

1820

Flávio Bastos da Silva

Encontros e Desencontros entre o Realismo e a Análise de Política Externa: o caso da invasão da Ucrânia

Licenciado em Estudos Europeus, Estudos Lusófonos e Relações Internacionais pela Universidade Lusófona (Centro Universitário do Porto), e mestrando em Relações Internacionais na Universidade Lusíada (Porto).

Resumo

As Relações Internacionais são uma disciplina recente e cujo desenvolvimento tem sido marcado por diversas questões epistemológicas e ontológicas, típicas de qualquer Ciência Social. A própria criação da disciplina está estreitamente relacionada com o seu primeiro debate teórico, que opôs o idealismo ao realismo. Nas décadas seguintes novos debates teóricos surgiram, permitindo a evolução e o enriquecimento das Relações Internacionais. A par deste desenvolvimento teórico e epistemológico, destaca-se, também, um desenvolvimento ontológico através do debate Agência-Estrutura. É neste contexto que surge a Análise de Política Externa, com o intuito de apresentar uma interpretação mais profunda da política externa dos Estados, focando o seu estudo na decisão, e recorrendo a novos níveis de análise. Ainda que a APE tenha surgido em reação e como crítica ao Realismo, o tempo veio demonstrar que o Realismo e a APE podem ser importantes aliados. Se o Neorealismo de Waltz já consagrava a Estrutura como um importante nível de análise, impulsionando o debate Agência-Estrutura, o Realismo Neoclássico de Gideon Rose, veio, por sua vez, reconhecer novos níveis de análise,

alguns partilhados com a APE. Desta forma, hoje, podemos afirmar que uma leitura realista não inviabiliza, per se, o recurso à APE, e este artigo procurará exemplificar isso através de um caso prático, a invasão russa da Ucrânia.

Abstract

International Relations is a recent discipline whose development has been marked by several epistemological and ontological questions, typical of any Social Science. The very creation of the discipline is closely related to its first theoretical debate, which opposed idealism to realism. In the following decades new theoretical debates emerged, allowing the evolution and enrichment of International Relations. Along with this theoretical and epistemological development, there is also an ontological development through the Agency-Structure debate. It is in this context that the Foreign Policy Analysis arises, with the aim of presenting a deeper interpretation of the foreign policy of States, focusing its study on the decision, and resorting to new levels of analysis. Although the FPA emerged in reaction and as a criticism of Realism, time has shown that Realism and FPA can be important allies. If Waltz's Neorealism already enshrined Structure as an important level of analysis, driving the Agency-Structure debate, Gideon Rose's Neoclassical Realism came, in turn, to recognize new levels of analysis, some shared with the FPA. In this way, today, we can affirm that a realistic reading does not preclude, per se, the recourse to the FPA, and this article will seek to exemplify this through a practical case, the Russian invasion of Ukraine.

Introdução

O fim da I Guerra Mundial foi propício ao desenvolvimento do estudo dos fenómenos internacionais. Toda a chacina causada pela guerra motivou a definição de uma nova Ordem Internacional, dotada de mecanismos que garantissem a paz e a segurança, procurando inviabilizar qualquer futuro conflito. A proposta desta nova Ordem veio através dos *Catorze Pontos* de Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos da América, propondo, entre outras, a criação de uma “*general association of nations*” (Wilson, 1918),

dando origem à Sociedade das Nações. As ideias de Wilson tiveram tamanha repercussão nos círculos académicos que motivaram a criação da primeira cátedra destinada ao estudo da política internacional, a *Woodrow Wilson Chair* na Universidade de Aberystwyth, em 1919.

Até 1919 não podemos dizer que existisse o estudo das relações internacionais. Não que os acontecimentos internacionais não fossem estudados, mas antes porque o objetivo por detrás do seu estudo encontrava-se relacionado à História ou à Guerra, nomeadamente como tentativa de melhorar a estratégia. Assim, durante muito tempo, o estudo das relações internacionais encontrou-se limitado à História Diplomática. A partir de 1919, por sua vez, lançaram-se as bases de uma futura disciplina. Os anos seguintes foram marcados por diversas iniciativas académicas destinadas a interpretar a política internacional, porém de um ponto de vista exclusivamente idealista liberal. Como reação, surge uma outra perspetiva, o Realismo, propondo uma diferente interpretação dos fenómenos internacionais. Assim, a emancipação das Relações Internacionais ficou marcada pelo seu primeiro debate teórico, que culminou, após a II Guerra Mundial, na criação da primeira teoria das relações internacionais, a Teoria Realista.

A par do debate fundador das Relações Internacionais, outro debate, não teórico, mas antes ontológico, marcava a criação da disciplina, o debate Agência-Estrutura. Este debate motivou o surgimento de novos níveis de análise para compreender os fenómenos internacionais de uma forma mais alargada. É neste contexto que surge a Análise de Política Externa, propondo uma nova interpretação da política externa dos Estados, atendendo a diversos níveis de análise. Se, num primeiro momento, se advogava que esta ferramenta seria incompatível com o Realismo, a evolução das próprias abordagens teóricas veio provar o contrário. Na década de 1990, o Realismo reinventa-se e absorve muitos dos postulados defendidos pela APE, assim como novos níveis de análise.

Este artigo propõe-se a abordar esta temática, investigando as origens da Análise de Política Externa e da sua relação com o Realismo, na sequência do debate Agência-Estrutura. Para tal, recorreremos à análise de um caso prático, a invasão russa da Ucrânia, em 2022, com o objetivo de demonstrar

a utilidade que tanto a APE como o Realismo representam no estudo da política externa e da política internacional.

O(s) Realismo(s)

O Realismo é um dos principais paradigmas teóricos das Relações Internacionais. O seu surgimento remonta ao período entre-guerras, emergindo como reação ao idealismo liberal que era, à época, a principal tendência no estudo das relações internacionais.

Assente numa visão otimista da natureza dos Estados, o idealismo liberal concebia a política internacional como o palco onde os Estados cooperam para a prossecução dos seus interesses comuns. Na conceção idealista o Direito Internacional e as Organizações Internacionais permitiriam aos Estados ultrapassar as suas diferenças e atingir novos patamares de cooperação. Esta perspetiva partiu dos pressupostos afirmados por Woodrow Wilson nos seus Catorze Pontos, em 1918, e, partir daí tornou-se no *mainstream* no estudo dos fenómenos internacionais. Porém, a eclosão da II Guerra Mundial, em 1939, veio abalar os já muito criticados pressupostos idealistas, resultando na afirmação do Realismo, que, após a II Guerra Mundial, deu origem à primeira teoria explicativa das relações internacionais, a Teoria Realista (Clássica), apresentada na obra de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948).

O primeira grande contributo para o surgimento do Realismo veio através de Reinhold Niebuhr, que, ainda hoje, é considerado como o fundador da Escola Realista (Fernandes, 2015). A principal crítica de Niebuhr (1932) encontra-se presente na sua obra, *Moral Man and Immoral Society*, onde nos expõe uma visão da realidade internacional alternativa à visão idealista. Em contraste com os idealistas, Niebuhr (1932) interpretava o Sistema Internacional como um sistema anárquico, considerando que na política internacional não existe moral que obste a prossecução do interesse nacional dos Estados, numa conceção que apelida de *egoísmo coletivo*.

In every human group there is less reason to guide and to check impulse, less capacity for self-transcendence, less ability to comprehend the needs of others and therefore

more unrestrained egoism than the individuals, who compose the group, reveal in their personal relationships. (Niebuhr, 1932, pp. xi-xii)

Desta forma, Niebuhr, crítica o idealismo liberal pela sua visão demasiado otimista da realidade internacional, recuperando a amoralidade política de Maquiavel, e concebendo a realidade internacional como “o palco onde os vários Estados procuram egoisticamente promover os seus interesses à custa dos interesses dos outros” (Cravinho, 2010, p.127).

A par de Niebuhr, também Edward Carr foi um dos maiores críticos daqueles que apelidou de ‘utopistas’, mais tarde ‘idealistas’. Na sua obra *The Twenty Years’ Crisis (1919-1939)*, Carr criticou a ingenuidade idealista, considerando que os idealistas preferem rejeitar a realidade a favor de uma ilusão – “o utópico é necessariamente voluntarista: acredita na possibilidade de, mais ou menos radicalmente, rejeitar a realidade, e substituí-la por sua utopia por meio de um ato de vontade” (Carr, 1981, p.17). A crítica de Carr é, assim, dirigida à interpretação idealista da realidade internacional. Para os idealistas, a paz seria possível através da cooperação tendo por base ‘interesses comuns universais’. Carr, por sua vez, é cético quanto à existência destes ‘interesses universais’ e dá o exemplo da paz, considerando que esta permite simplesmente manter um *statu quo* que, por regra, será sempre mais benéfico a uns do que a outros, pelo que uns terão maior motivação em mantê-la. Ademais, Carr também crítica o idealismo por considerar que este somente se preocupa com as suas aspirações e não com os factos, tendo como objetivo mudar o mundo partindo, não da observação de fenómenos, mas antes da imposição de um conjunto de ideais. Neste sentido a obra de Carr apresenta o Realismo como uma alternativa, e cujo objetivo é criar teorizações baseadas na observação e compreensão de fenómenos, e, através disso, tentar, se possível, melhorar a realidade (Cravinho, 2010; Carr, 1981).

