

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

**DECISÃO EM CRISE INTERNACIONAL:**  
**DOIS OLHARES SOBRE AS MALVINAS/FALKLANDS**

**JOSÉ CLÁUDIO OLIVEIRA MACEDO**

**NITERÓI**

**2012**

JOSÉ CLÁUDIO OLIVEIRA MACEDO

DECISÃO EM CRISE INTERNACIONAL:  
DOIS OLHARES SOBRE AS MALVINAS/FALKLANDS

Dissertação apresentada à Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Estudos Estratégicos.

Orientador: Prof. Dr. Vágner Camilo Alves.

NITERÓI

2012

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

M141 Macedo, José Cláudio Oliveira.  
Decisão em crise internacional: dois olhares sobre as Malvinas/Falklands / José Cláudio Oliveira Macedo. – 2012.  
189 f. ; il.  
Orientador: Vágner Camilo Alves.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2012.  
Bibliografia: f. 176-183.

1. Malvinas, Guerra das, 1982 - Aspectos político-estratégicos. 2. Crise internacional - Teste de teoria. 3. Teste de teoria. I. Alves, Vágner Camilo. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Estudos Estratégicos. III. Título.

CDD 22. ed. 997.11

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

JOSÉ CLÁUDIO OLIVEIRA MACEDO

DECISÃO EM CRISE INTERNACIONAL:  
DOIS OLHARES SOBRE AS MALVINAS/FALKLANDS

Dissertação apresentada à Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Estudos Estratégicos.

Aprovada em 20 de dezembro de 2012.

### **Banca examinadora**

---

Prof. Dr. Vágner Camilo Alves  
Orientador

---

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima  
Examinadora externa

---

Prof. Dr. Thomas Heye  
Examinador interno

Dedico este trabalho à minha  
companheira/namorada/amiga, Romina, por  
todo carinho e compreensão, e aos nossos  
tesouros mais preciosos, Bernardo e Sofia,  
pela luz incomparável e alegria que trazem a  
nossas vidas.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Vágner Camilo Alves, pela paciência e amizade. Sua orientação segura e comedida foi fundamental para que este marinheiro, tão afeito a outros mares, pudesse ter a confiança em singrar novas águas.

Aos demais Professores do PPGEST com quem também tive a honra de aprender a aprender, Eurico Figueiredo, Frederico Costa, Marcial Suarez, Renato Petrocchi, Eduardo Achilles, Adriano de Freixo, Luiz Pedone, Manuel Domingos, Andrea Ribeiro, Thiago Rodrigues e Thomas Heye. Presto-lhes minha homenagem por me proporcionarem um dos períodos mais marcantes da minha vida. À Secretária do PPGEST, Graça Gonçalves, pelo sempre pronto apoio administrativo acompanhado de toda simpatia.

Aos meus colegas da Turma PPGEST-2010, pelos inúmeros momentos compartilhados de amizade e de debates pela busca do conhecimento. Bruna, Graziene, Fernando, Rodrigo Cosenza, Rodrigo Wunder, Pedro, Thadeu e José Ricardo. Tenho a crença de que nos encontraremos em outros portos. Muito obrigado e até breve.

Ao Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis, Chefe do Departamento de Ensino da Escola de Guerra Naval, pela compreensão quanto aos óbices que me vitimaram, afetando o andamento da minha empreitada. Suas palavras de incentivo me deram tranquilidade adicional para seguir confiante rumo ao cumprimento de minha missão.

Ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Alceu Oliveira Castro Jungstedt, então meu chefe superior, pela mesma compreensão e incomparável habilidade para liderar seus subordinados, o que me proporcionou a serenidade para concentrar esforços, apesar das dificuldades.

Aos meus irmãos, pelo carinho, atenção e torcida ilimitados. Eu os terei sempre no coração. Aos meus pais, Ana e José, pelo apoio incondicional nos tempos fáceis e difíceis. Amo vocês. Graças àquelas folhinhas de calendário da minha infância, com suas curtas mensagens diárias, fui apresentado a um tal de Sócrates e instigado desde então a compreender o significado do dito "só sei que nada sei". Talvez aí estivesse uma das primeiras inspirações para uma humilde, mas incansável, busca pelo conhecimento, não como um fim em si mesmo, mas como um meio para buscar e compartilhar o melhor possível.

*"O começo de todas as ciências é o espanto das coisas serem como elas são."*

(Aristóteles)

*"Toda teoria deve ser feita para poder ser posta em prática, e toda prática deve obedecer a uma teoria. Só os espíritos superficiais desligam a teoria da prática, e a prática de uma teoria [...]. Na vida superior a teoria e a prática completam-se. Foram feitas uma para a outra."*

(Fernando Pessoa)

*"Se a verdade é a primeira baixa da guerra, ela pode ser também sua vítima mais duradoura."*

(Freedman e Gamba-Stonehouse)

(tradução livre do autor)

*"Na prática, a guerra é ou a rejeição da política, ou um sinal do fracasso político, mais do que a busca da política por outros meios."*

(Dillon)

(tradução livre do autor)

## RESUMO

As teorias de Relações Internacionais, como as que tratam de decisão em crise internacional, são predominantemente do ambiente anglo-saxão. Uma vez que autores, como Hermann (2001) e Cervo (2008), sugerem haver a tendência desse fato carregá-las de uma ótica própria de sua origem, pretendemos verificar seu poder explicativo para uma crise de ambiente distinto de suas origens. O nosso foco recai sobre a realidade sul-americana quando escolhemos a crise das Malvinas/Falklands, de 1982, entre Argentina e Reino Unido. A intenção é verificar a capacidade das teorias de captar na sua explicação o contexto da realidade dessa crise, além de identificar possíveis influências do contexto de origem das teorias nessa capacidade. Mostraremos, inicialmente, o desenvolvimento dos estudos do fenômeno "crise", a partir da conjuntura da Guerra Fria e do ambiente anglo-saxão, para situar, num momento mais recente, as duas teorias a serem testadas. São elas a teoria informacional da democracia, de Kenneth Schultz (2001), e a teoria dos incentivos políticos, de Bruce Bueno de Mesquita et al. (2003). O método empregado nos testes é o de rastreamento de processo, para verificação dos mecanismos causais que sustentam as previsões teóricas frente à realidade da crise apontada. Investigaremos as causas das falhas explicativas pela análise dos pressupostos explícitos das teorias, bem como pela comparação com alternativas explicativas para o caso em estudo. Ao mesmo tempo, inspirados em Cervo, examinaremos a possibilidade de elementos ligados a valores e visão de mundo na formação das teorias influenciarem suas capacidades explicativas. Os testes mostram que ambas as teorias assumem pressupostos explícitos que desconsideram fatores contextuais capitais para as decisões tomadas na crise entre Argentina e Reino Unido, perdendo poder explicativo para este caso. Veremos, também, que tais resultados possuem indícios da influência de pressupostos implícitos ligados a valores próprios da cultura política estadunidense, calcados no paradigma da paz democrática. As simplificações de racionalidade decorrentes da utilização nas teorias do instrumental do ator racional parecem exacerbar a influência desses valores, contribuindo para que os pressupostos explícitos teóricos percam aderência à realidade da crise em estudo. Nossas considerações finais apontam para a necessidade da flexibilização de teorias com tal paradigma e do emprego da conhecida diversidade teórica como essencial para evitar a adoção de simplificações convenientes e atrativas, em especial por parte de governos. Além do mais, ressaltam a importância de realidades como a nossa \_a sul-americana\_ enfatizarem uma postura crítica nas análises teóricas, como sugerido por Cervo.

Palavras-chave: Malvinas/Falklands, Crise internacional, Teste de teoria; Kenneth Schultz; Bruce Bueno de Mesquita;



## ABSTRACT

Theories of International Relations, such as those dealing with decision making in international crisis, are predominantly Anglo-Saxon environment. Once authors such as Hermann (2001) and Cervo (2008) suggest there is a trend that actually load them with a perspective of their own origin, we aim to examine their explanatory power to a crisis environment distinct from their origins. Our focus lies on the South American reality when we chose the Falklands/Malvinas crisis, 1982, between Argentina and the United Kingdom. The intent is to verify the theories ability to capture in their explanation the reality context of this crisis, and identify possible effects of the original context of the theories formation on this ability. We show, first, the development of studies of the phenomenon "crisis", from the juncture of the Cold War and the Anglo-Saxon environment, and then situate, in a later moment, the two theories to be tested. They are the informational theory of democracy, Kenneth Schultz (2001), and the theory of political incentives, Bruce Bueno de Mesquita et al. (2003). The method used in the tests is the process tracing, for verifying the causal mechanisms that underlie the theoretical predictions against the reality of the crisis pointed out. We investigate the causes of the explanatory faults by analyzing explicit assumptions of the theories, as well as by comparing alternative explanations for this case study. At the same time, inspired by Cervo, we consider the possibility of elements linked to values and worldview, in the construction of the theories, influence their explanatory power. Tests show that both theories assume explicit assumptions that disregard capital contextual factors to the decisions taken in the crisis between Argentina and the United Kingdom, therefore losing explanatory power for this case. We will also see that these results reveal evidence of the influence of implicit assumptions related to values inherent to American political culture, based on the paradigm of democratic peace. Rationality simplifications arising from the use of the rational actor in the theories seem to exacerbate this influence, contributing to the explicit assumptions of the theories lose grip on the reality of the crisis in the study. Our conclusions point to the need for flexibilizing such a paradigm and for using the known theoretical diversity as essential to prevent the adoption of simplifications convenient and attractive, particularly by governments. Moreover, they highlight the importance of realities like ours, the south american one, emphasize a critical stance in theoretical analysis, as suggested by Cervo.

Keywords: Malvinas/Falklands, International crisis, Theory testing; Kenneth Schultz; Bruce Bueno de Mesquita;

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Relação entre ontologia, epistemologia e metodologia .....	55
Figura 2 - Teorias em Relações Internacionais e suas lacunas explicativas .....	58
Figura 3 - Modelo básico de negociação de crise .....	70
Figura 4 - Modelo de negociação de crise com oposição estratégica .....	71
Figura 5 - Esquema simplificado da teoria do <i>seleitorado</i> .....	84
Figura 6 - Relações de tamanho entre W e S para diferentes regimes .....	88
Figura 7 - Transformação dos interesses em jogo .....	144

## **LISTA DE TABELAS**

1 - Resumo dos resultados dos testes .....	165
--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP - Autoridade Nacional Palestina

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CEI - Comunidade dos Estados Independentes

EUA - Estados Unidos da América

FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

HMS - *Her Majesty Ship*

ICB - *International Crisis Behavior*

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB - Produto Interno Bruto

SALT - *Strategic Arms Limitation Talks*

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

USD - *United States Dollar*

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 CRISES</b> .....	19
1.1 ORIGENS .....	20
1.1.1 CONTEXTO EPISTEMOLÓGICO .....	20
1.1.2 CONTEXTO HISTÓRICO .....	21
1.1.3 ETIMOLOGIA .....	24
1.2 PERGUNTA PERSISTENTE .....	25
1.3 JUSTIFICATIVAS .....	27
1.4 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS .....	31
1.5 GERENCIAMENTO <i>VERSUS</i> PREVENÇÃO .....	37
1.6 ABORDAGENS .....	39
1.7 CONSIDERAÇÕES RECENTES .....	44
1.8 TEORIAS EM ESTUDO .....	47
1.9 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	49
<b>2 ABORDAGEM TEÓRICA</b> .....	51
2.1 INSPIRAÇÃO .....	51
2.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	53
2.3 POR QUE ESTAS TEORIAS? .....	61
2.4 TEORIA INFORMACIONAL DA DEMOCRACIA .....	63
2.4.1 ARGUMENTO CENTRAL .....	64
2.4.2 ABORDAGENS ALTERNATIVAS .....	66
2.4.3 METODOLOGIA DE SCHULTZ .....	68
2.4.4 MODELO BÁSICO DE NEGOCIAÇÃO DE CRISE .....	69
2.4.5 MODELO DE CRISE COM OPOSIÇÃO DOMÉSTICA .....	71
2.4.6 ANÁLISE EMPÍRICA .....	72
<i>Primeiro nível de análise</i> .....	73
<i>Segundo nível de análise - credibilidade confirmada</i> .....	75
<i>Segundo nível de análise - credibilidade enfraquecida</i> .....	78

