freedom and not just pro-Israel because of the Jewish vote. We are 'for' Israel because Israel in our view is the only state in the Mideast which is pro-freedom and an effective opponent to Soviet expansion" (CHRISTISON, 2001, p. 130). Nenhum dos dois líderes considerava os palestinos importantes forças na região, ou que esses deveriam estar envolvidos em um processo de negociação que se quisesse efetivo – o que traz importantes conseqüências práticas para a forma e o conteúdo das negociações.

Ao assumir a presidência, em 1977, Jimmy Carter não possuía tanta experiência em política externa quanto Nixon. Mais do que isso, seu estilo de liderança diferia profundamente daquele em voga enquanto aquele presidente estava no poder. Carter, cujo estilo de liderança pode ser classificado como de "Team Builder and Player" (HERMANN, PRESTON, KORANY, SHAW, 2001), esforçava-se em situar-se em um ambiente de decisão em que o máximo possível de pessoas pudesse ser ouvido, sendo que ele exerceria, idealmente, o papel de coordenador do processo decisório. Além disso, uma característica frequentemente apontada em Carter era sua "sede por resultados". Esse traço característico de Carter acabou levando-o a perseguir impacientemente diversos objetivos simultaneamente, fato que o levou a ser tratado como inconsistente e indeciso, desprovido de um senso de prioridade e a ser enxergado como um indivíduo que abandonava determinados objetivos políticos assim que eles fossem anunciados (KEGLEY & WITKOPF, 1996, p. 509). Com relação ao conflito, essa postura levou-o, sobretudo, a oscilar entre uma política aos moldes de "Genebra", ou seja, uma negociação multilateral que envolvesse tanto as partes em conflito quanto os Estados Unidos e a União Soviética, e as negociações diretas, mais próximas do modelo que viria a ser o principal adotado, culminando em Camp David e nos acordos de 1979 (fato que, é preciso afirmar, também foi resultado de transformações da política do Oriente Médio, principalmente a disponibilidade do presidente Sadat em negociar com Israel)¹¹.

O sistema de crenças de Carter também diferia imensamente daquele de Nixon e Kissinger. As mais importantes diferenças e suas conseqüências para a política para o conflito são as seguintes: 1) a administração não mais entendia que a União Soviética deveria ser o centro organizador de toda a política externa norte-americana, o que, para o Oriente Médio, levou à ascensão de uma política regionalista 2) Diminuição da percepção de que o comunismo representava uma grande ameaça¹²; 3) Maior atenção à política para o Terceiro Mundo (o que levou, inicialmente, a uma preocupação com a causa Palestina e uma percepção de identidade entre os interesses nor-

te-americanos e a existência de um estado palestino); 4) Diminuição da crença na utilidade do uso da força para se atingirem objetivos diplomáticos (SPIEGEL, 1985, p. 319). A administração Carter teve como um de seus principais objetivos na condução de sua política externa a substituição de uma "balance of power politics" por uma "world order politics" (BROWN, 1994, p. 312).

Carter sabia pouco sobre o Oriente Médio antes de tornar-se presidente. Contudo, algumas de suas crenças iniciais são marcantes para a sua política para o conflito. Carter era um batista devoto, que apreciava o retorno dos judeus à Palestina. Ele também acreditava que o Holocausto havia dado aos judeus um direito a uma terra, algo que ele considerava compatível com os ensinamentos bíblicos. Contudo, Carter acreditava que um Oriente Médio estável e seguro exigia uma "perspectiva mais ampla" ("broader perspective", em suas palavras), que deveria envolver os palestinos. Carter costumava compará-los aos negros do Sul dos Estados Unidos e tratar do processo de integração desses à sociedade norte-americana como um modelo do que deveria se dar no Oriente Médio: "you do not necessarily have to change people's hearts, but it was possible to change their behavior, which could be done in the Middle East as well as in the United States", pensava Carter (CHRISTISON, 2001, p. 160).