Por fim, Hans Morgenthau, professor norte-americano na Universidade de Chicago, foi um seguidor dos trabalhos de Carr e de Niebuhr, sendo o responsável por desenvolver a primeira teoria explicativa da política internacional, a Teoria Realista. Deste modo, Morgenthau foi o primeiro a conseguir sintetizar e sistematizar os elementos realistas numa teoria das

relações internacionais, permitindo uma análise suficientemente abrangente os fenómenos internacionais de modo que, partindo da observação, fosse possível a formulação de leis capazes de prever futuros acontecimentos.

O trabalho de Morgenthau é sumariamente apresentado nos seus seis princípios. O primeiro princípio diz respeito à objetividade e racionalidade do Realismo, que, partindo da observação dos fenómenos, procura deduzir factos, e, em conjunto com uma avaliação humana racional, atribuir-lhes “um sentido, mediante o uso da razão” (Morgenthau, 2003, p.6), formulando, assim, uma explicação. O segundo princípio, por sua vez, encontra-se relacionado à relevância do poder dentro da política internacional, considerando que os Estados movem-se pelo seu próprio “interesse definido em termos de poder” (Morgenthau, 2003, p.6). O terceiro sintetiza aquele que é um dos elementos-chave da visão realista, a luta pelo poder. Morgenthau (2003) reconhece que os interesses e as dinâmicas de poder alteram-se, mas mantendo-se como constante a necessidade do Estado em prosseguir com os seus interesses mediante a luta pelo poder, continuando este a ser o motor da política internacional. O quarto princípio traduz-se numa visão amorala da política internacional. No quinto princípio, Morgenthau ressalva as diferenças morais entre os Estados, afirmando que nada na política internacional é fruto de algum tipo de “desígnios da Providência” (Morgenthau, 2003, p.21). E, finalmente, o sexto princípio diz respeito à autonomia das Relações Internacionais enquanto nova disciplina.

Deste modo, e de forma sumária, podemos apresentar como características do Realismo: a sua visão estatocêntrica, considerando o Estado como o único ator da política internacional; o poder e a luta pelo poder como motores da política internacional, no sentido em que os Estados prosseguem os seus interesses numa ótica de maximização do poder; a conceção de anarquia, concebendo o sistema internacional como um ‘estado de natureza’, onde todos lutam contra todos pela preservação da sua sobrevivência e pela prossecução dos seus próprios interesses; a tendência do Sistema Internacional para a violência, em função da luta pelo poder e da anarquia, levando a guerra a ser interpretada como ‘a continuação da política por outros meios’ (Clausewitz); e a amoralidade, considerando a política dos Estados como independente de qualquer princípio moral. Por

outro lado, o Realismo também se encontra relacionado à ideia de equilíbrio de poder, ou de balança do poder, conceito primeiramente apresentado por Tucídides face à Guerra do Peloponeso. A balança do poder diz-nos, por um lado, que o equilíbrio é uma condição necessária à paz, e, por outro, que sempre que um Estado tenta conseguir mais poder, isso originará um desequilíbrio levando os demais a reagirem contra ele de forma a evitarem com que fique em posição de hegemonia.

A criação da Teoria Realista (Clássica) é o grande marco do primeiro debate teórico das Relações Internacionais, o Debate Fundador. Nos anos que se seguiram à publicação da obra de Morgenthau, e beneficiando da bipolaridade gerada pela Guerra Fria, o Realismo foi capaz de se impor no quadro académico, mantendo-se por décadas como a principal abordagem teórica na interpretação dos fenómenos internacionais. Isto não significou, porém, que não surgissem outras abordagens. Motivadas pelo debate metodológico, que opôs a abordagem tradicional ao behaviorismo, surgiram novas teorizações na tentativa de tornar as RI mais científicas. Ainda na década de 1950 destacam-se duas novas teorias, o Funcionalismo e o Neofuncionalismo e, na década de 1970, por sua vez, um novo debate, o Debate Interparadigmático, que opôs o Realismo às perspetivas herdeiras do idealismo liberal e do idealismo marxista. Em resultado surgiu uma nova teoria realista, o Neorealismo (ou Realismo Estrutural), apresentado na obra de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979).

Na sua obra, Waltz (1979) teceu três grandes críticas aos realistas clássicos, nomeadamente face à dependência excessiva destes relativamente à História, mas também à sua tentativa de prever futuros acontecimentos, e ao excesso de preocupação da sua análise para com o Estado e o poder, negligenciando o papel desempenhado pelo Sistema. Em contraponto, Waltz (1979) apresenta-nos uma teoria sistémica, isto é, uma teoria que tem em consideração o impacto do Sistema na atuação dos Estados. Deste modo, na sua conceção, o comportamento dos Estados é entendido, não só em termos de poder, mas também como uma reação face à Estrutura, numa ótica de sobrevivência. Tal como os realistas clássicos, Waltz reconhece o Sistema Internacional como um sistema anárquico, porém opta antes por um conceito mais atualizado, a ‘anarquia madura’ de Barry

Buzan. Nesta nova concepção, reconhece-se, no conceito de anarquia, uma “evolução, na medida em que a radical imagem hobbesiana de anarquia de ‘todos contra todos’, evoluiu, progressivamente, para um conjunto de regras e práticas e instituições que são partilhadas e aceites generalizadamente pelos Estados” (Fernandes, 2011, p.105), transformando o Sistema Internacional numa competição anárquica, mas onde existem limites na luta pelo poder, impostos por regras e princípios que os Estados decidiram respeitar. De uma forma geral, o Neorrealismo representa, em simultâneo, uma continuidade e uma inovação face ao Realismo Clássico. Continuidade dado adotar a visão estatocêntrica da interpretação da realidade internacional, e inovação pois impõe uma mudança em diversos aspetos, desde o próprio entendimento do poder até à lógica por detrás da atuação dos Estados. Neste sentido, os neorrealistas entendem o poder, não como meio e objetivo, mas somente como meio para atingir um dado fim; e, por outro lado, definem o comportamento dos Estados em termos não de poder e interesse nacional, mas antes de Estrutura, ou seja, da pressão que o Sistema impõe e que obriga os Estados a adotar uma dada decisão. Em conclusão, Waltz (1979) apresenta o Neorrealismo como uma crítica ao Realismo clássico, propondo uma teoria mais restrita, uma teoria do sistema internacional, cujo objetivo é analisar a relação entre o sistema e as suas unidades (os Estados).

As contribuições do Neorrealismo ou Realismo Estrutural de Kenneth Waltz resultaram no surgimento de duas correntes dentro da sua teoria através do Realismo Defensivo e do Realismo Ofensivo. Tal como apontam Brown & Ainley (2012), “as duas correntes do pensamento estão de acordo no pressuposto básico de que o desejo por segurança dos Estados é imposto pela estrutura anárquica do sistema internacional”, porém, enquanto os primeiros “defendem que os Estados atingem a segurança mantendo a sua posição”, os segundos consideram que “a segurança é tão fugaz num sistema de auto-ajuda que os Estados são levados a obter o máximo de poder possível” (pp.86-87). Deste modo, os realistas defensivos procuram, através do equilíbrio de poder, manter o *statu quo*, assegurando, assim, a segurança, enquanto os realistas ofensivos entendem, por sua vez, que esta segurança somente poderá ser alcançada mediante a conquista do máximo de poder,

pelo que tendem a investir no desenvolvimento da sua capacidade militar e a definir políticas mais agressivas.

A evolução do Realismo levou a com que, no final da década de 1990, surgisse uma nova teoria, através do artigo de Gideon Rose, *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, publicado na revista *World Politics*, em 1998. O grande objetivo desta nova teoria foi adaptar o Realismo às novas concepções acerca da política internacional e da política externa, motivadas sobretudo pelos trabalhos construtivistas e pelo avanço da Análise de Política Externa. Assim, a teoria de Rose é-nos apresentada pelo autor como uma ‘teoria de política externa’, pois o seu objetivo é analisar a política internacional partindo do impacto da política externa dos Estados no Sistema Internacional.

O Realismo Neoclássico identifica-se como realista pois defende que *“the scope and ambition of a country’s foreign policy is driven first and foremost by its place in the international system and specifically by its relative material power capabilities”*, mas assume-se como neoclássico dado entender que *“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”* (Rose, 1998, p.146). O Realismo Neoclássico tenta recuperar alguns conceitos do Realismo de Morgenthau, rejeitados por Waltz, tais como a importância concedida à “contingência histórica afastada pelo desejo de maior abstração do Neorrealismo” (Joaquim, 2012, p.80). Porém, na sua justificação da atuação do Estado no Sistema Internacional, a teoria de Rose vai além do poder, recorrendo, também, ao impacto da Estrutura, como defendido pelos neorrealistas, introduzindo, simultaneamente, a variável interna, já compreendida pelos Liberais e Construtivistas. Assim, o Realismo Neoclássico considera que as *“systemic pressures and incentives may shape the broad contours and general direction of foreign policy”*, porém *“without being strong or precise enough to determine the specific details of state behavior”* (Rose, 1998, p.147). Desta forma, na ótica do Realismo Neoclássico, as pressões podem limitar *“the menu of foreign policy choices considered by a state’s leaders”*, porém outros fatores importam como os fatores percetivos e ideacionais dos decisores políticos e das elites, assumindo que, no momento da decisão, *“it is their perceptions of relative power that matter”*

(Rose, 1998, p.147). De uma forma geral, esta nova perspectiva realista continua a considerar a anarquia e o poder como fatores preponderantes nas relações internacionais, mas procura entender a política externa – e, por conseguinte, a política internacional – através de diversas variáveis e de novos níveis de análise.