2.5 TEORIA DOS INCENTIVOS POLÍTICOS .....	81
2.5.1 ARGUMENTO CENTRAL .....	82
2.5.2 BENS PÚBLICOS E BENS PRIVADOS .....	84
2.5.3 METODOLOGIA DOS AUTORES .....	85
2.5.4 ELEMENTOS BÁSICOS DA TEORIA .....	86
<i>Seleitorado (S) e Coalizão Vencedora (W)</i> .....	87
<i>Afinidade, Risco de Exclusão e Norma de Lealdade</i> .....	89
<i>(W) e (S): Analogias, Medições e Críticas</i> .....	90
2.5.5 TAMANHO DA COALIZÃO E AS DECISÕES SOBRE GUERRA E PAZ ..	92
<i>A Paz Democrática e a Teoria do "Seleitorado"</i> .....	93
<i>A Paz do "Seleitorado": Interação de Sistemas Políticos</i> .....	97
<i>Novas Previsões</i> .....	98
<i>Guerra Diversionária e Acordos de Negociação</i> .....	99
<i>Guerra e Troca de Liderança</i> .....	100
2.6 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	103
<b>3 A CRISE E AS TEORIAS</b> .....	105
3.1 POR QUE ESTE CASO? .....	105
3.2 RESUMO DA CRISE .....	107
3.3 SCHULTZ E AS MALVINAS/FALKLANDS .....	115
3.3.1 TIPOS DE REGIME E O INÍCIO E A ESCALADA DE CRISES .....	116
3.3.2 CREDIBILIDADE CONFIRMADA .....	120
3.3.3 A CRISE MALVINAS/FALKLANDS E O EFEITO CONFIRMATÓRIO .....	124
<i>O primeiro momento: antes da invasão</i> .....	125
<i>O segundo momento: após a invasão</i> .....	130
3.3.4 DEBATE TEÓRICO .....	133
<i>Pressupostos</i> .....	133
<i>Alternativas explicativas</i> .....	137
3.4 BUENO DE MESQUITA ET AL. E AS MALVINAS/FALKLANDS .....	145
3.4.1 PAZ DEMOCRÁTICA PELA TEORIA DO "SELEITORADO" .....	145
3.4.2 PAZ DO "SELEITORADO": INTERAÇÃO DE SISTEMAS POLÍTICOS .....	154
3.4.3 NOVAS PREVISÕES .....	155
3.4.4 GUERRA DIVERSIONÁRIA: EXCEÇÕES? .....	156

3.4.5 GUERRA E TROCA DE LIDERANÇA .....	156
3.4.6 RESUMO DOS RESULTADOS .....	160
3.4.7 DEBATE TEÓRICO .....	166
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>170</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>176</b>
<b>APÊNDICE - CRONOLOGIA DA CRISE .....</b>	<b>184</b>

## INTRODUÇÃO

Na literatura de Relações Internacionais é clara a predominância da produção com origem nos países anglo-saxônicos, onde nasceu e se desenvolve intensamente esta área do conhecimento. Isso tende a carregar o conteúdo dessa produção com uma ótica coincidente com as perspectivas próprias desses países. Esta seria a tendência, por exemplo, de teorias que visam explicar o processo de tomada de decisão em crise internacional.

O período da Guerra Fria, quando tais estudos nasceram e se aprofundaram, principalmente após a crise dos mísseis de Cuba, de outubro de 1962, apresentava um cenário rico para essas análises. Além do destaque da obra seminal de Graham Allison (1971)<sup>1</sup>, farta foi a literatura então produzida. Analistas de Relações Internacionais dedicaram anos de esforço na sistematização de um conhecimento aprofundado sobre a condução de crises, na tentativa de compreender o que faz com que algumas crises conduzam à guerra, enquanto outras são resolvidas de forma pacífica. O fenômeno "crise" tornou-se, então, em meados da década de 1970, a variável situacional mais exaustivamente estudada para compreensão da tomada de decisão<sup>2</sup>. Com a centralidade que tal fenômeno possui nas Relações Internacionais, junto com a guerra, à qual está intrinsecamente ligado, ele, evidentemente, segue como objeto de pesquisa sob variadas abordagens teóricas.

Sabemos que teorias são instrumentos simplificadores da realidade, para, com certo grau de generalização, melhor explicá-la e entendê-la. Diante dessa natureza inapelável, a pergunta que surge é se, e em que medida, teorias originárias dos grandes centros mundiais, sobretudo de linha anglo-saxônica, tem seu poder explicativo comprometido ao tentarem explicar realidades distintas da sua origem. Não que elas não sejam construídas para explicar cenários alheios, mas questionamos se são apreendidos por seus formuladores em seus modelos aspectos relevantes, sejam culturais, sociais, políticos, ou mesmo conjunturais (tempo e espaço), que não lhes são familiares ou visíveis, exatamente por não serem originárias daquele contexto. E como crises são extremamente dependentes do contexto<sup>3</sup>, isso pode afetar sua capacidade de explicar tais realidades.

A realidade que nos interessa abordar é a do cenário sul-americano, mais especificamente, a crise internacional entre Argentina e Reino Unido que levou à Guerra das Malvinas/Falklands, de 1982. Além de se localizar na nossa região, é um caso clássico de

---

<sup>1</sup> ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.

<sup>2</sup> DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF JR., R. L. **Relações Internacionais**: as teorias em confronto. Tradução de Marcos Farias Ferreira; Mónica Sofia Ferro e Maria João Ferreira. Lisboa: Gradiva, 2003, p. 745.

<sup>3</sup> GEORGE, A. L.; HALL, D. K.; SIMONS, W. **The limits of coercive diplomacy**. Boston: Little, Brown, 1971.



crise entre dois atores estatais, um sul-americano e o outro uma potência central, de regimes políticos e pertencentes a ambientes estratégicos distintos, e aliados, à época, ao mesmo polo de poder, os Estados Unidos. Também não é demais lembrar que, após trinta anos, a questão entre as partes permanece não resolvida.

Quanto às teorias, o nosso foco recai sobre dois exemplares recentes da Ciência Política estadunidense: a "teoria informacional da democracia", de Kenneth Schultz, de 2001<sup>4</sup>, e a "teoria dos incentivos políticos", de Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smitih, Randolph Siverson e James Morrow, de 2003<sup>5</sup>.

O nosso objetivo é analisar o poder explicativo dessas duas teorias, que tratam de decisões em crise internacional, frente à realidade dessa crise. Diante da dualidade entre realidade e teorias, a diferença de contextos não é uma coincidência. Ela nos instiga a investigar o grau de aderência dos modelos apresentados por elas a uma crise num cenário sul-americano, envolvendo um Estado sul-americano, portanto de contexto distinto daquele onde as teorias foram formuladas.

As dúvidas que expusemos despontam em meio a uma crescente polarização, nas últimas décadas, entre duas abordagens extremas no que diz respeito ao tratamento do contexto na Ciência Política: a "busca por leis gerais" e o "pessimismo pós-moderno". A primeira visa à identificação rigorosa de efeitos causais regulares ("contexto é ruído a ser posto de lado"); e, na segunda, o contexto é o verdadeiro objeto da análise política ("regularidades são ilusões")<sup>6</sup>. O que se vê, muitas vezes, segundo Tilly e Goodin, são posições intermediárias e difusas, que misturam elementos dos dois extremos<sup>7</sup>. Elas buscam, com maior ou menor intensidade, conhecer os efeitos do contexto na compreensão que o analista tem dos processos políticos, na evidência disponível para verificação empírica desses processos, e na operação de tais processos. Estes três aspectos caminhariam interligados<sup>8</sup>.

Portanto, em outras palavras, pretendemos verificar em que grau o contexto da realidade da crise das Malvinas/Falklands é apreendido pelas previsões teóricas de Schultz e

<sup>4</sup> SCHULTZ, K. A. **Democracy and coercive diplomacy**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2001.

<sup>5</sup> BUENO DE MESQUITA, B. et al. **The logic of political survival**. Cambridge: MIT Press, 2003.

<sup>6</sup> TILLY, C.; GOODIN, R. It depends. In: GOODIN, R.; TILLY, C. **The Oxford handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2011, p. 6-8. Os dois extremos assumem terminologias variadas, segundo os autores; por exemplo, positivismo e construtivismo, reducionismo e holismo, conhecimento geral e local, respectivamente, entre outras.

<sup>7</sup> Exemplos situados entre esses extremos, segundo Furlong e Marsh, seriam as posições epistemológicas na linha do Realismo científico, como veremos mais adiante (FURLONG, P.; MARSH, D. *Ontology and Epistemology in Political Science*. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Ed.). **Theory and Methods in Political Science**. 3.ed. New York: Palgrave MacMillan, 2010, p. 204-205).

<sup>8</sup> TILLY; GOODIN, *op. cit.*, p. 6.

Bueno de Mesquita et al., sem deixarmos de atentar para a possível influência do contexto de formação das teorias nos resultados.

O nosso processo político em pauta é "decisão em crise internacional". Margaret Hermann<sup>9</sup>, mostrando a importância do contexto, indica como o contexto estadunidense tem carregado os modelos de tomada de decisão de política externa de um viés próprio, com "sabor estadunidense", não se saindo tão bem em explicar processos decisórios em governos e culturas distintas da linha dos Estados Unidos.

Amado Cervo<sup>10</sup>, por sua vez, alerta que o aspecto cultural e o interesse nacional, presentes na formação das teorias em Relações Internacionais, mostram que elas teriam caráter nacional ou regional, sendo inadequado lhes atribuir alcance explicativo universal. Por isso, ressalta a importância da variedade de teorias e a necessidade de tomá-las com senso crítico, para se ter uma compreensão mais precisa da realidade.

As duas razões que Cervo aponta para a necessidade do senso crítico inspiram o caminho metodológico que utilizaremos para os testes das teorias e sua análise. Por um lado, qualquer teoria, como instrumento simplificador da realidade, é epistemologicamente insuficiente. Os critérios adotados por ela, por meio de seus pressupostos e variáveis de estudo decorrentes, escolherão os fatos julgados pertinentes para as explicações e previsões do fenômeno político investigado. A partir desse entendimento, verificaremos se a crise das Malvinas/Falklands atende às previsões teóricas. Caso não atenda, analisaremos esses pressupostos na tentativa de encontrar possíveis explicações. Por outro lado, Cervo explica que teorias sustentam decisões que carregam interesses, valores, visão de mundo e capacidades de quem as concebe. Com essa compreensão, pretendemos averiguar, a partir dos testes realizados, se há relações, que podem ser sutis, entre as escolhas teóricas dos autores e valores ou visão de mundo que se podem dizer próprios do contexto de origem das teorias; e, caso haja, se influenciam sua capacidade explicativa.

Mas, de modo geral, como caminharam os estudos sobre decisão em crise internacional até chegarmos às teorias a serem aqui testadas?

O protagonismo exercido pelo decisor numa crise faz com que os estudos sobre este fenômeno, nascidos, como mencionamos, das disputas na Guerra Fria, costumem ter relação muito próxima com a abordagem do processo de tomada de decisão. No entanto, até pela

---

<sup>9</sup> HERMANN, M. G. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, Hoboken, v. 3, n. 2, p. 47-81, Summer 2001.

<sup>10</sup> CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 61-63.

complexidade do fenômeno, tem sido inevitável as pesquisas variarem seus enfoques entre esse nível de análise e o da estrutura ou sistema. De qualquer forma, a ênfase exagerada numa abordagem ou em outra traz o risco da análise da crise ser superficial, deixando de lado variáveis relevantes do contexto.

A partir dos enfoques do decisor e do sistema, a grande questão tem sido saber quais variáveis, amplitudes e métodos serão considerados na composição do estudo, e como as variáveis do ambiente, nacional ou internacional, afetarão, e em que medida, o processo decisório. Em paralelo a essa permanente dualidade entre agente e estrutura, vão ocorrendo as mudanças no sistema internacional, marcadas por eventos como o fim da Guerra Fria e o 11 de setembro de 2001. Elas reforçam o desafio a paradigmas estabelecidos nos estudos das Relações Internacionais, como o do Estado como ator hegemônico e do Estado como ator unitário. Enquanto o primeiro desafio enseja o aumento do leque de ameaças aos Estados para além das militares, o segundo chama maior atenção para a influência de atores internos e de configurações institucionais internas nas decisões entre a guerra e a paz.

Na última categoria surgem as mencionadas teorias, de Schultz e Bueno de Mesquita et al., que serão aqui testadas. Schultz investiga como a competição política interna entre governo e oposição em Estados democráticos influencia as decisões, quanto à ameaça do uso da força, tomadas por seus líderes e pelos líderes dos Estados oponentes, em situações de crise. O autor justifica seu trabalho, principalmente, pelo aumento do número de Estados considerados democracias e pela persistência da ameaça do uso da força militar como instrumento na política internacional.