Considerações Finais

A política dos Estados Unidos para o Oriente Médio, geralmente tratada como uma das mais estratégicas aos interesses norte-americanos, não pode ser compreendida apenas em termos de adequação racional de meios a fins, como se tentou mostrar acima. A decisão quanto a ambos é resultado, como brevemente descrito, de um processo de formulação política: nesse processo, os fatores societais, burocráticos e sistêmicos atuam como delimitadores do conjunto de alternativas à disposição das lideranças norte-americanas e como estrutura no qual se definem e redefinem as percepções da elite decisória. Dito de outra forma, esses fatores constroem os formuladores, mas não ditam as políticas. A definição dessas é realizada por um pequeno grupo de indivíduos – a elite presidencial – que, em um sistema em que se inserem todas as outras variáveis, decidem as políticas a serem aplicadas.

Deixar-se de compreender o papel dos indivíduos na definição da política externa dos Estados Unidos é incorrer em um grande erro de simplificação, tornando o quadro analítico incapaz de explicar as principais variações dessa política. Entretanto, é igualmente um erro circunscrever a política externa à ação deliberativa de uns poucos indivíduos. O "grande líder" ou o diplomata agem, na verdade, envolvidos em um ambiente em que as condições materiais, sociais e institucionais atuam de forma integrada na determinação final das políticas.

11 As opiniões sobre a importância de Carter para o processo de paz no Oriente Médio são as mais variadas. Brown acredita que a Conferência de Camp David foi o ponto mais forte da política externa de Carter e, citando Sadat, concorda, sobre a conferência, que "... o homem que realizou o milagre foi Carter" (BROWN, 1994, p. 351). Já Shlaim aponta para a incapacidade de Carter em envolver a questão palestina de forma efetiva nas negociações, tratando-a no acordo final apenas "de forma cosmética", o que levaria ao afastamento do Egito do resto do mundo árabe e a um enfraquecimento da credibilidade dos Estados Unidos como negociador entre árabes e israelenses (SHLAIM, 1995, p. 51-54). Quanto à questão palestina, Quandt, em seu detalhado relato sobre as negociações de Camp David, afirma que um dos principais motivos para a insuficiência do tratamento da questão palestina nos acordos deve-se sobretudo às restrições à autoridade presidencial em política externa impostas pelo sistema político norte-americano. Em suas palavras: "Sadat, who was genuinely popular with the american public was, in Carter's view, worth a fight with Begin. But the Palestinians had no constituency, and when Sadat seemed less concerned about their fate than about Sinai, Carter found it impossible to be more demanding than the leader of the largest Arab country" (QUANDT, 1986, p. 316).

12 Na verdade, no final do mandato de Carter revive-se a idéia da ameaça comunista, inclusive pela "elite presidencial", principalmente após a invasão soviética do Afeganistão, as ações patrocinadas pelos soviéticos na África e a Revolução Iraniana (que, apesar de também anticomunista, pareceu a uma grande parcela da opinião pública e das lideranças norte-americanas como uma ação patrocinada pela União Soviética). Este é um outro importante exemplo da validade do modelo dinâmico em política externa, em que eventos estruturais levam a modificações na estrutura de valores