Por outro lado, o Realismo Neoclássico traz, na sua análise do Sistema Internacional, alguns conceitos que permitem um melhor entendimento da atuação dos Estados, tais como o *balancing*, o *overbalancing*, o *nonbalancing* e o *underbalancing*. Estes relacionam-se com a perceção do Estado/decisor relativamente às ameaças internacionais. Deste modo, o *balancing* verifica-se quando um Estado, percebendo outro como ameaça, age corretamente e consegue alcançar o equilíbrio; o *overbalancing* quando um Estado, apesar de perceber corretamente o outro como uma ameaça, usa demasiados meios para repor o equilíbrio, gerando um desequilíbrio a seu favor; o *nonbalancing* quando um Estado decide não procurar o equilíbrio e passar essa responsabilidade a outro; e o *underbalancing* quando um Estado percebe erradamente outro como ameaça e procura recuperar o equilíbrio, provando um desequilíbrio a seu favor (Rose, 1998; Brown & Ainley, 2012).

O Debate Agência-Estrutura e a Análise de Política Externa

O Debate Agência-Estrutura é um tema recorrente nas Ciências Sociais e as Relações Internacionais não são exceção. Este é um debate permanente e inacabado, e que procura “saber qual é o factor determinante do nosso mundo social: a ‘agência’ (as acções dos actores ou a sua capacidade de atuar) ou a ‘estrutura’ (as vastas restrições no âmbito das quais os actores agem, tais como a anarquia ou a sociedade internacional, o capitalismo global ou o direito internacional)” (Brown & Ainley, 2012, p.117). Este debate tem sido marcado por diversas perspectivas. Se uns defendem que a Agência é a unidade que mais influência tem, e cujas decisões são capazes de moldar a Estrutura, outros advogam que a Estrutura é que condiciona o comportamento da Agência. Assim, têm sido diversos os teóricos que se têm debruçado sobre esta problemática, e não só dentro das Relações

Internacionais. Karl Marx e Alexander Wendt são dois exemplos, e que reconhecem que as ações dos agentes são capazes de moldar a Estrutura, mas que também esta, através das restrições impostas, pode condicionar o comportamento da Agência.

Este debate começou-se a desenvolver nas Relações Internacionais graças ao Realismo, porém a própria posição desta abordagem dentro do debate não tem permanecido imutável. Se o Realismo Clássico de Morgenthau via como motor da política internacional a luta pelo poder, o Neorealismo de Waltz, por sua vez, definiu a atuação dos Estados em termos das pressões do sistema. Assim, para Morgenthau a Agência, entendida enquanto o Estado de um ponto de vista unitário, era o principal elemento definidor da política externa, enquanto para Waltz seria a Estrutura.

O debate Agência-Estrutura motivou o surgimento de novos níveis de análise para compreender e interpretar os fenómenos internacionais. O primeiro grande passo dado neste sentido deve-se precisamente a Kenneth Waltz que propôs uma nova interpretação baseada nos condicionamentos estruturais, considerando que as ações do Estado, da Agência, devem-se às restrições e imposições do Sistema Internacional, isto é, da Estrutura. Apesar do inegável contributo de Waltz, a sua teoria foi criticada pela sua incapacidade em explicar porque é que certos Estados agiam contrariando os condicionamentos e imposições estruturais. A resposta do próprio Waltz foi de que os Estados podem, por vezes, fugir às imposições da Estrutura, mas não a longo prazo (Brown & Ainley, 2012; Cravinho, 2010). A insatisfação face às limitações do Neorealismo levou muitos teóricos a procurarem e proporem novos níveis de análise além do Estado e do Sistema Internacional. As contribuições mais recentes neste sentido devem-se ao Construtivismo e às Teorias Críticas, que procuram, nos factos sociais novas explicações para os fenómenos internacionais.

É na sequência do debate Agência-Estrutura e da consideração de novos níveis de análise, que surge a Análise de Política Externa (APE), como uma nova ferramenta para auxiliar no estudo e compreensão da decisão em política externa, recorrendo a diversas variáveis, tais como a Estrutura e os fatores ideacionais. O objetivo da APE é partir a *caixa negra* da decisão,

de forma a conhecer os decisores políticos e as motivações por detrás da mesma. Nesta ótica, e tal como afirmam Hudson & Vore (1995), “*unpacking the black box of foreign policy decision making adds much detail to the analysis of IR*”, permitindo “*explain in a more specific fashion what nations are likely to do in particular circumstances*” (p.211). Assim, no seu estudo, a APE procura identificar três variáveis: a Agência, ou seja, quem se encontra por detrás da decisão; a Estrutura, entendida como “os fatores sistémicos e estruturais”, ou seja, como o “contexto” em que a decisão é tomada; e os Fatores Ideacionais, que se traduzem nas “ideias e perceções” do decisor (Mendes, 2020, p.77).

O surgimento da APE dá-se após a II Guerra Mundial, motivado pela proliferação dos estudos de política externa, e através de três importantes obras pioneiras: *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954), de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin; *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* (1956), de Harold e Margaret Sprout; *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* (1964), de James Rosenau. A estes autores, veio-se juntar, mais tarde, Graham Allison, por meio da contribuição da sua obra, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971).

Os trabalhos pioneiros de Snyder, Bruck e Sapin, marcam um verdadeiro “ponto de viragem” no estudo da política externa, consistindo na “primeira tentativa de aplicação de uma metodologia alternativa à tradicional” (Mendes, 2007, p.132). O grande objetivo de Snyder, Bruck e Sapin foi propor uma nova forma de estudar e compreender a política externa partindo do processo de decisão propriamente dito e das influência a que o decisor está sujeito dentro do mesmo. Na perspetiva de Snyder, Bruck e Sapin (2002), a definição da política externa depende não do Estado, mas “*those whose action is the action of the state, namely, the decision-makers*” (p.141), pelo que são estes e é o comportamento destes que deve ser o objeto de estudo. Neste sentido, Snyder, Bruck e Sapin (2002) desenvolvem os conceitos de ‘contexto organizacional’ e de ‘comportamento organizacional’, considerando que “*decision-makers operate in a highly particular and specific context*” (p.76), sendo influenciados por diversos elementos, inclusive pelas suas

próprias preferências. Mendes (2020) apresenta o contributo de Snyder, Bruck e Sapin em quatro pressupostos:

Em primeiro lugar, a assunção de que a política externa consiste em decisões tomadas por decisores políticos identificáveis e que, portanto, é esta actividade comportamental que requer explicação.

Em segundo lugar, a importância da percepção dos decisores relativamente à definição da situação.

Em terceiro lugar, a ênfase dada às origens domésticas e societárias da política externa.

Em quarto e último lugar, a assunção de que o próprio processo de decisão pode ser uma fonte importante e independente de decisões. (pp.132-133)

Deste modo, percebemos que a APE oferece-nos uma nova forma de entender a política externa dos Estados, preocupando-se não tanto com os seus efeitos, mas antes com as motivações por detrás da sua decisão. Neste sentido, a APE centra a sua análise no papel da Agência e vai procurar na Estrutura e nos Fatores Ideacionais as razões que levaram o decisor político a optar por uma dada decisão. Partindo desta nova metodologia, a APE veio revolucionar as Relações Internacionais, provocando uma rutura com aquele que era, à época, o grande *mainstream* da disciplina – o Realismo. Enquanto a abordagem realista privilegiava o Estado como um ator unitário e que agia tendo em consideração objetivos muito concretos definidos em termos do seu interesse nacional, interpretando a decisão neste sentido, a APE veio apresentar uma nova abordagem, centrando a sua investigação na Agência, entendida não como o Estado, mas antes como o decisor político responsável pela decisão. A APE resultou, assim, na autonomização do estudo da política externa, tornando-a num *subfield* dentro das Relações Internacionais (Mendes, 2020).