Enquanto isso, Bueno de Mesquita et al. buscam explicar como arranjos institucionais de tipos de regime distintos influenciam as escolhas políticas dos líderes e sua manutenção no poder. Mais especificamente, os mecanismos dessa teoria que interessam ao nosso trabalho dizem respeito à influência que esses arranjos exercem sobre as decisões durante uma crise, indicando uma maior ou menor propensão à guerra, e, caso se decida por ela, decisões sobre o esforço durante a guerra.

O ambiente anglo-saxão, do qual se originam ambas as teorias, certamente orienta as escolhas de seus formuladores, quando tomam como referência em suas pesquisas o debate da chamada "paz democrática". Schultz e Bueno de Mesquita et al. desenvolvem suas teorias, investigando comportamentos esperados de decisores de distintos regimes, e procuram dialogar com as versões normativa e institucional da teoria da paz democrática para enriquecer esse debate amplo e tradicional da Ciência Política estadunidense.

Devemos dizer, também, que a teoria de Schultz, por sua estruturação metodológica, é sinalizada como pertencente a uma geração atual de teorias dentro do debate da paz democrática. O autor apresenta proposições, formuladas a partir de modelos formais baseados no ator racional, e as testa tanto por análise estatística como por estudos de caso. A teoria de Bueno de Mesquita et al. segue uma linha semelhante, embora, para a situação de crise, suas ilustrações históricas sejam mais superficiais e pontuais.

Os testes realizados mostrarão que ambas as teorias assumem pressupostos explícitos que desconsideram fatores contextuais capitais para as decisões tomadas na crise entre Argentina e Reino Unido, perdendo poder explicativo para este caso.

No caso da teoria de Schultz, veremos que a natureza e o valor dos interesses em jogo para a parte não democrática, no caso a Argentina, farão com que pressupostos teóricos como a "divisibilidade do bem em disputa" e a "neutralidade dos atores ao risco" não tenham aderência a esta realidade. Desta forma, o efeito confirmatório, que prevê o recuo do Estado oponente quando há emissão de ameaça crível de uso da força por parte de um governo democrático com apoio político interno, não ocorrerá. Perceberemos, também, como um dos motivos para a falha de tal previsão, o fato do oponente ao Estado democrático ser considerado um ator unitário, o que descarta interações políticas e sociais internas a este ator, que, no caso, foram cruciais para as decisões tomadas pela liderança argentina.

No caso da teoria de Bueno de Mesquita et al., veremos que, igualmente, a natureza e o valor dos interesses em jogo, agora para ambas as partes, enfraquecem os mecanismos causais previstos. Se, numa situação "normal" de crise, pela teoria, as democracias seriam mais seletivas ao decidirem entrar em guerra, somente o fazendo quando tivessem quase certeza da vitória, o Reino Unido, na crise em estudo, mostrou-se uma exceção. Ao mesmo tempo, não se confirma o mecanismo previsto de que as autocracias privilegiariam a distribuição de recursos, por meio de bens privados, a seus apoiadores políticos mais próximos, em detrimento do sucesso de um bem público, representado, na crise em questão, por uma vitória militar. Da mesma forma, devido ao elevado valor da causa "Malvinas" para a sociedade argentina, não se confirma o pressuposto de que um fracasso nesta empreitada não derrubaria a liderança autocrática.

Veremos, também, indícios de que não são somente os pressupostos explícitos decorrentes das escolhas dos autores, internas às teorias, que afetam seu poder explicativo. No contexto de formação das teorias, essas escolhas sugerem a influência de pressupostos implícitos que não deixam de carregar valores e visão de mundo próprios da cultura política

estadunidense, quando acompanham o paradigma da paz democrática. Quando se utiliza, na construção das teorias, o instrumental do ator racional, as simplificações decorrentes parecem exacerbar a influência desses valores, contribuindo para que os pressupostos explícitos percam aderência à realidade da crise.

Buscaremos as respostas aos nossos questionamentos, inicialmente, mostrando o desenvolvimento dos estudos do fenômeno "crise", a partir da conjuntura da Guerra Fria e do ambiente anglo-saxão, onde ele foi intensamente trabalhado, para situar, num momento mais recente, as duas teorias a serem testadas.

Relembrando nossa referência em Cervo, a insuficiência epistemológica das teorias será investigada, via de regra, pelos testes em si, por meio da utilização do método de rastreamento de processo, com referência em George e Bennett<sup>11</sup>; e tais testes terão sua força avaliada com base, além dos primeiros, em Van Evera<sup>12</sup> e Eckestein<sup>13</sup>. O aspecto contextual (valores, visão de mundo etc) das teorias será abordado a partir do confronto dos achados dos testes com as discussões sobre as bases que as sustentam; mais específica e primordialmente, a teoria da paz democrática.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte maneira. No capítulo 1, mais descritivo e de caráter mais propedêutico, expomos o desenvolvimento dos estudos do fenômeno "crise", conforme comentado, para situar, ao seu final, as teorias em estudo. No capítulo 2, explicamos a postura metodológica assumida para os testes a serem realizados no capítulo seguinte e o motivo de escolhermos as duas teorias, além de apresentarmos seus elementos principais. No capítulo 3, finalmente, mostramos um resumo das condicionantes da crise em foco, para em seguida realizarmos os testes de cada uma das teorias frente às evidências disponíveis da crise das Malvinas/Falklands, e, então, encerrarmos com as considerações finais.

---

<sup>11</sup> GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

<sup>12</sup> VAN EVERA, S. **Guide to methods of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

<sup>13</sup> ECKESTEIN, H. **Case studies in Political Science**. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Eds.). *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, v. 7, 1975.

## 1 CRISES

No presente capítulo, ficará patente ao leitor o predomínio da literatura anglo-saxônica sobre o fenômeno "crise". Não é despropositado. Entender o ponto de vista daquele que, historicamente, o tem tratado mais de perto e mais intensamente contribui para compreender por que e como se aborda tal fenômeno. Adotamos aqui a crença de Soares<sup>14</sup> de que teorias e conceitos possuem parâmetros culturais e estruturais. "Fenômenos inexistentes numa cultura não podem ser observados e [...] gerar conceitos nem teorias que articulem esses conceitos. Fenômenos pouco significativos em suas sociedades raramente despertam a atenção dos pesquisadores" (SOARES, 2005, p. 50). Essa compreensão nos leva, inicialmente, ao fenômeno "crise" onde ele, assim como outros envolvendo a guerra, marcadamente tem sido explorado: não coincidentemente, onde nasceram e se desenvolveram os estudos das Relações Internacionais. Posteriormente, nos leva a duas teorias de mesma origem, que serão aqui testadas, que o tratam com uma abordagem mais recente de variantes do debate da paz democrática, conceito, também, bastante elaborado nos países centrais. Se o predomínio do estudo de crises possui uma gênese marcadamente anglo-saxônica, nós, do universo sul-americano, querendo entendê-lo e não desprezando a produção alheia, nos debruçamos sobre como tais enfoques teóricos podem explicar nossa realidade. Eis um dos motivos que nos levam à crise das Malvinas/Falklands<sup>15</sup>, de 1982, entre Argentina e Reino Unido. Como não costumamos ver teorias originárias do nosso meio que tratam de crises, quiçá possamos, a partir da atenção a realidades como essa, da qual fazemos parte, colaborar com a construção de enfoques teóricos próprios sobre temas semelhantes ou, pelo menos, gerar questionamentos construtivos a respeito das lentes utilizadas.

Antes, porém, de chegarmos ao aprofundamento das duas teorias, apresentaremos aspectos do fenômeno "crise", com o propósito, também, de possibilitar ao leitor associá-los à crise em estudo e, assim, melhor compreendê-la. Na seção seguinte (1.1), tencionamos

---

<sup>14</sup> SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**. nº 48, 2005, p. 27-52.

<sup>15</sup> De acordo com a Diretiva Editorial da Organização das Nações Unidas (ONU), referência ST/CS/SER.A/42, de 3 de agosto de 1999, a denominação oficial é "Falkland Islands (Malvinas)", na língua inglesa, e "Islas Malvinas (Falkland Islands)", na língua espanhola. No presente trabalho, indistintamente serão utilizadas as expressões "Malvinas/Falkland" ou "Malvinas/Falklands". A referida Diretiva estipula, ainda, que, em documentos ou publicações da ONU que façam referência à questão, se faça a seguinte observação em nota explicativa: "Existe uma disputa entre os Governos da Argentina e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte relativa à soberania sobre as Ilhas Malvinas (Falkland)" (tradução nossa). No original: *A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas)*. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=ST/CS/SER.A/42](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/CS/SER.A/42)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

contextualizar o fenômeno epistemológica e historicamente e explorar sua etimologia, de forma a termos noção de sua essência e das origens de seus estudos. Em seguida (1.2), indicaremos sua relação com as causas imediatas e subjacentes da guerra, ressaltando a importância de ambas para o entendimento de sua dinâmica. Na seção sobre as justificativas para seus estudos (1.3), exibiremos razões ligadas tanto ao aspecto teórico das Relações Internacionais como ao aspecto da realidade complexa e cambiante do sistema internacional. Na sequência (1.4), apresentaremos as definições debatidas entre variados autores, o que nos dará um núcleo de características principais do fenômeno. Na seção sobre "gerenciamento *versus* prevenção" (1.5), ilustraremos como a evolução desses conceitos fez parte do tratamento do fenômeno no período da Guerra Fria. Em seguida (1.6), no tópico sobre abordagens, aprofundaremos a epistemologia da primeira seção, investigando tratamentos teóricos dados ao fenômeno, polarizados, principalmente, entre as abordagens do processo decisório e sistêmica. Posteriormente (1.7), mostraremos abordagem mais recente, reflexo do contexto atual de ameaças e valores priorizados. Ao final (1.8), faremos uma breve apresentação das duas abordagens teóricas a serem testadas, no contexto do que foi exposto, abordagens essas que serão aprofundadas no capítulo 2, antes de serem confrontadas com a crise das Malvinas/Falklands, no capítulo 3.

## 1.1 ORIGENS

### 1.1.1 CONTEXTO EPISTEMOLÓGICO

Para se abordar o fenômeno "crise" e conceitos decorrentes nas Relações Internacionais, é oportuna uma contextualização epistemológica que envolve, em boa medida, os estudos do processo de tomada de decisão.

Inicialmente, a tomada de decisão foi objeto de investigação sistemática em áreas estranhas à Ciência Política, como a Psicologia, a Economia e a Administração. Dentro da Ciência Política, no campo específico da política internacional, houve a tendência de grande parte dos estudiosos se debruçar sobre a tomada de decisão em situações de crise internacional<sup>16</sup>, o que proporcionou muitas teorizações a respeito<sup>17</sup>. Esta abordagem se torna

---

<sup>16</sup> É reconhecida a possibilidade de uma crise internacional, especialmente na atualidade, referir-se a aspectos variados, como o financeiro, o econômico, o energético, dentre outros. No entanto, o conceito de crise internacional utilizado neste trabalho, como será desenvolvido adiante, refere-se a crises interestatais com elevada probabilidade de emprego de força militar. Entende-se que toda crise interestatal é uma crise

especialmente significativa quando se assume o pressuposto que a crise só existe quando os tomadores de decisão<sup>18</sup> a percebem como tal, predominando, nesta situação, a visão subjetiva do decisor sobre a realidade objetiva.

No entanto, não se descarta o ambiente objetivo, uma vez que ele estabelece os limites do resultado das decisões tomadas pelos atores. A importância do ambiente objetivo dá ensejo ao estudo da crise pelo aspecto sistêmico, onde se busca descrever como uma crise entre dois ou mais Estados, dentro de um dado sistema internacional, se encaixa neste sistema e é afetada por ele<sup>19</sup>. Como veremos de forma mais aprofundada, frequentemente essas e outras abordagens se superpõem, não havendo identificação precisa de limites entre elas. Pode-se iniciar a análise por uma abordagem e, inevitavelmente, chegar aos espaços de outra. A tendência no estudo de crise, no entanto, é se atribuir um peso considerável à tomada de decisão, pois é a decisão dos atores transformada em ação que tem a capacidade de alterar aspectos relevantes da realidade, sem se minimizar a influência da realidade nessas decisões. Esta perspectiva de complementaridade entre as abordagens será útil na avaliação das teorias a serem tratadas neste trabalho.