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Lydia, YOUNG, Garry. (1996), "Presidential Agenda Setting: Influences on the Emphasis of Foreign Policy". *Political Research Quarterly*, 49, 3.
- ARCHER, Margaret S.. (1982), "Morphogenesis versus Structuration: on combining structure and action". *The British Journal of Sociology*, 33, 4.
- BAR-SIMAN-TOV, Yaacov. (1998), "The United States and Israel since 1948: a 'Special Relationship'?" *Diplomatic History*, 22, 2.
- BEASLEY, Ryan K., KAARBO, Juliet, HERMANN, Charles F., HERMANN, Margaret G.. (2001), "People and Processes in Foreign Policy Making: insights from Comparative Studies". *International Studies Review*, 3, 2.
- BROWN, Seyom. (1994), *The faces of Power: constancy and change in United States Foreign Policy from Truman to Clinton*. New York, Columbia University Press.
- CARLSNAES, Walter. (2004), "Where is the Analysis of Foreign Policy Going?". *European Union Politics*, 5, 4.
- CARLSNAES, Walter. (1992), "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis". *International Studies Quarterly*, 36, 3.
- CARVALHO, Maria Izabel V. de. (2004), "Resenha: Christopher HILL, The Changing Politics of Foreign Policy". *Contexto Internacional*, 26, 2.
- CHRISTISON, Kathleen (2001). *Perceptions of Palestine: their influence on US Middle Eastern Policy*. Berkeley, University of California Press.
- CLARKE, Michael, WHITE, Brian (eds.). (1989), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*. Aldershot, Elgar.
- DUMBRELL, John. (1990), *The making of US foreign policy*. New York, Manchester University Press.
- GUSTAVSSON, Jacob. (1999), "How should we study Foreign Policy Change?". *Cooperation and Conflict*, 34, 1.
- HAHN, Peter L.. (1998), "Special Relationships". *Diplomatic History*, 22, 2.
- HENKIN, Louis. (1996), *Foreign Affairs and the US Constitution*. New York, Oxford University Press.
- HERMANN, Margaret G., PRESTON, Thomas, KORANY, Baghat, SHAW, Timothy M. (2001), "Who leads matters: the effects of powerful individuals". *International Studies Review*, 3, 2.
- HERMANN, Margaret G., HERMANN, Charles F.. (1989), "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry". *International Studies Quarterly*, 33, 4.
- HERZ, Mônica. (1994), "Análise Cognitiva e Política Externa". *Contexto Internacional*, 18, 1.
- HUDSON, Valerie M.. (2005), "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis*, 1, 1.
- HUDSON, Valerie M., VORE, Christopher S.. (1995), "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow". *Mershon International Studies Review*, 39, 2.
- JERVIS, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press.
- KALB, Marvin e KALB, Bernard. (1974), *Kissinger*. São Cristóvão, Editora Artenova S.A. v.2.
- KEGLEY, Charles W., WITTKOPF, Eugene R.. (1996), *American Foreign Policy: Pattern and Process*. 5a Edição, New York, St. Martin Press.
- KISSINGER, Henry. (1979), *White House Years*. Boston, Little, Brown and Company.
- MARSH, David, STOKER, Gerry. (2002), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- MINTZ, Alex. (2004), "How do leaders make decisions? A Poliheuristic Perspective". *Journal of Conflict Resolution*, 48, 1.
- PERLMUTTER, Amos. (1974), "The Presidential Political Center and Foreign Policy: a Critique of the Revisionist and Bureaucratic Political Orientations". *World Politics*, 27, 1.
- PETERSON, Paul E. (1994), "The President's Dominance in Foreign Policy Making". *Political Science Quarterly*, 109, 2.
- QUANDT, William B.. (1977), *Decade of Decisions*. Berkeley, University of California Press.
- QUANDT, William B.. (1986), *Camp David: Peacemaking and Politics*. Washington, The Brookings Institution.
- RITBERGER, Volker. (sem data), "Approaches to the Study of Foreign Policy derived from International Relations Theory", in M. G. Hermann & Bengt Sundelius, (eds.). *Comparative Foreign Policy Analysis*, mimeo.
- ROSE, Gideon. (1998), "Neoclassical Realism and theories of foreign policy". *World Politics*, 51.
- ROSENAU, James N.. (1987), "New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy". In C. F. Hermann e C. W. Kegley. (1987), *New directions in the study of foreign policy*. Winchester, Allen & Unwin, Inc.
- SHLAIM, Avi. (1995), *War and Peace in the Middle East*. New York, Penguin Books.
- SHLAIM, Avi. (1998), "The Impact of US Policy in the Middle East". *Journal of Palestine Studies*, 17, 2.
- SPIEGEL, Steven L.. (1985), *The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan*. Chicago, The University of Chicago Press.
- STARR, Harvey. (1980), "The Kissinger Years: Studying individuals and Foreign Policy". *International Studies Quarterly*, 24, 4.
- YOUNG, Michael D., SCHAFFER Mark. (1998), "Is there Method in our madness? Ways of assessing cognition in International Relations". *Mershon International Studies Review*, 42, 1.

José Henrique Bortoluci é Bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e membro do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (NU-PRI-USP). Tem como áreas de interesse Política Externa Norte-Americana e Política Comparada e Relações Internacionais do Oriente Médio. E-mail: jhbortoluci@yahoo.com.br.