O estudo da Análise de Política Externa tem sido desenvolvido através dos contributos teóricos de diversos autores, alguns deles já mencionados. Dentro destas novas propostas de análise da política externa dos Estados, estes autores propõe novos níveis de análise e novas variáveis a ter em consideração, como a personalidade e o psicológico do decisor ou as burocracias que podem influenciar a sua decisão a progredir rumo a uma determinada direção. Mas mais do que contributos, estes autores

também nos propõe modelos teóricos para interpretar a decisão em política externa, equacionando as diversas variáveis e as inter-relações entre estas, pelo que é, muitas vezes, útil o recurso a esquemas visuais que nos permitem melhor entender as interações entre a Agência, a Estrutura e os Fatores Ideacionais. Neste sentido, um dos maiores contributos deve-se aos trabalhos de Harold e Margaret Sprout, que procuraram estudar a decisão em política externa partindo da influência do ambiente que rodeia o decisor, e, sobretudo, da percepção do decisor face ao meio que o envolve. Para tal, focaram o seu estudo naquilo que designaram como *'milieu'* e que caracterizam como *"all phenomena (excepting only the environed unit's own hereditary factors) to which the environed unit's activities may be related"* (Sprout & Sprout, 1957, p.311). Assim, o *'milieu'* traduz-se no meio que envolve o decisor, e que, na ótica de Harold e Margaret Sprout (1957), o influencia na tomada de decisão. Deste modo, e partindo do pressuposto de que existe uma relação do decisor político com o ambiente que o envolve (relação *'man-milieu'*), Harold e Margaret Sprout (1969) afirmam que a decisão é influenciada mais do que pelas pressões estruturais, pela percepção do decisor relativamente ao ambiente e às suas pressões, motivando o desenvolvimento de um outro conceito, o de *'psyco-milieu'* e que pode ser definido como *"the international context as perceived and interpreted by decision makers"* (Hudson & Vore, 1995, p.213). Assim, para Harold e Margaret Sprout (1969), *"the first step in linking environmental factors to policy-making decisions is to find out how the given policy-maker, or policy-making group, conceives the milieu to be and how that unit interprets the opportunities and limitations implicit therein with respect to the ends to be accomplished"* (p.49). Ainda neste sentido, e seguindo a linha dos Sprout, Hudson & Vore (1995) realçam a necessidade em analisar a percepção do decisor considerando que, pelo facto da percepção do meio pelo decisor nem sempre ser coerente com a realidade, esta pode *"leading to less than satisfactory choices in foreign policy"* (pp.213-214).

Próximo ao contributo dos Sprout, também Snyder, Bruck e Sapin preocuparam-se, como já analisado, em estudar a política externa partindo da perspectiva do decisor político, importando-se sobretudo com as ideias do decisor, mas também com as influências a que este está sujeito

ao longo do processo de decisão. Além do ambiente psicológico e da percepção do decisor, o estudo da APE também se desenvolveu em torno dos condicionamentos estruturais impostos ao próprio decisor. Neste sentido, James Rosenau considera que o decisor é influenciado simultaneamente por aspetos internos e externos, e, mais do que isso, pelos processos de interação que se estabelecem entre ambos, e que apelidou de *linkage*, ou seja, “*any recurrent sequence of behavior that originates in one system and is reacted to in another*” (Rosenau, 1969, p.45). Assim, Rosenau apresenta-nos uma interpretação da política externa assente em “*several levels of analysis – from individual leaders to the international system*” (Hudson & Vore, 1995, p.213). Ainda dentro da lógica dos fatores estruturais, Putnam apresentou o modelo de negociação em dois tabuleiros, defendendo que o decisor, no processo de tomada de decisão, trava, simultaneamente, um processo de negociação no plano doméstico e outro no plano externo. A par destes, destacam-se também os contributos de Allison, nomeadamente através do Modelo da Política Burocrática e do Modelo do Processo Organizacional. Enquanto o primeiro foca o seu estudo nas influências que o decisor sofre em termos da burocracia institucional, concebendo a tomada de decisão como uma barganha política onde cada indivíduo tenta levar avante a sua ideia, o segundo foca-se antes nos processos organizacionais, isto é, no papel desempenhado pelas organizações pelas quais as informações e decisões são tratadas antes de chegar ao decisor e que formam, naturalmente, tendências que influenciam a decisão.

O contributo da APE é sintetizado por Mendes (2020) em três grandes pressupostos. Desde logo, a existência de uma relação entre a política interna e a política externa, ao contrário do que era defendido pelos realistas que viam esta última como independente, e como uma política pública especial definida à parte de tudo o resto. Em contraste, para a APE, os fatores internos passam, também, a influenciar a definição da política externa, pelo que não só estes devem ser considerados na análise do processo de decisão, como as próprias especificidades e burocracias da política doméstica e em torno da decisão acabam por fornecer um quadro explicativo bastante valioso, em linha com os argumentos de Snyder, Bruck e Sapin, e de Allison. Por outro lado, para a APE o Estado deixa de ser considerado

como um “ator unitário e coerente que prossegue objetivos claros de acordo com um interesse nacional objetivo” (Mendes, 2020: p.74), passando o foco da análise para o decisor político. Assim, a política externa passa a ser tida como o resultado de uma decisão formulada por um decisor e sob a influência de diversos aspetos, desde fatores estruturais a fatores ideacionais. Em último ponto, a APE também veio contestar a concepção do Estado enquanto um ator racional, no sentido em que a ação deste depende sempre do decisor humano, que nem sempre age racionalmente, podendo sofrer várias influências.

Em conclusão, podemos assumir que a Análise de Política Externa é uma útil ferramenta na análise e compreensão da política externa dos Estados, permitindo-nos perceber, mais do que os resultados de uma decisão, o que motivou o decisor a optar por uma dada ação de política externa. Partindo de uma análise focada no papel da Agência, a APE provocou uma disrupção no debate Agência-Estrutura, contrariando a abordagem realista que privilegiava, no estudo política externa, o papel do Estado, concebido do ponto de vista unitário. Assim, a APE passou a considerar o papel dos decisores políticos, que agem em nome do Estado. Tal como afirmam Snyder, Bruck e Sapin (2002), “*the state is its decision-makers*” (p.59). Deste modo, percebemos que o grande objetivo do estudo proposto pela APE são as “*decisions taken by human decisionmakers with reference to or having known consequences for entities external to their nation-state*” (Hudson, 2014, p.4). Para isso, é necessário analisar os “*factors that influence foreign policy decisionmaking and foreign policy decisionmakers*” (Hudson, 2014, p.6), e que se traduzem nos condicionamentos estruturais (internos e externos) e nos fatores ideacionais do próprio decisor.

As atuais opções teóricas e metodológicas das RI e o caso paradigmático da invasão russa da Ucrânia: uma leitura do conflito

Ao longo da segunda metade do século XX, as Relações Internacionais desenvolveram-se através de intensos debates teóricos que, opondo diferentes visões e perspetivas da política internacional, contribuíram para o enriquecimento científico desta disciplina. Em paralelo com estas

confrontações teóricas desenvolveram-se, conforme analisamos, outras perspectivas, como a APE, e um outro importante debate, o Debate Agência-Estrutura. Assim, a evolução das Relações Internacionais tem sido marcada pelo desenvolvimento simultâneo de diversas propostas e interpretações teóricas, extravasando os limites estabelecidos pelos próprios debates.

A transição entre o século XX e o século XXI, por sua vez, trouxe novas questões e novas problemáticas para as Relações Internacionais, motivando novas concepções e novas teorizações, iniciando mais um debate, o Debate Pós-Positivista. Este novo debate opôs as abordagens racionalistas às abordagens *refletivistas* – como designou Keohane. Estas novas abordagens propunham uma análise mais crítica das relações internacionais, rejeitando os cânones estabelecidos pelas perspectivas dominantes (Liberalismo e Realismo). De uma forma geral, estas abordagens adotaram um “discurso anti-ciência e anti-poder instituído”, contestando a “tradição racionalista do Iluminismo” (Fernandes, 2011, p.111), e procurando explicar a realidade internacional partindo, não da observação de factos, mas da concepção de que “a realidade é socialmente construída” (Brown & Ainley, 2012, p.108).

Juntamente a este debate começou-se a desenvolver, dentro das Relações Internacionais, a convicção de que analisar a evolução da disciplina através dos debates teóricos não era mais possível. O surgimento de novas problemáticas que as abordagens existentes não conseguiam interpretar e o aparecimento de novas teorias tornou os debates obsoletos. Assim, vários autores propuseram-se a estudar as relações internacionais de outras formas. Hoje, a maioria dos académicos concorda que os debates teóricos tiveram, e continuam a ter, uma grande relevância dentro das RI, porém, a crescente complexificação da política internacional e a existência de tantas perspectivas teóricas que impossibilitam a contraposição delas num novo grande debate, motivou o desenvolvimento de outras propostas através das *middle-range theories* (Schmidt, 2013; Lake, 2013). Estas abordagens são caracterizadas pelo seu pluralismo e ecletismo, convergindo pressupostos liberais, construtivistas, realistas, estruturalistas, entre outros. Outra novidade destas propostas é que, invés de se focarem

na análise de toda a política internacional, procuram centrar o seu estudo em problemas muito específicos. Conforme realça Lake (2013), “*rather than defending any single set of assumptions, it builds theories to address specific problems of world politics*”, desenvolvendo, deste modo, propostas onde “*there are no primordial units of analysis, only methodological ‘bets’ about which unit of aggregation is most likely to produce tractable and empirically powerful explanations*” (p.573). É dentro destes pressupostos que são desenvolvidas as novas ‘teorias’ dedicadas ao estudo dos fenómenos internacionais, apesar de, já desde meados da década de 1960, virem a ser desenvolvidas abordagens teóricas deste tipo e onde a APE e os seus modelos são somente um exemplo.