### 1.1.2 CONTEXTO HISTÓRICO

É saber comum que, nas ciências sociais, os conceitos estão presos às suas conjunturas. Desta forma, o contexto histórico, assim como o epistemológico, é essencial para se compreender o enfoque do estudo sobre crises internacionais, desde as razões do seu surgimento, basicamente no ambiente estadunidense, até o porquê de ter evoluído como evoluiu.

O século XX caracterizou-se como um período especialmente turbulento. Duas guerras mundiais (1914-18 e 1939-45), a era colonial<sup>20</sup> aproximando-se do seu final, e um

---

internacional, mas o contrário nem sempre é verdadeiro. De qualquer forma, no presente texto, os termos crise interestatal e crise internacional poderão ser utilizados como sinônimos, cabendo ressalvas, quando necessário.

<sup>17</sup> DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF JR., R. L., 2003, p. 703-704.

<sup>18</sup> Neste trabalho os termos "decisor" e "tomador de decisão" terão o mesmo significado. Da mesma forma, terão igual acepção os termos "processo de tomada de decisão", "tomada de decisão", "decisão" e "processo decisório".

<sup>19</sup> ROBERTS, J. M. **Decision-making during international crises**. London: MacMillian Press, 1988, p. 14, 36.

<sup>20</sup> O processo de descolonização se institucionaliza após a Segunda Guerra Mundial com os princípios estabelecidos na Carta da ONU e seus subsequentes esforços, incluindo a criação, em 1961, do Comitê Especial para a Descolonização, ativo até os dias de hoje. Desde a criação da ONU, mais de 80 colônias conquistaram sua independência, restando, hoje, 16 entidades chamadas "Territórios Não Autogovernados". Dez deles são administrados pelo Reino Unido, entre eles as ilhas Malvinas/Falklands. Disponível em:



grande número de crises e conflitos. Brecher e Wilkenfeld (2000) indicam a crise interestatal<sup>21</sup> militar como o tipo mais frequente de interação hostil na política internacional durante o último século. Apesar da chamada longa paz entre as duas superpotências, o sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial se caracterizou pela violência persistente em muitas regiões<sup>22</sup>. Além dessa persistência, tal período apresentou características especiais que moldaram as interações dos dois atores mais poderosos, Estados Unidos e União Soviética, e, por conseguinte, influenciaram as demais interações. Uma delas era a própria estrutura bipolar do sistema, pela disputa predominante entre esses atores. A outra, ligada à primeira, era o medo da guerra nuclear. Snyder e Diesing (1977) sustentam que este medo dotou as crises entre as superpotências de uma função sistêmica, que seria solucionar, sem o recurso ao uso da força ou com o mínimo de força, as disputas não resolvíveis pela diplomacia. Em tempos pré-nucleares, estas disputas, provavelmente, se resolveriam por meio da guerra. As crises seriam entendidas, então, como substitutas da guerra, e não como episódios pré-guerra<sup>23</sup>. Eram as armas nucleares produzindo o efeito de canalizar a competição, afastando-se do confronto definitivo, com risco nuclear, em direção ao gerenciamento de crise<sup>24</sup>.

A bipolaridade e o receio do confronto nuclear influenciaram não só o comportamento dos governos das superpotências no trato das crises, mas também o da comunidade acadêmica interessada no tema, mais claramente a estadunidense, assim como sua relação com seu

---

<<http://www.un.org/en/decolonization/specialcommittee.shtml>>; <<http://www.un.org/en/decolonization/nonselfgovterritories.shtml#foot2>> e <<http://www.un.org/en/decolonization/history.shtml>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

<sup>21</sup> A expressão "crise interestatal" utilizada neste trabalho se assemelha à conceituação de **Brecher e Wilkenfeld**: "qualquer crise militar e de segurança entre membros legalmente soberanos do sistema global. Não se incluem [neste conceito] as seguintes: crises ambientais, [puramente] políticas, econômicas, sociais ou culturais; disputas entre etnias no interior de um Estado; conflitos civis entre atores não estatais; ou conflitos entre potências coloniais e grupos almejando independência" (tradução nossa). No original: *any military-security crisis between or among legally sovereign members of the global system. It does not include the following: enviromental, political, economic, social, or cultural crises; interethnic disputes within a state; civil strife between nonstate actors; or conflicts between colonial powers and groups aspiring to independence* (BRECHER, M.; WILKENFELD, J. **A study of crisis**. Michigan: The University of Michigan Press, 2000, p. 31).

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>23</sup> SNYDER, G. H.; DIESING, P. **Conflict among nations**: bargaining, decision making, and system structure in international crises. New Jersey: Princeton University Press, 1977, p. 455.

<sup>24</sup> Adota-se neste trabalho a nomenclatura "gerenciamento de crise" em tradução ao termo *crisis management*. Considera-se ser ela mais fiel ao seu contexto de criação, de meados da década de 1960, nos Estados Unidos, quando e onde era forte a crença de que crises poderiam ser instrumentalizadas de modo a se atingirem objetivos pré-definidos. Como se verá em seguida, a própria nomenclatura e a aplicação do conceito serão crescentemente questionadas, o que ensejaria a utilização de outros termos na tradução, como, por exemplo, "manobra de crise", que traduzissem melhor a imponderabilidade da condução de uma crise. No entanto, o objetivo não é, essencialmente, achar o termo ideal a se encaixar na realidade, mas utilizar o termo como surgiu em seu contexto, com as devidas ressalvas a serem feitas oportunamente.

governo<sup>25</sup>. Ainda assim, o resultado dessas influências, tanto política como academicamente, não teria gerado efeitos imediatos na mitigação de crises. Assim avalia **Roberts** no que entende como inadequado tratamento aos perigos da crise de Berlim (1948-1949), que chegou à iminência do conflito entre as duas superpotências, e das crises dos anos 1950<sup>26</sup> (em 1949, a URSS realizava seu primeiro teste com artefato nuclear)<sup>27</sup>. Esses perigos foram realçados durante a crise dos mísseis de Cuba, de outubro de 1962, quando se chegou perigosamente perto de uma guerra nuclear. Esta crise, em particular, estimulou, sobremaneira, o interesse e a pesquisa a respeito da noção de gerenciamento de crise. Robert McNamara, então Secretário de Defesa dos EUA, chegou a declarar, num tom de alívio e de certa descoberta, após a crise, "que não havia mais tal coisa como estratégia, somente gerenciamento de crise" (BELL, 1971, p. 2; SNYDER e DIESING, 1977, p. 455; FREI, 1982, p. 12; GEORGE, 1991, p. 23; tradução nossa)<sup>28</sup>.

Neste contexto, de acordo com a literatura, essencialmente estadunidense, a crise dos mísseis de Cuba teria sido a primeira tentativa consciente, por parte de seus atores, de se gerenciar uma crise. Outubro de 1962 teria sido, então, a data oficial de criação deste tipo de resolução de problema, se tornando uma grande preocupação dos formuladores da política externa dos Estados Unidos. A crença neste processo foi encorajada pela grande quantidade de estudos acadêmicos publicados sobre o tema, muitos deles financiados por departamentos e agências (no meio acadêmico e governamental) com interesse na questão<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> No caso soviético, Allison e Zelikow explicitam a pouca clareza de seu processo decisório em relação ao dos Estados Unidos, na crise dos mísseis de Cuba, mesmo com novas evidências advindas da ex-URSS, no pós-Guerra Fria. Isto dificultava, já naquela época (1999), uma análise conclusiva de possíveis relações entre a comunidade acadêmica soviética e seu governo, ou mesmo deste com seus agentes internos. Por conseguinte, comparações entre os processos das duas superpotências ficaram, em alguma medida, prejudicadas (ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. 2. ed. New York: Longman, 1999, p. 328-329).

<sup>26</sup> Brecher e Wilkenfeld registram 43 crises internacionais nesta década, entre elas a crise da Guerra da Coreia, de 1950 a 1953, e a crise do canal de Suez, de 1956-57 (2000, p. 69-67).

<sup>27</sup> ROBERTS, 1988, p. 2.

<sup>28</sup> BELL, C. **The conventions of crisis: a study in diplomatic management**. Oxford: Oxford University Press, 1971. SNYDER; DIESING, 1977. FREI, D. **Managing international crises**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. GEORGE, Alexander L. **Avoiding War: problems of crisis management**. San Francisco: Westview Press, 1991, p. 23.

McNamara efetuou esta citação num testemunho perante um comitê do Congresso dos Estados Unidos. Na perspectiva de Alexander George, McNamara exagerou e simplificou em demasia a "lição" da crise dos mísseis. George defende que a pronunciada antítese entre estratégia e gerenciamento de crise na declaração de McNamara é enganosa, porque, de fato, estratégia seria um ingrediente necessário no gerenciamento de crise. E, somente desenvolvendo uma estratégia político-militar adequada para a situação em particular, os formuladores de política poderiam esperar lidar de forma efetiva com os dilemas políticos que os confrontam em tais crises (GEORGE, 1991, p. 23). No original: "*Today there is no longer any such thing as strategy; there is only crisis management*".

<sup>29</sup> ROBERTS, *op. cit.*, p. 3; LEBOW, R. N. **Between peace and war: the nature of international crisis**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981, p. 291. GOTTSCHALK, J. **Crisis management**. Oxford:

Se por um lado, a crise dos mísseis de Cuba foi um ponto de inflexão no tratamento político e acadêmico das crises internacionais, o material para estudo sempre foi abundante ao longo da história, em geral, e a partir do século passado, em particular. Pelos estudos de crise de Brecher e Wilkenfeld, de 1918 a 2007 ocorreram 455 crises internacionais<sup>30</sup>. Destas, 295 foram contabilizadas na Guerra Fria (1945-1991), e, deste período, 205 (70%) após a crise dos mísseis de Cuba<sup>31</sup>. Era, portanto, um cenário com rico material para análise, o que fez surgir farta literatura<sup>32</sup>, entre elas a obra seminal de Allison (1971). Centenas de livros e artigos haviam sido publicados somente nas duas décadas seguintes à referida crise, e o fenômeno "crise" torna-se, então, em meados da década de 1970, a variável situacional mais exaustivamente estudada para compreender a tomada de decisão<sup>33</sup>. Tal variável, mesmo no pós-Guerra Fria, continua sendo muito pesquisada, com variações de abordagem que comentaremos posteriormente, entre elas as das teorias foco deste trabalho, de Schultz e de Bueno de Mesquita et al.

### 1.1.3 ETIMOLOGIA

O termo crise (do grego *krísis*) significava, na prática médica, à época da Grécia antiga, uma situação crítica de vida ou morte, fosse no sentido da recuperação ou da progressiva deterioração física em direção à morte. Tucídides teria aplicado as origens médicas do termo como analogia para o observado nas relações entre os Estados, frequentemente mencionando-o na descrição da Guerra do Peloponeso (431 a 404 a.C.)<sup>34</sup>.

Crise seria, excluindo-se a guerra, a situação de conflito por excelência, embora coexistam nela a competição e a cooperação<sup>35</sup>. Tal combinação seria a essência do fenômeno e um dos motivos de não existir consenso sobre sua definição e características exatas, embora,

---

Capstone Publishing, 2002, p. 6.

<sup>30</sup> Mais adiante será apresentada a definição de crise internacional de Brecher e Wilkenfeld, cuja essência é semelhante às demais apresentadas.

<sup>31</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 69-73; e *Center for International Development and Conflict Management*. Disponível em: < <http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

<sup>32</sup> Dougherty e Pfaltzgraff Jr. incluem para as análises da crise dos mísseis de Cuba autores como Henry Patcher, Ole Holsti, Richard Brody, Robert North, Arthur Schlesinger Jr., Theodore Sorensen, Elie Abel, Robert Kennedy, James Nathan, John Ausland, Laurence Chang, Peter Kornbluh e Roger Hilsman (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., 2003, p. 776).

<sup>33</sup> SULLIVAN, M. P. **International relations: theories and evidence**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976, p. 82. SALMON, T. C.; ALKADARI, R. Crises, crisis management and crisis prevention. In: CAREY, R.; SALMON, T. C. **International security in the modern world**. London: MacMillan Press LTD, 1996, p. 118. FREI, D., 1982, p. 11. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., *op. cit.*, p. 741-745.

<sup>34</sup> ROBERTS, 1988, p. 10. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., *op. cit.*, p. 736.

<sup>35</sup> SALMON; ALKADARI, *op. cit.*, p. 115-116.

em Relações Internacionais, haja consenso de que ele represente um ponto de inflexão, ou fase de transição, neste caso, entre a paz e a guerra<sup>36</sup>. A disputa que a produziu ou é resolvida, ou se estabiliza, ou escala, podendo-se chegar ao conflito direto.