Desta forma, o século XXI, para as Relações Internacionais, trouxe consigo novas dinâmicas teóricas e metodológicas, relativizando não só a tradição dos Grandes Debates como também a relevância das (grandes) teorias tradicionais que procuravam explicar todo o funcionamento da política internacional. É aliado a este contexto, assim como à conjuntura da época – onde surgiam novas questões internacionais que o Realismo não conseguia explicar, desvalorizando a importância das *power politics* – que se inicia um período de descridibilização dos pressupostos realistas. Assim, observamos que o Paradigma Realista, ao considerar na sua análise somente um leque muito limitado de níveis de análise, acabou, após a Guerra Fria, por ser ultrapassado por abordagens mais dinâmicas e diversificadas. A análise realista foi perfeitamente capaz de explicar questões da Guerra Fria, constantemente associadas às *power politics* e à estrutura internacional, mas, mesmo assim, nem sempre as explicou na sua totalidade. Um caso comumente referido é o da crise dos mísseis de cuba, que se encontra no cerne do livro de Graham Allison, *Essence of Decision* (1971), e que motivou a afirmação da APE. Por oposição, as teses construtivistas, mas também as teses liberais, conheceram, desde aí, um período de grande expansão possibilitado pelas novas dinâmicas trazidas pelo processo de Globalização.

Apesar disso, o Realismo continua, hoje, a ser uma das principais, senão ainda a principal, teoria das relações internacionais, sendo os seus pressupostos fundamentais para analisar certas questões da política internacional.

Em contraponto, os desafios internacionais atuais exigem uma abordagem eclética, pelo que a tendência tem evoluído, cada vez mais, no sentido de uma complementaridade entre as teorias tradicionais e as *middle-range theories*, onde podemos incluir a APE e os seus modelos, como a *Role Theory*¹. Desta forma, observamos que as Relações Internacionais, tal como outras Ciências Sociais, têm compartimentado a sua investigação, pelo que investigar em Relações Internacionais, hoje, não se trata mais de optarmos pela lente ou ferramenta mais atualizada ou mais abrangente, mas sim por sermos capazes de utilizar diferentes perspectivas e ferramentas, de forma conjunta e complementar. Estudar a invasão russa da Ucrânia é o perfeito exemplo disso. Podemos estudar a invasão de diferentes formas, partindo desde o impacto e as consequências da guerra, ou então da análise da decisão, e que, por sua vez, pode basear-se simplesmente numa leitura estrutural, ou pode ter em consideração diversos níveis de análise. Neste sentido, uma análise conjunta entre o Realismo e a APE permitir-nos-á uma compreensão mais alargada e abrangente daquilo que motivou o conflito.

Enquadrando o conflito: análise e evolução da conjuntura internacional

A invasão russa da Ucrânia ocorreu dentro de uma Ordem Internacional marcada por uma difusão do poder em virtude do enfraquecimento dos Estados Unidos da América e da afirmação de potências com agendas revisionistas tais como a Rússia e a China, originando um processo de redefinição da estrutura de poder internacional. Por outro lado, a conjuntura da época também era marcada pela mudança de governo na Alemanha, com a saída de Angela Merkel, e nos EUA, com a saída de Donald Trump, ambos personalidades muito influentes dentro da política internacional. A par disto, o mundo enfrentava há cerca de dois anos uma pandemia que obrigou à redefinição de muitas das prioridades dos Estados. Desta forma,

¹ A *Role Theory* é uma perspectiva teórica que, nas Relações Internacionais, permite interpretar a política externa dos Estados através de uma análise da papel desempenhado por este dentro do Sistema Internacional, associando-se às noções de *role conception*, *role prescriptions* e *role performance*, e que tem sido amplamente utilizada dentro da APE ou como ligação desta ferramenta às Relações Internacionais (Holsti, 1970; Thies et al, 2012).

aquando da invasão russa da Ucrânia o mundo enfrentava alguns desafios e vivenciava alguns processos de transição que poderão ter potenciado a atuação da Rússia.

Em termos práticos, a guerra remonta à dissolução da URSS e à sucessiva aproximação da Ucrânia ao Ocidente, o que nunca agradou Moscou. Esta posição foi reforçada quando a Rússia anexou, em 2014, a Crimeia, originando um conflito separatista que se mantém mesmo após a invasão. Analisando as causas precipitantes temos de recuar até maio de 2021, quando a Rússia colocou um contingente de 100 mil soldados na fronteira com a Ucrânia². A partir daí surgiu um clima de crescente tensão, agravado pela visita do Secretário da Defesa norte-americano, Lloyd Austin, à Ucrânia, em outubro desse ano, através do qual os EUA se demonstraram recetivos ao alargamento da NATO a este país que outrora se encontrou sob a esfera de influência soviética³. A resposta de Putin foi clara. Através do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, a Rússia, deixou patente que não ia permitir que a NATO se expandisse até às suas fronteiras⁴. Até fevereiro de 2022 as relações entre a NATO e a Rússia ficaram marcadas por constantes trocas de acusações. A postura de Putin foi-se intensificando, reiterando que não iria permitir a adesão da Ucrânia à NATO por uma questão geoestratégica. Em contraste, os EUA sempre demonstram recetividade quanto à possibilidade da Ucrânia, manifestando o seu apoio para com a autodeterminação deste Estado. Entre novembro e fevereiro teve lugar uma progressiva deslocação de tropas russas para junto da sua fronteira com a Ucrânia, tendo a Rússia, simultaneamente, iniciado um conjunto de exercícios militares

2 Reuters. (2021, 19 de abril). OFFICIAL Russian military build-up near Ukraine numbers more than 100,000 troops, EU says. *Reuters* [online]. <https://www.reuters.com/world/europe/russian-military-build-up-near-ukraine-numbers-more-than-150000-troops-eus-2021-04-19/>

3 Soldatkin, V. & Tétrault-Farber, G. (2021, 21 de outubro). Putin says Western military backing of Ukraine threatens Russia. *Reuters* [online]. <https://www.reuters.com/world/europe/putin-says-western-military-backing-ukraine-threatens-russia-2021-10-21/>

4 CNN. (2021, 21 de outubro). Rússia adverte Otan sobre entrada da Ucrânia na aliança transatlântica. *CNN Brasil* [online]. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/russia-adverte-otan-sobre-entrada-da-ucrania-na-alianca-transatlantica/>

conjuntos com a Bielorrússia⁵. Enquanto Washington e Kiev alertavam para uma eventual invasão, a Rússia de Putin sempre negou que se encontrasse a planear qualquer ataque a solo ucraniano. Após várias exigências russas, que os EUA nunca aceitaram, a Rússia começou, em fevereiro de 2022, a cercar a Ucrânia através da fronteira entre ambos os Estados, mas também da fronteira com a Bielorrússia e pela Crimeia⁶. A 22 de fevereiro, Putin reconhece a independência dos territórios separatistas⁷, e a 24 ocorre a invasão⁸. Quando a Rússia de Putin lança uma ‘operação militar especial’ em solo ucraniano consegue, mais uma vez, surpreender todo o mundo, levando a que, pela primeira vez desde a Crise dos Mísseis de Cuba (1962), se temesse o rebentar de uma Guerra Nuclear.

A concretização da invasão russa demonstrou o insucesso tanto das tentativas de contenção desta ameaça, como dos mecanismos internacionais de prevenção da guerra consubstanciados na Organização das Nações Unidas através do Artigo 2º da respetiva Carta. Desta forma, percebemos que as normas internacionais falharam, assim como toda a estrutura das Nações Unidas, que, através do seu Secretário-Geral, poderia ter recorrido à ‘diplomacia preventiva’. Nas vésperas do conflito, as Nações Unidas pouco procuraram fazer para evitar uma escalada da tensão, além de apelar a uma solução pacífica e à diplomacia⁹. No final de janeiro de 2022, o

- 5 Polityuk, P. & Siebold, S. (2022, 3 de fevereiro). NATO says Russia to have 30,000 troops on drills in Belarus, north of Ukraine. *Reuters* [online]. <https://www.reuters.com/world/europe/nato-says-russia-have-30000-troops-drills-belarus-north-ukraine-2022-02-03/>
- 6 Picheta, R. & Mackintosh, E. (2022, 15 de fevereiro). Russia has surrounded Ukraine on three sides. Here's where an invasion could be launched. *CNN* [online]. <https://edition.cnn.com/2022/02/12/europe/russia-ukraine-invasion-paths-map-cmd-intl/index.html>
- 7 Jack, V. & Busvine, D. (2022, 22 de fevereiro). Putin recognizes separatist claims to Ukraine's entire Donbass region. *Politico.eu* [online]. <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-russia-ukraine-donbass-separatist-recognition/>
- 8 Seddon, M., Reed, J., Olearchyk, R., Ivanova, P. & Foy, H. (2022, 25 de fevereiro). Russia mobilises for assault on Kyiv as its troops storm Ukraine. *Financial Times* [online]. <https://www.ft.com/content/07bbc5c7-e620-4734-83b5-7bb261363c35>
- 9 United Nations. (2022, 31 de janeiro). *Situation along Russian Federation-Ukraine Border Can Only Be Resolved through Diplomacy, Political Affairs Chief Tells Security Council* [Press release]. <https://press.un.org/en/2022/sc14783.doc.htm>