A condição híbrida do termo é coerente com a analogia oferecida pela palavra chinesa para crise, formada por dois ideogramas: o primeiro, "perigo", e o segundo, "oportunidade". Traduz bem os riscos e oportunidades que envolvem os participantes da crise, sejam Estados ou outras unidades<sup>37</sup>.

A noção de oportunidade permeia, ao longo da Guerra Fria, o desenvolvimento do conceito de crise, em geral, e de gerenciamento de crise, em particular. Construía-se a ideia de que, frente às escolhas entre a paz e a guerra, tais riscos deveriam ser gerenciados e, por vezes, até explorados. Grande parte da literatura original sobre gerenciamento de crise, proveniente da crise de 1962, refletia grande confiança de que os Estados Unidos haviam aperfeiçoado a arte de gerenciar e de explorar crises<sup>38</sup>. No entanto, posteriormente, uma série de fatores suscitou o ceticismo quanto à capacidade do gerenciamento de crise evitar a guerra. Havia uma reavaliação mais cética das evidências, novas ou já conhecidas, da crise dos mísseis de Cuba. Essa reavaliação compreendia a percepção de um grau de imponderabilidade na crise muito maior que o imaginado, quanto ao risco de guerra. Isso influenciou uma postura de tentar prevenir a crise muito mais que tentar gerenciá-la, levando à construção do conceito "prevenção de crise"<sup>39</sup>, em parte convivendo, em parte substituindo o anterior.

Numa aceção mais recente, pós-atentados de 11 de setembro de 2001, conceitos como "gerenciamento de risco" aumentarão de complexidade nos estudos de crise, acentuados pela mudança de padrões como o dos estudos somente de crises interestatais ou de ameaças somente de natureza militar. Enfatizamos, no entanto, o foco deste trabalho nas crises interestatais, que, evidentemente, não deixaram de existir e ser estudadas, como mostram as teorias que aqui avaliaremos.

## 1.2 PERGUNTA PERSISTENTE

O questionamento básico dos pesquisadores, incluindo Schultz e Bueno de Mesquita et al., nos estudos sobre crises internacionais é entender sob quais condições elas são resolvidas

<sup>36</sup> SNYDER; DIESING, 1977, p. 10.

<sup>37</sup> BORODZICZ, E. P. **Risk, crisis and security management**. West Sussex: John Wiley and Sons, Ltd, 2005, p. 83.

<sup>38</sup> SALMON; ALKADARI, 1996, p. 118.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 123-130.

pacificamente, e quais tendem a fazê-las escalar para a guerra<sup>40</sup>, o que nos remete, inevitavelmente, ao questionamento sobre as causas da guerra.

Segundo Lebow (1981), desde Tucídides os estudiosos da guerra têm diferenciado causas subjacentes das imediatas. As primeiras referem-se às causas de hostilidade e tensão de longo prazo entre Estados; as últimas, às questões de crises mais próximas que desencadeiam a guerra. Para Tucídides, as causas subjacentes seriam as que realmente importavam, a julgar pela sua análise das origens da Guerra do Peloponeso (431-404 a.C.). Ele atribuía o conflito ao crescimento do Império Ateniense, à sua necessidade de expansão e ao medo que isso inspirava nas outras cidades, especialmente em Esparta. Na sua visão, esta situação tornava a guerra inevitável, e, se o seu irromper não fosse pelo envolvimento de Atenas na guerra entre Corinto e Córquira, em 431 a.C., teria sido por qualquer outro motivo, cedo ou tarde. Esta lógica, de acordo com Lebow, marcou o pensamento ocidental sobre o conflito. Hobbes, Kant, Rousseau e Marx teriam seguido a tradição de tratar as causas subjacentes da guerra como mais importantes. Um exemplo contemporâneo dessa influência seria dado pela historiografia da Primeira Guerra Mundial, onde haveria um surpreendente consenso sobre a dominante importância das causas subjacentes do conflito. A visão prevalecente seria de que o assassinato do arquiduque fora, meramente, um dos muitos eventos que precipitariam a guerra, a qual teria sido extremamente difícil de ser evitada<sup>41</sup>. Transportando esta lógica para a crise dos mísseis de Cuba, segundo Lebow, se a guerra tivesse acontecido, as gerações seguintes de historiadores teriam enquadrado a crise e a guerra decorrentes como eventos naturais, resultado inevitável de quase 15 anos de Guerra Fria entre a URSS e os EUA. A ideologia, a corrida armamentista nuclear e a competição por esferas de influência teriam sido descritas como importantes causas subjacentes da guerra. Em retrospectiva, portanto, a Terceira Guerra Mundial pareceria tão inevitável quanto a Primeira<sup>42</sup>.

Lebow, no entanto, ressalta que tanto as causas subjacentes quanto as imediatas podem ter um papel importante na eclosão da guerra. Atributos importantes das últimas podem ser função das primeiras. Um foco excessivo ou exclusivo nas ações dos tomadores de decisão durante uma crise internacional pode apontar superficialmente para o problema. Entender o comportamento de uma crise internacional exige, também, entender o processo pelo qual as decisões são tomadas, processo este moldado pelos padrões de comportamento cultural,

---

<sup>40</sup> LEBOW, 1981, p. 4. SNYDER; DIESING, 1977, p. 10. ROBERTS, 1988, p. 5. BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 2. SCHULTZ, 2001, p. 24. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., 2003, p. 745. BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 184 e 263.

<sup>41</sup> LEBOW, *op. cit.*, p. 1.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 3.

organizacional e pessoal, e limitado pelas restrições da cultura política na qual ele opera<sup>43</sup>. A perspectiva do presente trabalho segue a linha de autores como Lebow. Entendemos que as causas subjacentes são a condição, o pano de fundo, para a ocorrência de determinado evento notável, mas não necessariamente tornam o evento inevitável. O exemplo da crise das Malvinas/Falklands demonstra isso, como veremos posteriormente. As causas subjacentes assumem um papel de uma condição antecedente para a ocorrência de determinado fenômeno, no caso, a crise ou a guerra. Essa condição antecedente, pela conceituação de Van Evera<sup>44</sup>, reforçaria o efeito de uma ou mais variáveis independentes/intervenientes (que poderiam ser as causas imediatas da crise ou da guerra) sobre a variável dependente (a própria crise ou a guerra).

### 1.3 JUSTIFICATIVAS

Percebemos até aqui o entrelaçamento entre a tomada de decisão e o fenômeno "crise" e a evidente ligação deste com o fenômeno da guerra. Sendo este último um dos eventos centrais da política internacional, a crise absorve, igualmente, essa centralidade. Entender as condicionantes que levam ao conflito armado implica, necessariamente, entender a dinâmica e os elementos que compõem as crises, e tal relação favorece a construção das justificativas dos pesquisadores para o estudo do tema.

Roberts, por exemplo, aponta a relevância desses estudos pela possibilidade de se entender melhor a eclosão da guerra pela análise da crise correspondente. Ainda, tais estudos permitiriam análises comparativas, contribuindo para uma metodologia a ser aplicada em política internacional<sup>45</sup>. Essa visão teleológica é seguida por Snyder e Diesing quando enfocam a pesquisa empírica das crises como forma de acelerar o progresso em direção a uma teoria geral das Relações Internacionais. Estando no nexos entre a paz e a guerra, elas revelariam, mais claramente, o ponto de partida lógico para teorização sobre a política internacional, pois tornariam evidentes elementos essenciais da política no sistema internacional<sup>46</sup>.

Robinson destaca o ressurgimento desses estudos quando as esperanças numa era menos violenta pós-Guerra Fria desvaneciam, e reforça que, sem um entendimento sobre

---

<sup>43</sup> LEBOW, 1981, p. 335-336.

<sup>44</sup> VAN EVERA, S. **Guide to methods of political science**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997, p. 10.

<sup>45</sup> ROBERTS, 1988, p. 2.

<sup>46</sup> SNYDER; DIESING, 1977, p. 3-4.

crise, nossa compreensão geral de Relações Internacionais seria seriamente deficiente, como sugerem os autores acima. Uma segunda razão para a continuidade dos estudos de crise, seria, segundo o autor, o fato da maior parte do trabalho teórico existente avaliar superficialmente os porquês das escolhas dos decisores nas crises internacionais. Sua crítica se volta, principalmente, para dois caminhos analíticos. O primeiro, da tomada de decisão, isola o decisor, examinando como ele toma e implementa decisões sob estresse psicológico e organizacional, típicos de uma crise. O outro, da teoria dos jogos, concebe a interação estratégica na crise como um jogo de barganha racional. Para Robinson, eles negligenciariam o contexto político, extremamente relevante para os momentos críticos, onde pode ocorrer a escalada para a guerra, pois é ele que restringe e condiciona as ações dos decisores<sup>47</sup>. Este aspecto é ressaltado em estudos de crises realizados por Robinson, como na crise das Malvinas/Falklands, e oferecerão contribuição importante nas avaliações das teorias, de Schultz e Bueno de Mesquita et al.

Apesar da quantidade considerável de trabalhos sobre crise até meados da década de 1970, Brecher e Wilkenfeld, em 2000, justificavam seus estudos por haver, segundo sua ótica, pouco conhecimento sistemático sobre aspectos como a grande quantidade de crises do século XX em regiões não europeias; as crises experimentadas pelos ditos Estados fracos; o papel de alianças em gerenciamento de crise; as causas imediatas das crises e suas consequências para o poder, o *status* e as percepções subsequentes dos Estados participantes<sup>48</sup>. O alegado pouco conhecimento sistemático, principalmente sobre o aspecto de crises fora do continente europeu, coincide com a avaliação de Virginia Gamba. Ela culpa, em parte, a ausência de uma linguagem estratégica comum entre as principais potências e a América do Sul pelo desenrolar da crise das Malvinas/Falklands, de 1982. Essa ausência decorreria tanto da falta de interesse estratégico das maiores potências por esta região, à época, quanto da falta de estudo acadêmico aprofundado na região sul-americana sobre as questões de defesa, política externa e estudos estratégicos<sup>49</sup>, o que, de certa forma, ainda persiste. A falta dessa linguagem estratégica comum compromete um elemento primordial nas interações entre as partes na crise que é a comunicação, como forma de equalizar suas percepções e evitar um conflito indesejado.

As carências nas pesquisas percebidas por Brecher e Wilkenfeld os levam a criar, ao

---

<sup>47</sup> ROBINSON, P. S. **The politics of international crisis escalation**: decision-making under pressure. London: Tauris Academic Studies, 1996, p. 1-2.

<sup>48</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 1.

<sup>49</sup> GAMBA, V. **The Falklands/Malvinas war**: a model for north-south crisis prevention. Boston (EUA): Allen & Unwin, 1987, p. 41-45.

final da década de 1970, o Projeto de Conduta em Crise Internacional (*International Crisis Behavior Project, ICB*)<sup>50</sup>, aberto até hoje. Seus objetivos específicos são o acúmulo e a disseminação de conhecimento sobre crises internacionais e conflitos prolongados<sup>51</sup>; a criação e teste de hipóteses sobre os efeitos do estresse gerado pela crise no processo de escolha dos decisores; e a descoberta de padrões em dimensões-chaves da crise, como seu início, seu gerenciamento, o comportamento dos atores, o envolvimento de organizações internacionais e seus resultados; entre outros.<sup>52</sup> Pelo Projeto ICB, desde o fim da Guerra Fria (considerado como o fim da URSS e a criação da Comunidade dos Estados Independentes, CEI, ao final de 1991), até 2007, foram contabilizadas 56 crises internacionais<sup>53</sup>. Isso mostra que, se a disputa entre as superpotências foi o grande incentivo para o aprofundamento dos estudos de crise na Guerra Fria, o fim desta condição de disputa não minimizou o número de crises e a continuada necessidade de tais estudos.