Conselho de Segurança reuniu-se para debater o conflito, mas de lá não saíram mais do que palavras e ameaças de sanções por parte dos EUA¹⁰. Dias antes da invasão, o Secretário-Geral das Nações Unidas apelou ao respeito pela Carta¹¹, e, no dia da invasão, dirigiu-se a Putin, solicitando a retirada das suas forças militares¹². A inação marcou a estratégia das Nações Unidas para lidar com o conflito. O máximo que conseguiu fazer foi aprovar, através da Assembleia Geral, um voto de condenação à invasão russa, a 2 de março¹³. Nas semanas e meses que se seguiram, a guerra continuou. O Ocidente não se envolveu diretamente, apesar de disponibilizar ajuda militar e humanitária à Ucrânia¹⁴. As tentativas de resolução pacífica do conflito continuaram, mas sem sucesso. Os EUA e a União Europeia foram aplicando uma série de sanções comerciais à Rússia, inclusive, sanções a algumas personalidades próximas de Putin, mas sem que estas tivessem grandes impactos¹⁵. A Rússia ressentiu-se economicamente é certo, mas isso não fez Putin desistir do conflito. Houve, entretanto, várias tentativas de resolução do conflito pelo diálogo, sobretudo encabeçadas pela Turquia¹⁶

10 *ibidem*

11 N.A. (2022, 22 de fevereiro). *Conselho de Segurança realiza reunião de emergência sobre a Ucrânia* [Press release]. <https://brasil.un.org/pt-br/173003-conselho-de-seguran%C3%A7a-realiza-reuni%C3%A3o-de-emerg%C3%Aancia-sobre-ucr%C3%A2nia>

12 Godinho, R. M. (2022, 24 de fevereiro). Hora a hora. Todos os passos da ação militar russa na Ucrânia. *Diário de Notícias* [online]. <https://www.dn.pt/internacional/hora-a-hora-todos-os-passos-da-acao-militar-russa-na-ucrania-14621744.html>

13 N.A. (2022, 2 de março). General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine. *ONU News* [online]. <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152>

14 DN/Lusa. (2022, 11 de abril). Rússia anuncia destruição de sistema de defesa fornecido pelo Ocidente. *Diário de Notícias* [online]. <https://www.dn.pt/internacional/-russia-anuncia-destruicao-de-sistema-de-defesa-fornecido-pelo-ocidente-14761509.html>

15 Zorthian, J. (2022, 2 de março). Here's What the New, Tightened SWIFT Sanctions on Russian Banks Actually Do. *Time* [online]. <https://time.com/6153951/swift-sanctions-russia/>

16 Carter, D. (2022, 30 de março). Ukraine-Russia peace talks conclude, no breakthrough. *The Brussels Times* [online]. <https://www.brusselstimes.com/213618/ukraine-russia-peace-talks-conclude-no-breakthrough>

e pela China¹⁷, mas na prática nada se alterou, além de um acordo face à exportação de cereais ucranianos¹⁸.

Assim, as Nações Unidas e o Direito Internacional foram incapazes de reagir, refletindo os constrangimentos institucionais provocados quando um membro permanente do Conselho de Segurança é um agressor. O sistema onusiano baseado no Direito Internacional ficou totalmente paralisado pelo veto russo, gerando um debate em torno da necessidade de uma revisão à Carta das Nações Unidas. Nos moldes atuais, a ONU não é verdadeiramente capaz de agir sobre um infrator se esse for um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Deste modo, Putin conseguiu inviabilizar a atuação da ONU.

A par do fracasso do Direito Internacional, a invasão russa da Ucrânia veio revitalizar a perspectiva realista. O Direito Internacional, as Organizações Internacionais e o Comércio Internacional – e a interdependência por estes gerada – nenhum efeito tiveram sobre a Rússia de Putin e foram incapazes de evitar um conflito, motivando com que alguns princípios realistas fossem recuperados na tentativa de entender o comportamento russo. Mas, mais do que isso, veio comprovar que nenhuma teoria das relações internacionais é irrefutável, nem totalmente capaz de explicar a totalidade dos fenômenos internacionais.

Uma interpretação do conflito na Ucrânia: contribuições do Realismo e da APE

Partindo, nesta análise, dos pressupostos do Paradigma Realista, a invasão russa da Ucrânia terá de ser interpretada através do recurso a noções como poder, luta pelo poder e Estrutura internacional. Neste sentido, através de uma abordagem complementar entre o(s) realismo(s) e a Análise de

17 Gregory, J. (2023, 22 de março). Putin: China plan could end war, but Ukraine and West not ready for peace. *BBC News* [online]. <https://www.bbc.com/news/world-asia-65030929>

18 DN/Agências. (2022, 22 de julho). Rússia e Ucrânia assinam acordos para desbloquear exportação de cereais. *Diário de Notícias* [online]. <https://www.dn.pt/internacional/russia-e-ucrania-assinam-acordo-para-desbloquear-exportacao-de-cereais-15040469.html>

Política Externa, podemos apresentar uma proposta de modelo de análise baseado na Estrutura (interna e externa) e na Agência, mas que também tenha em consideração o impacto da decisão na Estrutura.

Mearsheimer é um dos maiores teóricos do Realismo e tem sido um dos maiores críticos do expansionismo da NATO no Leste Europeu, considerando que tal poderia empurrar Putin em direção a políticas mais agressivas. A sua tese acabaria por ser descartada e desacreditada, mesmo com a anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014. Em 2022, quando se dá a invasão, Mearsheimer, sem desresponsabilizar a Rússia, voltou a justificar e interpretar o conflito à luz da política de ‘porta aberta’ mantida pela NATO. Assim, Mearsheimer defendeu que, mesmo com a Guerra Fria já terminada, a expansão da NATO para o Leste da Europa, alargando consigo a esfera de influência norte-americana, motivou um desequilíbrio de poder originando um dilema de segurança, sobretudo quando em 2008, na Cimeira de Bucareste, foi proposto o alargamento da NATO à Ucrânia¹⁹, pelo que a resposta de Moscovo foi fruto de uma imposição do Sistema, que impeliu a Rússia a agir de forma a garantir a sua segurança.

Se recorrêssemos ao Realismo Clássico, por outro lado, perceberíamos que a expansão da NATO motivou um desequilíbrio de poder, mas teria sido, sobretudo, a necessidade de Moscovo em defender o seu interesse nacional que motivara a sua ação. Isto é, o expansionismo da NATO ameaçava a prossecução dos interesses russos, sobretudo na Ucrânia, pelo que a solução foi o conflito. No caso da tese de Mearsheimer, ela recorre não ao Realismo Clássico, mas antes ao Realismo Estrutural (Neorrealismo), privilegiando na sua análise o nível sistémico, isto é, o peso da Estrutura. Assim, e seguindo a lógica neorrealista, podemos assumir que as movimentações da NATO causaram um desequilíbrio na balança do poder a favor do Ocidente. Desta forma, a Rússia, na sua decisão, foi influenciada por uma pressão sistémica que a compeliu no sentido de adotar um certo comportamento,

19 Chotiner, I. (2022, 1 de março). Why John Mearsheimer blames the U.S. for the crisis in Ukraine. *The New Yorker* [online]. <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine>

numa tentativa de garantir a sua sobrevivência e a sua segurança. A par desta análise assente no Realismo Estrutural podemos recorrer às suas derivações para obter uma explicação mais aprofundada. Através do Realismo Ofensivo, a Rússia terá agido numa lógica de maximização da sua segurança através da conquista de poder. Ainda antes de qualquer desequilíbrio, teria sido objetivo de Moscovo conseguir conquistar o máximo de poder possível, evitando ficar numa posição desfavorável. Este não foi propriamente o caso. O Realismo Defensivo, por sua vez, argumenta que a Rússia agiu de forma defensiva face a um desequilíbrio de poder, pelo que a invasão da Ucrânia foi motivada pela necessidade de, *a posteriori*, garantir a segurança russa.

Apesar desta explicação, o Realismo Estrutural não tem em consideração outros fatores que não devem ser ignorados, tais como a perceção do próprio decisor e as circunstâncias internas que podem ter motivado a Rússia a seguir esta trajetória. Assim, *“these theorists [structural realists] are incapable of offering a deeper and more convincing explanation”* (Smith & Dawson, 2022, pp.193-194). Em contraste, o Realismo Neoclássico oferece uma explicação mais completa, tendo em consideração *“structural geopolitical factors”*, tais como *“expansion eastwards of the EU and NATO [that] irrevocably changed Russia’s power calculations”* (Smith & Dawson, 2022, p.190), assim como fatores internos como a perceção e a idiossincrasia de Putin. Aqui o Realismo Neoclássico e a Análise de Política Externa partilham o desejo de uma análise mais profunda e que tenha em consideração a mente do decisor. Ainda que o Realismo Neoclássico continue a focar a sua explicação na Estrutura e a identificar a segurança como o interesse vital do Estado, ele é capaz de nos oferecer uma explicação mais detalhada ao ter em consideração questões internas e psicológicas.

Ainda que não nos seja possível tirar plenamente partido destas ferramentas pela falta de informação oficial e pela limitada extensão deste artigo, podemos, desde logo, considerar que, para ambas as perspetivas, mais do que a pressão sistémica, importou a perceção do decisor relativamente a esta. Neste sentido, terá sido a perceção de Putin de que a NATO e os EUA estariam a assumir uma posição de vantagem sobre a Rússia que o motivou a decidir pela invasão da Ucrânia. Neste sentido, Putin também deverá ter considerado que este era um momento único, uma verdadeira janela de

oportunidade, graças à conjuntura internacional marcada pelas saídas de Angela Merkel do governo alemão e de Trump do governo norte-americano, e ainda pela situação delicada em que o Ocidente se encontrava devido à pandemia. Por outro lado, e como é do conhecimento público, Putin é um fervoroso nacionalista, nostálgico com o período áureo representado pelo Império Russo e que não esconde o seu interesse em voltar a reunificar todo este território. Aliás, a sua posição relativamente aos países vizinhos, e a sua relação com a Bielorrússia demonstram-no muito bem. Putin nunca aceitou e nunca aceitará que estes países se relacionem com outra grande potência que não a Rússia. Ademais, Putin pode também ter percecionado que a invasão poderia servir para exacerbar a nação russa e para lidar com a oposição ao regime, protegendo, em simultâneo, o seu poder e a hegemonia do seu Partido. Noutro sentido, o decisor poderá, em acréscimo, ter percecionado que a invasão poderia permitir a execução da sua agenda revisionista.

Deste modo, na perspetiva de Smith & Dawson (2022) como não existia qualquer estrutura de segurança no continente Europeu, a expansão da NATO, em contraste com o poderio russo, alterou as dinâmicas de poder, dando origem um sistema bipolar, “*naturally conducive to competition and conflict*” (pp.191-192). Do ponto de vista interno, “*Russia clearly perceived having Ukraine as part of its sphere of privileged interest as a vital and unmalleable foreign policy goal and after initial efforts failed to achieve this, war became a rational option*” (Smith & Dawson, 2022, p.193). De um modo geral,

Firstly, the argument must start with the independent variable (systemic stimuli) which is assumed by neoclassical realism as the core source of Russia’s decision making. The key systemic stimulus, as mentioned earlier, was the changing regional geopolitical situation in Eastern Europe brought about by NATO/EU expansion and the resurgence of Russia in its ‘near abroad’. However, thereafter, the systemic pressures were further mediated and shaped by the interaction of Russia’s narrowing identity – in the shape of its civilizational turn—and skewing perceptions—in the shape of its growing survivalism. In conjunction, these variables made Russia’s foreign policy decision making in the context of Ukraine pessimistic and zero-sum, ruling out any opportunity for compromise and raising the potential for more conflict. (Smith & Dawson, 2022, p.193)

Assim, podemos assumir que o Realismo oferece uma explicação suficientemente profunda do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, sobretudo quando partimos dos pressupostos do Realismo Neoclássico, “[*that it*] is able to take the useful structural observations of structural realists and add more by incorporating domestic variables”, como a idiosincrasia e a percepção do decisor, gerando “a multivariate explanation for why Russia has undertaken the action it has against Ukraine” (Smith & Dawson, 2022, p.194).

Em última análise, e desta forma, fomos capazes de compreender a invasão da Ucrânia através de algumas perspectivas teóricas. Assim, concluímos que a Rússia poderá ter reagido simplesmente face à estrutura, ou motivada pela percepção e idiosincrasia do seu decisor. Infelizmente, não nos é possível afirmar com certeza quais as reais motivações pela escassez de informação oficial, mas uma coisa podemos afirmar: Putin cometeu o que se apelida de ‘erro de percepção’ ao considerar que o Ocidente não ia reagir ao conflito, que a Ucrânia cairia em poucas semanas e que o conflito iria desmotivar os demais países com fronteira partilhada com a Rússia de aderir à NATO. A situação foi muito diferente. O Ocidente não interveio na guerra, mas tem auxiliado o exército ucraniano, que tem sido capaz de lidar de forma bastante satisfatória com as investidas russas. Por outro lado, desde o início da guerra, não só a Ucrânia reforçou a vontade em se ocidentalizar, demonstrando maior interesse em se tornar parte da NATO e da União Europeia, como a Finlândia já aderiu, inclusive, à Aliança Atlântica. Apesar disso, a invasão ameaça provocar importantes mutações na Ordem Internacional. Além de impactar no processo de reestruturação do poder internacional, ao influenciar a posição da Rússia na Estrutura de poder (dimensão empírica), a invasão da Ucrânia, ao desrespeitar por completo o Direito Internacional e todos os regimes internacionais vigentes, veio colocar em causa a dimensão normativa da atual Ordem, afetando, por conseguinte, um processo de redefinição que parece ter-se começado a desenvolver nos últimos anos mas que não será aqui abordado por não se tratar do objeto de estudo do presente artigo.

Considerações Finais

O estudo das relações internacionais tem-se afirmado tendo por base diversas perspectivas teóricas, cujo desenvolvimento tem ocorrido através de debates. Apesar da contestação entre as diferentes perspectivas e abordagens, tal não significa que estas não sejam compatíveis, ou não possam ser complementares. Um desses exemplos é a complementaridade entre o Realismo e a Análise de Política Externa. A evolução de ambos tem sido marcada pelo debate Agência-Estrutura, uma constante nas Relações Internacionais, e que permitiu com que a perspectiva realista, durante muito tempo tida como incompatível com a APE, passasse a abarcar novos níveis de análise, procurando compreender, de uma forma cada vez mais aprofundada, os acontecimentos internacionais. Enquanto o Realismo Clássico, na sua análise, só se preocupava com o interesse nacional, o Realismo Estrutural de Waltz, introduz, pela primeira vez, um novo nível de análise na leitura realista, o nível sistémico. Apesar do inegável contributo quer para o Realismo quer para o debate Agência-Estrutura, o Realismo Estrutural ignorava outros níveis de análise aos quais a Análise de Política Externa passava a conceder cada vez mais relevância. A seguinte atualização do Realismo chegou através do Realismo Neoclássico, que, além do poder e do Sistema Internacional, baseia a sua leitura das relações internacionais em níveis de análise domésticos, procurando entender a política internacional através da política externa.

Assim, observamos que o Realismo Neoclássico e a Análise de Política Externa são duas faces da mesma moeda, ambas preocupadas em assegurar uma compreensão mais profunda e enriquecedora da atuação dos Estados no Sistema Internacional. Partindo deste pressuposto, fomos capazes de, ao longo deste artigo, apresentar uma leitura da invasão russa da Ucrânia a partir de fatores externos/sistémicos e internos, apresentando possíveis motivações por detrás da decisão.

Se o Realismo Estrutural nos apresentou uma explicação baseada numa imposição da estrutura, que obrigou a Rússia a reagir, o Realismo Neoclássico e a APE apresentaram-nos, por sua vez, uma análise mais profunda e detalha, permitindo-nos compreender que, mais do que o interesse nacional

russo, tiveram influência nesta decisão, a percepção e a idiossincrasia do decisor. Sem renegar o papel central do Estado e continuando a fazer depender a sua análise do poder e do Sistema Internacional, o Realismo Neoclássico conseguiu partir a caixa negra, considerando motivações que até então eram ignoradas pelo Paradigma Realista.

Desta forma, e considerando os factos e fenómenos estudados acima, podemos elaborar uma proposta de modelo de análise aplicada à invasão russa da Ucrânia e que utilize, de forma complementar, elementos do Realismo e da APE, levando em consideração diversos níveis de análise. Assim, destaca-se, nesta análise, o papel do decisor político (Vladimir Putin), que, na sua decisão, foi motivado por fatores ideacionais – como o seu desejo em recuperar o passado glorioso da Rússia – assim como pela sua percepção – numa lógica de garantir a segurança e a integridade territorial russa, mas também ao perceber que poderia existir uma janela de oportunidade que lhe poderia garantir a prossecução de todos os seus interesses. Por outro lado, a Estrutura desempenhou, também, um papel importante. Em termos da Ordem e do Sistema Internacional, Putin foi motivado pelo isolamento dos EUA e pela agenda revisionista de outras potências, o que originou um processo de reconfiguração do poder internacional, assim como pela sua percepção de que a pandemia e a saída de Trump e Merkel dos cargos ocupados poderia traduzir-se num momento favorável para a sua ação. Ademais, e recorrendo em parte ao legado do Realismo Estrutural, a expansão da NATO teve, indubitavelmente, influência na decisão ao originar um dilema de segurança. Por fim, também a Estrutura interna pesou na decisão, sobretudo numa lógica de exaltação nacional e de assegurar a continuidade do Partido face à crescente oposição.