Alexander George baseia sua justificativa nesta linha. Na sua avaliação, o sucesso obtido por EUA e URSS no gerenciamento de suas crises, indicado pela ausência de confrontos militares entre eles, foi possível porque seus líderes teriam compreendido os princípios essenciais do gerenciamento de crise. Eles teriam aprendido a regular e restringir sua rivalidade global, de modo a não se colocarem em crises com elevada ameaça de guerra<sup>54</sup>. No entanto, embora não houvesse conflitos diretos entre esses dois atores, as condicionantes da Guerra Fria, manipuladas, em alguma medida, por eles, permeou a lógica de muitas crises que escalaram para a guerra. A própria crise em estudo neste trabalho é um exemplo, pois os compromissos assumidos pelos EUA, priorizando o apoio a um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em detrimento do apoio a um membro do continente americano, estavam bastante condicionados pela lógica do conflito Leste-Oeste, como

<sup>50</sup> Este projeto funciona, atualmente, pela Universidade de Maryland, com **Wilkenfeld** como Diretor. São feitas atualizações periódicas no seu banco de dados disponível na *internet*. Até a última versão, de nº 10, de julho de 2010, ele dispunha de dados para 455 crises internacionais, desde 1918 até 2007. Disponível em: <<http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

<sup>51</sup> O conceito de "conflito prolongado", utilizado por **Brecher e Wilkenfeld**, é uma adaptação do adotado por **Azar**. Ele o define como "interações hostis que se estendem por longos períodos de tempo com rupturas esporádicas, [...] fluando em frequência e intensidade [...] [com] interesses em risco [...] muito elevados [...] [e] não são eventos específicos [...], são processos" (AZAR, E.; JUREIDINI, P.; MCLAURIN, R. *Protracted Social Conflict: Theory and practice in the Middle East*. **Journal of Palestine Studies**, Washington, v.8, n. 1, 1978, p. 50 citado por BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 5). Como ilustração, indicam, desde o fim da Primeira Guerra Mundial até 2007, 35 conflitos prolongados. Exemplos: no nível global, conflito Leste-Oeste (1918-1989); no nível regional, na África, Etiópia/Somália (1960-); nas Américas, Equador/Peru (1935-); na Ásia, China/Japão (1927-1945); na Europa, França/Alemanha (1920-1945); e no Oriente Médio, Irã/Iraque (1959-) (*op. cit.*, p. 6; 157); Disponível em: <<http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

<sup>52</sup> BRECHER; WILKENFELD, *op. cit.*, p. 1.

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

<sup>54</sup> GEORGE, 1991, p. 3-4.



veremos.

Tal realidade sugere por que George não nega que os cenários mais prováveis de crise entre EUA e URSS fossem a partir de conflitos regionais, envolvendo Estados locais, cada um deles apoiado por uma superpotência<sup>55</sup>. De fato, Brecher e Wilkenfeld apontam que as superpotências, embora tenham influenciado cerca de metade de todas as crises internacionais registradas na Guerra Fria, quase nunca tiveram uma participação direta simultânea. Essa participação, com envolvimento militar, somente teria ocorrido em três crises: do bloqueio de Berlim, de 1948-49; da Guerra da Coreia, na fase de 1950-51; e do muro de Berlim, 1961. Houve uma quarta ocasião, já após o fim da Guerra Fria, na crise da zona de exclusão aérea do Iraque, de 1992; mas nela Estados Unidos e Rússia estiveram do mesmo lado<sup>56</sup>.

No sentido apontado por George, de conflitos regionais apoiados pelas superpotências, a crise das Malvinas/Falkland se apresenta como exceção. Sua peculiaridade era ser uma disputa entre dois Estados aliados ao mesmo polo de poder do conflito Leste-Oeste, no caso os Estados Unidos. E sendo um dos lados da disputa, o Reino Unido, uma grande potência, embora em declínio, explica aspectos singulares de seus desdobramentos, como as distintas percepções dos dois principais atores envolvidos e a alta dificuldade de uma comunicação eficaz entre eles, como será visto.

Finalmente, George reforça suas justificativas pelo fato do sucesso no gerenciamento passado não garantir sucesso futuro. Além dos novos formuladores de política ou decisores nem sempre estarem familiarizados com lições do passado sobre a condução do gerenciamento de crise, cada nova crise apresenta uma configuração peculiar e distinta das anteriores, dificultando a aplicação das lições aprendidas<sup>57</sup>. A novidade de cada crise é alimentada pelo aumento do clima de incerteza, gerado pela crescente complexidade do sistema internacional, devido a fatores como o aumento do número de Estados e a maior quantidade de atores não estatais envolvida na política internacional. Esse quadro torna Frei pessimista sobre a questão de crise internacional.<sup>58</sup> Schultz, na sua construção teórica, em 2001, não só aponta a influência do aumento do número de Estados na referida complexidade, mas também do número de Estados ditos democráticos. Tal perspectiva é importante para se entender sua preferência de abordagem teórica (a ser analisada nos próximos capítulos) pela influência do comportamento de atores internos a uma democracia nas decisões tomadas

---

<sup>55</sup> GEORGE, 1991, p. 3-4.

<sup>56</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 209.

<sup>57</sup> GEORGE, *op. cit.*, p. 4-5.

<sup>58</sup> FREI, 1982, p. 12-13.

durante as crises.

A incerteza ligada à crise é o que motiva Frei a apostar na pesquisa contínua sobre crise internacional como forma de reduzir o grau dessa incerteza. Assim se poderia conhecer a lógica interna das crises e os efeitos dos movimentos feitos pelos Estados numa situação de crise, atribuindo-lhe relevância prática, pois tenderia a tornar mais transparente sua dinâmica<sup>59</sup>. Além da ideia de Schultz, a busca da transparência também está presente na teoria de Bueno de Mesquita et al.. Como veremos, seus autores procuram desvendar como os mecanismos da sustentação dos líderes no poder variam em cada configuração de regime e como tais mecanismos afetam as decisões críticas durante uma crise internacional sobre ir ou não à guerra e sobre o esforço de guerra.

Finalmente, o presente trabalho reforça as justificativas expostas, ressaltando a importância do estudo de crise, tanto pelo aspecto teórico como pela realidade em si. O primeiro está presente nos testes a serem feitos das teorias mencionadas. O segundo, pelo estudo da crise ocorrida no subcontinente sul-americano, entre um ator local e um extrarregional.

#### 1.4 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS

Assim como acontece com os mais importantes conceitos nas ciências sociais, não existe uma definição largamente aceita de crise internacional. Contribuem para isso a fluidez do conceito de crise, conforme vimos na etimologia da palavra, e a complexidade do seu contexto de aplicação nas Relações Internacionais. Essa situação difusa se enquadra na observação de Duverger<sup>60</sup>, quando prefere o termo "noção" ao termo "definição" para caracterizar a Ciência Política:

as definições só têm valor em matemática ou em direito, porque elas criam o próprio objeto que é definido [...]. Nas ciências da observação, como a ciência política, as definições são apenas sínteses provisórias de fatos já conhecidos, que a descoberta de outros fatos recoloca constantemente em foco [...] (DUVERGER, 1992, p. 9).

Hoslti<sup>61</sup>, por sua vez, esboça, em coerência com a observação anterior, o problema de se definir "crise":

Tantos estudos de crise têm sido publicados nos últimos quinze anos, de tantos

---

<sup>59</sup> FREI, 1982, p. 12-13

<sup>60</sup> DUVERGER, M. **Ciência Política: teoria e método**. Tradução de Heloísa de Castro Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

<sup>61</sup> HOLSTI, O. Historians, social scientists and crisis management. **Journal of Conflict Resolution**, 24, 4, Dec. 1980.

ângulos diferentes, que é mais difícil ter certeza sobre as denotações e conotações do termo. Não somente há um grande uso popular da palavra no discurso comum, mas também há indicações de que a mudança histórica tem trazido uma expansão da variedade de situações que são prontamente chamadas pelo nome de crise (HOLSTI, 1980, citado por ROBERTS, 1988, p. 9, tradução nossa)<sup>62</sup>.

Tanto a explicação mais ampla de Duverger como a advertência mais específica de Holsti não perdem a atualidade, e devem nos servir de baliza quando mostramos, pelos autores abaixo, a busca da construção de uma definição mais fiel ao fenômeno.

Adentrando o campo da lógica, "definição" é uma equivalência estabelecida entre um termo a ser definido (*definiendum*) e outros termos conhecidos (*definiens*), equivalência pela qual se cria um objeto determinado de pensamento, um conceito<sup>63</sup>. O termo "crise", no caso, é o termo a ser definido, cuja equivalência se estabelece com os demais termos componentes (*definiens*), para a construção do conceito. As características descritas do fenômeno cumprem o papel dos termos componentes, e, assim, procuraremos associar as principais características apontadas pelos autores consultados às definições apresentadas.

Desde meados da década de 1970, o impulso behaviorista na Ciência Política incentivou uma definição mais rigorosa do conceito de crise internacional, na pretensão de dotá-lo de maior utilidade analítica<sup>64</sup>. Roberts indica, entretanto, como natural, a variedade de definições, dentro ou fora do campo da política internacional, pois refletiria a postura disciplinar e as preferências metodológicas de cada pesquisador<sup>65</sup>. O risco dessa variedade, segundo Lebow, seria ou as definições serem muito específicas, e, assim, não aplicáveis a uma diversidade de situações, ou serem muito amplas, podendo, inclusive, obscurecer as distinções entre crise e não crise<sup>66</sup>.

Um ponto, no entanto, é fundamental frisar antes de abordar as definições e suas características: a centralidade da percepção do tomador de decisão para a caracterização de uma crise. Significa dizer que uma mesma realidade objetiva poderá gerar distintas percepções, dependendo do ator que a observa. Uma vez que decisões cruciais numa crise são baseadas nas percepções da cada decisor, estas assumem uma importância, muitas vezes,

<sup>62</sup> No original: *So many studies of crisis have been published in the last fifteen years from so many different angles of inquiry that it is more difficult than it once was to be sure about the denotations and connotations of the term. Not only is there a heavy popular usage of the word in ordinary discourse but also there are indications that historical change has brought about an expansion of the variety of situations that are called readily by the crisis name.*

<sup>63</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio da língua portuguesa**, versão 5.0, correspondente à 3.ed., 1ª impressão. Curitiba: Positivo, 2004.

<sup>64</sup> LEBOW, 1981, p. 7.

<sup>65</sup> ROBERTS, 1988, p. 9.

<sup>66</sup> LEBOW, *loc. cit.*

superior à própria realidade. Esse elemento estará sempre presente na essência da discussão do conceito "crise" e da realidade que o envolve.

A definição de Charles Hermann<sup>67</sup> para crise, tida como uma das clássicas, congrega as características da *ameaça imprevista a importantes valores*, com *tempo restrito* para decisão, presentes nas definições de muitos autores, como Holsti<sup>68</sup>. Hermann (1972, p. 13, tradução nossa) define crise internacional como "[...] uma situação que ameaça objetivos de *alta prioridade* da unidade de tomada de decisão, que restringe a quantidade de *tempo disponível* para resposta [...], e surpreende [...] os membros da unidade de tomada de decisão"<sup>69</sup>. A crítica de Roberts a esta definição, acompanhada por autores como Brecher e Wilkenfeld<sup>70</sup> e Robinson<sup>71</sup>, aponta a falta da *ameaça de guerra*, ou, pelo menos, da *ameaça de uso da força*, no caso de crise internacional<sup>72</sup>.

Snyder e Diesing (1977, p. 6, tradução nossa) expõem este aspecto na sua definição: "uma crise internacional é uma sequência de interações entre os governos de dois ou mais Estados soberanos em grave conflito, que não uma guerra real, mas envolvendo a percepção de uma probabilidade de guerra perigosamente elevada"<sup>73</sup>. Seus propósitos eram aumentar o entendimento sobre crises e aperfeiçoar e integrar teorias, usando as crises como uma fonte empírica para teste e revisão dessas teorias<sup>74</sup>; esforço semelhante, em linhas gerais, ao deste trabalho.

Quanto às características, Snyder e Diesing associam a percepção de uma perigosa probabilidade de guerra a um alto conteúdo emocional, e tratam "probabilidade" como um claro elemento de *incerteza* na crise<sup>75</sup>. Schelling (1966, p. 97 citado por SALMON e ALKADARI, 1996, p. 116) salienta esta incerteza, defendendo que a verdadeira essência da crise reside na sua *imprevisibilidade*<sup>76</sup>. Dentro desse clima de alto conteúdo emocional e de incertezas, pelos elevados valores ameaçados, vale a pena destacar uma das características apontadas por Deutsch como principal. Para ele, a tomada de decisão, nessas circunstâncias,

<sup>67</sup> HERMANN, C. F. **International crises: insights from behavioral research**. New York: The Free Press, 1972.

<sup>68</sup> HOLSTI, O. R. **Crisis escalation war**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972, p. 9.

<sup>69</sup> No original: *a situation that (1) threatens high-priority goals of the decision-making unit, (2) restricts the amount of time available for response [...], and (3) surprises the members of the decision-making unit.*

<sup>70</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 5.

<sup>71</sup> ROBINSON, 1996, p. 16.

<sup>72</sup> ROBERTS, 1988, p. 36-37.

<sup>73</sup> No original: *A crisis is a sequence of interactions between the governments of two or more sovereign states in severe conflict, short of actual war, but involving the perception of a dangerous high probability of war.*

<sup>74</sup> SNYDER; DIESING, 1977, p. 3.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>76</sup> SCHELLING, T. C. **Arms and influence**. New Haven and London: Yale University Press, 1966, p. 97.

seria algo inescapável. Não decidir numa crise já seria, em si, uma decisão<sup>77</sup>.

No tocante à *restrição de tempo*, Snyder e Diesing apresentam uma discordância. Não é a brevidade do tempo que seria crítica, mas sim o senso de urgência. Seriam os perigos e os riscos percebidos que deveriam ser aliviados tão logo possível. O exíguo tempo de decisão não seria, assim, uma característica necessária da crise. Muitos casos históricos de crises, sustentam os autores, duraram por meses ou até anos<sup>78</sup>. Os autores nada mais fazem que ressaltar o aspecto perceptivo, relativo ao senso de urgência, em contraposição ao aspecto objetivo do tempo exíguo.

Já na visão de Brecher e Wilkenfeld (2000, p. 3, tradução nossa), são necessárias duas definições de crise: uma no nível micro (do ator estatal) e outra no nível macro (do sistema), que estariam, todavia, intimamente ligadas entre si. A primeira é a "crise de política externa", uma crise para o Estado enquanto ator individual. Três condições ou características, percepções próprias dos decisores do mais alto nível do ator estatal interessado, seriam necessárias e suficientes para defini-la: "[1] uma ameaça a um ou mais valores básicos; [2] junto com uma consciência de tempo finito para a resposta à ameaça ao valor; [3] e uma aumentada probabilidade de envolvimento em hostilidades militares"<sup>79</sup>. A segunda definição é a "crise internacional", cujas características seriam as seguintes:

(1) uma mudança no tipo e/ou um aumento em intensidade de interações que provocam ruptura, isto é, interações hostis, verbais ou físicas, entre dois ou mais Estados, com aumentada probabilidade de hostilidades militares; que, por sua vez, (2) desestabiliza as relações entre esses Estados e desafia a estrutura de um sistema internacional - global, dominante, ou do subsistema (BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 4-5, tradução nossa)<sup>80</sup>.

Em resumo, a distinção principal entre os dois conceitos está em haver interações hostis efetivas entre os atores na crise internacional, e não na crise de política externa. E a ligação conceitual e empírica entre os dois conceitos se dá pelo fato de os atos ou eventos disparadores da interação conflituosa poderem sempre ser rastreados até sua origem perceptiva, no nível do ator de cada Estado<sup>81</sup>.

No contexto pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro de 2001, os crescentes graus de

<sup>77</sup> DEUTSCH, K. W. Crisis decision-making: the information approach. In: FREI, D. **Managing international crises**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982, p. 15-16.

<sup>78</sup> SNYDER; DIESING, 1977, p. 6.

<sup>79</sup> No original: *a threat to one or more basic values, along with an awareness of finite time for response to the value threat, and a heightened probability of involvement in military hostilities.*

<sup>80</sup> No original: *(1) a change in type and/or an increase in intensity of disruptive, that is, hostile, verbal or physical, interactions between two or more states, with a heightened probability of military hostilities; that, in turn, (2) destabilizes their relationship and challenges the structure of an international system - global, dominant, or subsystem.*

<sup>81</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 3; 10.

incerteza e complexidade do sistema internacional, como vimos acima, apontados por Frei e outros autores, continuam modificando as pesquisas sobre o fenômeno "crise". Surgem estudos como os de Boin, Ekengren e Rhinard<sup>82</sup>, que adotam a definição de Rosenthal *et al.*<sup>83</sup> para crise, por considerá-la mais abrangente: "uma séria ameaça a estruturas básicas ou valores e normas fundamentais de uma sociedade, que, sob a pressão de tempo e de circunstâncias altamente incertas, necessita tomar decisões vitais" (ROSENTHAL *et al.*, 1989, p. 10, citado por BOIN; EKENGREN; RHINARD, 2010, p. 452)<sup>84</sup>. Os autores pretendem cobrir com esta definição, além das ameaças militares, uma ampla variedade de adversidades, como desastres naturais, ameaças ambientais, epidemias, ataques terroristas, catástrofes de infraestrutura, etc. Tal abordagem vem satisfazer uma corrente mais recente da comunidade de segurança que critica o foco tradicional nas ameaças existenciais ao Estado-nação, pois não seria mais suficiente para explicar o mundo altamente complexo e cambiante de hoje<sup>85</sup>. Percebemos nesta abordagem as mesmas características clássicas de crises: a ameaça, a urgência e a incerteza. Não faz parte deste conjunto a elevada probabilidade de guerra, justamente para permanecer uma abordagem mais ampla (da sociedade), que possa abranger o foco tradicional de força militar (do Estado), mas não se restringindo a ele.

Após descrevermos algumas definições e características, consolidamos a ideia de que a falta de consenso na construção do conceito é motivada, exatamente, pelas variações na escolha das características que o definem. Tais variações se dão em função das perspectivas de pesquisa dos autores, o que gera discussões sobre a validade de algumas dessas características.

A da "surpresa", por exemplo, apontada na definição de Hermann, não é considerada essencial em estudos posteriores, como nos de Brecher e Wilkenfeld. Roberts ilustra a não essencialidade da surpresa, indicando o contraste entre a crise dos estreitos de Taiwan, de 1958, ocorrida repentinamente, e a de Berlim, de 1948-49, caracterizada por um período de escalada gradual, sem surpresas. A evolução gradativa de uma situação desde o período de não crise significa que os componentes individuais da crise podem estar frequentemente

---

<sup>82</sup> BOIN, A.; EKENGREN, M.; RHINARD, M. The study of crisis management. In: CAVELTY, M. D.; MAUER, V. **The Routledge handbook of security studies**. New York: Routledge, 2010, p. 452-482.

<sup>83</sup> ROSENTHAL, U; CHARLES, M. T.; 't HART, P. (Eds.) **Coping with crisis: the management of disasters, riots and terrorism**. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.

<sup>84</sup> No original: *a series of threat to the basic structures or fundamental values and norms [of a society], which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions*.

<sup>85</sup> BOIN; EKENGREN; RHINARD, *op. cit.*, p. 452-453.

presentes no sistema internacional por algum tempo anterior à ela, embora possam, mesmo em seu momento inicial, não ser identificados a tempo<sup>86</sup>. Ou seja, a crise normalmente dá os seus sinais antes de ocorrer, mesmo que não sejam percebidos.

A falta de consenso quanto à definição se repete quanto ao estabelecimento dos limites da crise: quando começa e quando termina. A divergência no campo epistemológico está ligada à discordância no campo real entre as partes envolvidas, para as quais a crise pode nem mesmo ter igual duração ou intensidade. Isso implica em momentos de início e/ou término distintos para as partes, e está relacionado a um aspecto fundamental já mencionado do fenômeno "crise": a percepção particular de cada ator. Salmon e Alkadari mostram, como exemplo, os eventos da Guerra do Golfo, em 1990-91. Muitos, segundo eles, concordariam que a crise começou em 2 de agosto de 1990, com a invasão do Kuwait pelo Iraque, e durou ou até o começo da ofensiva aérea pela coalizão internacional, em 16 de janeiro de 1991, ou até o cessar fogo formal, em 3 de março do mesmo ano. Discutivelmente, a crise teria continuado depois disso, com a questão curda, e, então, com a questão da submissão iraquiana às resoluções da ONU sobre a destruição de sua pretensa capacidade nuclear<sup>87</sup>.

O exemplo do Golfo também levanta a questão se as crises, por definição, se encerram ao início dos confrontos. Como Snyder e Diesing chamam a atenção para a existência da possibilidade de guerra nas definições, a guerra, propriamente dita, em geral, excluiria o conceito de crise. Ainda assim, se reconhece ser, muitas vezes, difícil distinguir, formalmente, entre uso da força e guerra<sup>88</sup>. Diferentemente, Brecher e Wilkenfeld consideram que a guerra não exclui a existência de crise, podendo surgir crises dentro de uma guerra: as crises intraguerra. Bastaria o enquadramento nos requisitos apresentados anteriormente pelos autores para o conceito de crise internacional. Eles exemplificam o início de uma crise intraguerra com a derrota alemã na batalha de Stalingrado (1942-1943), que teria afetado profundamente as decisões dos líderes alemães no restante da Segunda Guerra Mundial (1939-1945)<sup>89</sup>. Essa diversidade de considerações reforça a dificuldade em se definir os limites do fenômeno.

Em suma, se não há um consenso sobre a definição de crise internacional e suas características exatas, pelo menos a maioria das definições, como vimos, possui um núcleo de elementos em comum. Eles estão estreitamente relacionados aos decisores do mais alto nível

---

<sup>86</sup> ROBERTS, 1988, p. 50-51.

<sup>87</sup> SALMON; ALKADARI, 1996, p. 116-117.

<sup>88</sup> SNYDER; DIESING, 1977, p. 7.

<sup>89</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 6.

de um Estado (ou sociedade) e, por conseguinte, a suas percepções sobre a realidade. Dentre eles estão a ameaça a valores considerados básicos pelo Estado; a urgência no tempo de resposta a esta ameaça; a necessidade de decisões importantes baseadas em informação incompleta num ambiente de estresse; e a elevada probabilidade de emprego do aparato militar. Esta última característica, embora não faça parte de todas as definições, é especialmente importante nas crises interestatais, como é o caso a ser estudado neste trabalho. Interessa tentar enquadrar para este caso as características necessárias ao entendimento de sua realidade. Deve-se tomar sempre por base a percepção de cada lado na crise, uma vez que é baseado nela que cada ator definirá se seus valores defendidos estão em jogo ou não, e, em decorrência, tomará suas ações, podendo modificar a realidade. Isso ficará claro na crise que veremos adiante.

### 1.5 GERENCIAMENTO *VERSUS* PREVENÇÃO

Além dos aspectos teóricos sobre o conceito, suas definições e características, questionava-se, também, como os Estados deveriam conduzir uma crise, na realidade. O aparência caótica do fenômeno suscitava nos atores envolvidos a tentativa de controlar seus possíveis rumos. A diferença residia nos tipos de controle, frente ao risco de colisão numa guerra. Um tipo, com viés cooperativo, direcionado a evitá-la; outro, com viés competitivo, explorando a obtenção de interesses próprios.

O conceito de gerenciamento de crise, predominante na Ciência Política anglo-saxônica, em dada época, refletia essa diferença. Concordava-se que se referia ao controle detalhado sobre a política por parte dos decisores, mas se divergia quanto ao objetivo primário deste controle. Para uma corrente, seria reduzir a tensão e evitar a guerra. Tal corrente fortalecia a construção do conceito de prevenção de crise. Outros autores concebiam a crise, principalmente, como uma forma legítima de competição internacional. O objetivo seria vencer o confronto, atendendo meus objetivos e negando os do oponente. Para tal corrente, prevalecia a visão original da crise como algo gerenciável<sup>90</sup>. Era o pêndulo oscilando entre as influências do perigo e da oportunidade, presentes na etimologia do termo, explicitando a natureza dual tanto das crises quanto das guerras.

Independente da corrente considerada, muito da crítica ao gerenciamento de crise está ligado às diferenças, apontadas por Lebow, entre as causas subjacentes e as causas imediatas

---

<sup>90</sup> ROBERTS, 1988, p. 97-98. LEBOW, 1981, p. 292. SALMON; ALKADARI, 1996, p. 115.



da guerra. É o caso de Roberts, quando aponta a preferência dos pesquisadores pelas causas imediatas da violência, subvalorizando as questões mais profundas, onde estariam as soluções para as causas subjacentes do conflito<sup>91</sup>.

É certo, também, que não havia distinção clara entre gerenciamento e prevenção. A não ser pelo consenso de que as medidas preventivas seriam para evitar o início da crise, enquanto, no gerenciamento, a crise já estaria em andamento. O enfoque maior na prevenção, durante a Guerra Fria, refletiu-se em medidas tomadas pelas superpotências, desde meados dos anos 1960, quando se caminha para uma paridade nuclear entre Estados Unidos e União Soviética, até o início dos anos 1980. Como exemplo, mencionam-se as melhorias nos canais de comunicação entre os dois governos durante crises, para evitar erros graves de decisão por falhas nesses canais<sup>92</sup>. Citam-se, também, os acordos para redução do risco de guerra nuclear, desde 1971 até o final dos anos 1980, com um intervalo no início desta última década pelas tensões geradas com a invasão do Afeganistão pela União Soviética (1979)<sup>93</sup>. Logo, vemos que o motor da construção do conceito de prevenção de crise era o risco do confronto nuclear entre as duas superpotências, no contexto de bipolaridade no sistema internacional, no âmbito da Guerra Fria.