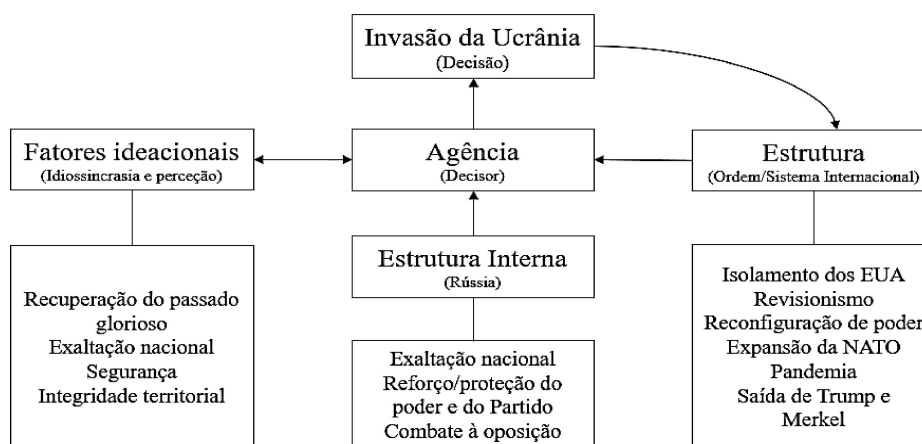


Figura 1 - Proposta de um modelo de análise para a interpretação da invasão russa da Ucrânia.

Referências

- Agência Lusa. (2021, 26 de dezembro). Putin pondera opções se Ocidente recusar garantias sobre Ucrânia. *CNN Portugal*. <https://cnnportugal.iol.pt/russia/vladimir-putin/putin-pondera-opcoes-se-ocidente-recusar-garantias-sobre-ucrania/20221226/61c8ed2d-ocf2c7eac0f0f72b9>
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining Cuban Missile Crises*. Little, Brown & Company
- Brown, C. & Ainley, K. (2012). *Compreender as Relações Internacionais*. Gradiva
- Carr, E. H. (1981). Utopia e Realidade. In E. H. Carr (Ed.), *Vinte Anos de Crises 1919-1939* (L. Machado, Trans.) (pp.17-29). Editora Universidade de Brasília (Original work published 1939)
- Cavandoli, S. & Wilson, G. (2022). Distorting Fundamental Norms of International Law to Resurrect the Soviet Union: The International Law Context of Russia's Invasion of Ukraine. *Netherlands International Law Review*, 69, 383-410. <https://doi.org/10.1007/s40802-022-00219-9>
- Chotiner, I. (2022, 1 de março). Why John Mearsheimer blames the U.S. for the crisis in Ukraine. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine>

- CNN. (2021, 21 de outubro). Rússia adverte Otan sobre entrada da Ucrânia na aliança transatlântica. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/russia-adverte-otan-sobre-entrada-da-ucrania-na-alianca-transatlantica/>
- Cravinho, J. G. (2010). *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo* (3rd ed.). Imprensa de Ciências Sociais
- Edinger, H. (2022). Offensive ideas: structural realism, classical realism and Putin's war on Ukraine. *International Affairs*, 98(6), 1873-1893. <https://doi.org/10.1093/ia/iia217>
- Euronews. (2021, 29 de novembro). Rússia e o reforço militar perto da Ucrânia. *Euronews*. <https://pt.euronews.com/my-europe/2021/11/29/russia-e-o-reforco-militar-perto-da-ucrania>
- Fernandes, J. A. (2015). *Relações Internacionais: Evolução, Protagonistas e Teorias*. Chiado Editora
- Fernandes, J. P. T. (2011). *Teorias das Relações Internacionais: da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista* (2nd ed.). Almedina
- France Press. (2022, 31 de janeiro). Conselho de Segurança da ONU se reúne para debater situação na Ucrânia. *G1 Globo*. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/01/31/conselho-de-seguranca-da-onu-se-reune-para-debater-situacao-na-ucrania.gh.html>
- Gaspar, C. (2021). *Teoria das Relações Internacionais – Textos Clássicos*. Livros Horizonte
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. DOI: 10.2307/3013584
- Hudson, V. & Vore, C. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238. DOI: 10.2307/222751
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hudson, V. M. (2014). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (2nd ed.). Rowman & Littlefield
- Joaquim, E. B. (2012). Entre duas realidades: os Realismos e a relação entre as estruturas doméstica e internacional. *Relações Internacionais*, 36, 73-86. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri36/n36a06.pdf
- Lake, D. (2013). Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, 19(3), 567-587. DOI: 10.1177/1354066113494330
- Mendes, P. E. (2007). A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa dos Estados: uma Perspectiva Eclética. *Relações Internacionais*, 16, 129-144. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_10PEMendes.pdf

- Mendes, P. E. (2019). As teorias principais das relações internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina. *Relações Internacionais*, 6, 95-122. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri61/RI61_arto8_PEM.pdf
- Mendes, P. E. (2020). «R(r)elações I(i)nternacionais, Realismo e Análise da Política Externa (APE): contextualizando a invenção da APE». *Estudos Internacionais*. 8(1), 64-88. <http://hdl.handle.net/10362/97773>
- Morgenthau, H. (2003). *A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz* (O. Biato, Trans.). Editora Universidade de Brasília (Original work published 1948)
- N.A. (2022, 2 de março). Assembleia Geral repudia ofensiva militar da Rússia à Ucrânia. *ONU News*. <https://news.un.org/pt/story/2022/03/1781482>
- N.A. (2022, 24 de fevereiro). Guterres pede a Putin que retorne tropas à Rússia e dê uma chance à paz. *ONU News*. <https://news.un.org/pt/story/2022/02/1780782>
- Niebuhr, R. (1932). *Moral Man and Immoral Society*. Charles Scribner's Sons
- ONU. (1945). *Carta das Nações Unidas*. <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>
- Picheta, R. & Mackintosh, E. (2022, 14 de fevereiro). A Rússia cercou a Ucrânia por três lados: veja por onde uma invasão poderia começar (inclui mapas). *CNN Portugal*. <https://cnnportugal.iol.pt/geral/a-russia-cercou-a-ucrania-por-tres-lados-veja-por-onde-uma-invasao-poderia-comecar/20220224/620a86150cf2c7ea0f191473>
- Reuters & Público. (2022, 24 de fevereiro). Invasão da Ucrânia pela Rússia: o que se sabe a esta hora. *Público*. <https://www.publico.pt/2022/02/24/mundo/noticia/invasao-ucrania-russia-precisa-saber-hora-1996612>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, 144-172. <https://www.jstor.org/stable/25054068>
- Rosenau, J. N. (1969). Towards the Study of National-International Linkages. In J. Rosenau (Ed.), *Linkage Politics* (pp.44-63). The Free Press
- RTP. (2022, 22 de fevereiro). Rússia-Ucrânia. Putin reconhece independência dos territórios separatistas. *RTP Notícias*. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/russia-ucrania-putin-reconhece-independencia-dos-territorios-separatistas_e1386135
- Sahuquillo, M. (2021, 5 de dezembro). Tensão aumenta nas trincheiras da guerra da Ucrânia enquanto a Rússia mostra poderio militar. *El País*. <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-12-05/tensao-aumenta-nas-trincheiras-da-guerra-da-ucrania-enquanto-a-russia-mostra-poderio-militar.html>
- Schmidt, B. C. (2013). On the History and Historiography of International Relations. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp.3-24). SAGE Publications

- Silva, F. B. (2023). A relevância da APE para o estudo da política externa: o caso da adesão de Portugal à CEE. *Janus.NET e-Journal of International Relations*, 14(1), 238-256. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.14.1.13>
- Smith, N. R. & Dawson, G. (2022). Mearsheimer, Realism, and the Ukraine War. *Analyse & Kritik*, 44(2), 175-200. <https://doi.org/10.1515/auk-2022-2023>
- Snyder, R. C., Bruck, H. W. & Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In R. C. Snyder, H. W. Bruck & B. Sapin (Eds.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (pp.21-152). Palgrave Macmillan
- Sprout, H. & Sprout, M. (1956). *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*. Center of International Studies at Princeton University
- Sprout, H. & Sprout, M. (1957). Environmental factors in the study of international politics. *Journal of Conflict Resolution*, 1(4), 309-328. <https://doi.org/10.1177/002200275700100401>
- Sprout, H. & Sprout, M. (1969). Environmental Factors in Foreign-Policy Analysis. In J. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory*, pp.48-53. The Free Press.
- Tecedeiro, H. (2022, 2 de março). “Não me parece que Putin tenha interesse em auto-destruir-se” (entrevista com Diana Solter). *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/internacional/nao-me-parece-que-putin-tenha-interesse-em-auto-destruir-se-14638779.html>
- UOL. (2022, 22 de fevereiro). Secretário-geral da ONU diz que Rússia deve cumprir Carta em sua totalidade. *UOL Notícias*. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2022/02/22/russia-deve-cumprir-carta-onu.htm?cmpid=copiaecola>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley
- Wilson, W. (1918, 8 de janeiro). *Fourteen Points* [Speech]. https://web.ics.purdue.edu/~wggray/Teaching/His300/Handouts/Fourteen_Points.pdf