Não obstante tal conceito presumir o desejo de ambos os lados em moderar sua competição política, nem sempre era claro ser este, necessariamente, o caso. Uma das razões do término da *détente*<sup>94</sup>, no final dos anos 1970, por exemplo, foi a percepção estadunidense

<sup>91</sup> ROBERTS, 1988, p. 4.

<sup>92</sup> A primeira medida foi o "Memorando de Entendimento entre os EUA e a URSS Relativo ao Estabelecimento de Ligação de Comunicação Direta", assinado em Genebra em junho de 1963. Melhorias nas comunicações foram sendo implementadas ao longo da década de 1970 até 1984, com utilização de satélites e fac-símile (SALMON; ALKADARI, 1996, p. 124).

<sup>93</sup> Podem ser citados o "Acordo entre os EUA e a URSS sobre Medidas para Reduzir o Risco da Deflagração da Guerra Nuclear", assinado em setembro de 1971; a "Prevenção de Incidentes em Alto-Mar", de março de 1972; e o "Acordo entre os EUA e a URSS sobre Prevenção da Guerra Nuclear", assinado em junho de 1973. Este último era parte do processo e discussão do SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*). Os principais acordos desse processo eram, inicialmente, os de 1972: o "Tratado de Mísseis Anti-Balísticos" e o "Acordo Temporário sobre a Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas". Este processo continuou ao longo da década e, em 1979, foi assinado o SALT II, que estabeleceria o *status quo* estratégico para os anos 1980, embora não tenha nunca sido ratificado, por conta, mas não exclusivamente, da invasão soviética do Afeganistão, em dezembro de 1979. Tais processos diminuíram no período pós-Afeganistão, com o aparecimento da "Segunda Guerra Fria", ao longo da década de 1980, mas ressurgiram a partir de um clima mais cooperativo, no final dos anos 1980 (*Ibidem*, p. 124-126).

<sup>94</sup> Costuma-se chamar *détente* aos períodos da Guerra Fria onde as duas superpotências se esforçam para reduzir as tensões entre elas, por meio de uma série de medidas e acordos, evitando crises que levassem ao conflito direto. **Gamba** considera a era da *détente* entre as superpotências o período de 1964 a 1975 (GAMBA, 1987, p. 24). **Dan Caldwell** divide as interações entre Estados Unidos e URSS em três períodos: Guerra Fria aguda, de 1947 a 1962; "*détente* limitada", de 1963 a 1968; e a *détente*, em si, de 1969 a 1976 (CALDWELL, D. **American-soviet relations: from 1947 to the Nixon-Kissinger grand design**. Westport: Greenwood Press, 1981). A terminologia "*détente*" também varia, segundo a literatura, conforme o ponto de vista fosse das, então, superpotências, da Europa, ou mesmo do Terceiro Mundo. **Buzan e Waever**, por exemplo, falam, pela

de que os soviéticos, em detrimento das regras combinadas, buscavam vantagens unilaterais em Angola e no sul da África (1975/76). Os soviéticos, por sua vez, percebiam a tentativa estadunidense de, deliberadamente, excluí-los do Oriente Médio, especialmente nas negociações de Camp David (1978)<sup>95</sup>. Isto ilustra como a mesma dualidade de propósito presente nas circunstâncias de gerenciamento de crise ou de guerra também operava no contexto da prevenção de crise. E é neste contexto de final da *détente*, no final da década de 1970, com o recrudescimento das desconfianças entre Estados Unidos e União Soviética, que surgirão acontecimentos que alavancarão a crise das Malvinas/Falklands. Esta culminará com o confronto de forças entre Argentina e Reino Unido, de abril a junho de 1982. Será comentado posteriormente como a lógica do conflito Leste-Oeste, aparentemente de aspecto mais subjacente e distante desta crise, teve influência nas ações mais agudas dos principais atores envolvidos. Não só dos diretamente envolvidos, mas também, e talvez, principalmente, da superpotência Estados Unidos.

## 1.6 ABORDAGENS

Com a elevada complexidade do fenômeno e sua sujeição a variações no tempo e no espaço, é pertinente a observação de Lebow (1981, p. 19, tradução nossa) quanto às possibilidades de abordá-lo: "Crise pode ser assemelhada a uma pedra preciosa; para apreciar uma crise em sua totalidade, deve-se observá-la desde uma variedade de ângulos"<sup>96</sup>. Esta afirmativa converge com a tendência de consenso dos estudiosos sobre não haver como existir uma teoria de crise. Ao mesmo tempo, imbui o espírito do presente trabalho, quando se pretende analisar um caso real pela ótica de mais de uma teoria que aborde o fenômeno.

Segundo o Dicionário de Política de Bobbio *et al.*, pode-se analisar as crises do ponto de vista dos atores internacionais que se chocam e do ponto de vista de seus processos decisórios. Pelo primeiro, observam-se fatores como o número de atores participantes da crise (problemas de comunicação e de conciliação de interesses), o poder relativo dos atores (posse ou não de armas nucleares e assimetrias de poder), e o *locus* da crise (subsistemas regional,

---

perspectiva europeia, de uma "*détente* seletiva", de 1961 a 1968, onde um lado tentava seduzir aliados do outro lado, para ganhos imediatos no conflito Leste-Oeste. A partir de 1968, especialmente com a revolta de Praga, falam da "*détente* do *status quo*", onde se aceitava o padrão básico de alinhamentos e da ordem socioeconômica do eixo Leste-Oeste (BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 354).

<sup>95</sup> SALMON; ALKADARI, 1996, p. 127.

<sup>96</sup> No original: *Crisis may be likened to a finely cut gem; to appreciate a crisis in its totality one must observe it from a variety of angles.*

hemisférico, ou global). Do ponto de vista do processo decisório, qualquer crise provoca centralização de poder nas mãos de poucos, restringe alternativas e demanda um procedimento mais ágil<sup>97</sup>. Estes têm sido os dois principais enfoques nos estudos do fenômeno, com maior ênfase na abordagem da tomada de decisão. É compreensível, uma vez que, como sugerido anteriormente, são as ações decorrentes das decisões desses indivíduos, ou grupos de indivíduos, que têm potencial para implicações significativas, seja para os Estados envolvidos ou para o sistema internacional. Não obstante a importância do enfoque decisório, os fatores sistêmicos, como lembra Roberts, não podem ser desprezados.

Snyder e Diesing são um exemplo clássico do destaque da tomada de decisão nas crises internacionais. Eles analisam 16 crises pela perspectiva principal das teorias da tomada de decisão e da barganha. Dentro da tomada de decisão, fazem uso das teorias do ator racional, da racionalidade limitada, e da política burocrática (a partir de Weber e da primeira edição da obra de Allison, de 1971). Pelo processo da barganha, se utilizam dos modelos formais de utilidade e de jogos para a interação estratégica entre atores. Seu objetivo declarado é integrar as teorias da barganha, da tomada de decisão e de sistemas, tendo a primeira como carro-chefe<sup>98</sup>.

Allison e Zelikow, por sua vez, se utilizam de três modelos de tomada de decisão para explicar a crise dos mísseis de Cuba. Eles indicam, inicialmente, que a tendência dos analistas de política externa é favorecer o modelo do ator racional. Tal modelo assume que os Estados são unitários e que agem de forma racional, calculando custos e benefícios inerentes às várias escolhas políticas, na busca daquela que maximize sua utilidade. Os autores procuram, então, complementar a explicação desse modelo com o do comportamento organizacional e o modelo da política burocrática<sup>99</sup>. Vale ressaltar uma das implicações de sua pesquisa no que se refere ao papel das teorias de simplificar a realidade, e que se apresenta útil quando se trata de mais de uma teoria, como é o caso deste trabalho:

[...] uma vez que as simplificações são necessárias, simplificações concorrentes são essenciais. [...] Particularmente explicando ou prevendo ações de governos, quando uma família de simplificações se torna conveniente e atrativa, é ainda mais essencial dispor de um ou mais quadros conceituais simples, mas concorrentes, para ajudar o questionador e o respondedor a se lembrarem do que foi omitido. Eles abrem a mente um pouco mais e as mantêm abertas por mais tempo (ALLISON; ZELIKOW,

<sup>97</sup> BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 11.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 305.

<sup>98</sup> SNYDER; DIESING, 1977. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 731-733.

<sup>99</sup> ALLISON, 1999. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, *op. cit.*, p. 727-731.

1999, p. 8, tradução nossa)<sup>100</sup>.

Lebow, com foco na tomada de decisão, segue linha semelhante a de Snyder e Diesing quando examina um grande número de casos<sup>101</sup>. Sua investigação sobre política da crise, focada no decisor, se baseou intensamente em *insights* da psicologia, mas também em outras teorias. Ele se concentra nas origens e nas consequências das crises e em como elas afetam as relações subsequentes entre seus atores, intensificando ou amenizando as causas subjacentes das hostilidades. Apesar do foco na tomada de decisão, o autor mostra como é superficial um gerenciamento de crise com ênfase exagerada nas ações dos líderes. Um gerenciamento de crise bem sucedido depende, segundo ele, de uma elite política coesa e de uma série de condições políticas subjacentes, função de padrões de comportamento pessoal, organizacional e cultural, estabelecidos muito antes da eclosão de qualquer crise<sup>102</sup>. Quando Lebow trata da política de crise e leva em conta aspectos como o organizacional e, principalmente, o cultural, ele está considerando o contexto da crise. Como veremos, esta postura é importante quando se deseja analisar as simplificações teóricas, de modo a se entender o que falta nas teorias que pode estar afetando seu poder explicativo para um determinado caso.

Semelhante à explanação de Bobbio, Roberts enfoca o estudo de crises por meio das abordagens sistêmica e da tomada de decisão. A primeira corresponde ao ponto de vista dos atores internacionais exposta por Bobbio. Ela descreve:

[...] como uma crise, acontecendo entre dois ou mais Estados em um dado sistema internacional, se encaixa neste sistema e é afetada por ele. [...] é uma macroanálise: uma visão global da interação de Estados. As definições sistêmicas focam nas características internacionais das crises (ROBERTS, 1988, p. 14, tradução nossa)<sup>103</sup>.

O sistema internacional não é, nesta abordagem, uma entidade única, podendo assumir variadas formas. O autor o descreve como:

um conjunto de atores localizados numa configuração de poder (estrutura), envolvidos em padrões regulares de interação (processos), separados de outras unidades por limites estabelecidos por um dado critério (fronteiras), e constrangidos em seu comportamento por fatores internos (contexto) ou externos (ambiente) ao

<sup>100</sup> No original: [...] *because simplifications are necessary, competing simplifications are essential. [...] Particularly in explaining and predicting actions of governments, when one family of simplifications becomes convenient and compelling, it is even more essential to have at hand one or more simple but competitive conceptual frameworks to help remind the questioner and the answerer what is omitted. They open minds a little wider and keep them open a little longer.*

<sup>101</sup> Foram analisados 26 casos históricos posteriores a 1898.

<sup>102</sup> LEBOW, 1981, p. 6, 19 e 335-336. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 747-748.

<sup>103</sup> No original: *how a crisis, taking place between two or more states within a given international system, fits into that system and is affected by it.[...] is a macroanalysis: a global view of states interaction. Systemic definitions focus upon the international characteristics of crises.*

sistema (ROBERTS, 1988, p. 14, tradução nossa)<sup>104</sup>.

Entre as variáveis da estrutura, utilizadas por Roberts, estão o número de atores e a distribuição de poder entre eles (assim como Bobbio), podendo ser a estrutura bipolar ou multipolar. Como variáveis do processo têm-se os tipos de interação (variam entre o conflito e a cooperação) e a intensidade da interação (frequência de interação em dado período). Os fatores internos e externos englobam todos os elementos geográficos, políticos, militares, tecnológicos, sociais e culturais que afetam a estrutura e o processo<sup>105</sup>.

A análise de Roberts por meio desta abordagem visa verificar o impacto de crises e conflitos nos sistemas por meio dos conceitos de estabilidade e equilíbrio. Quanto mais crises e conflitos, maior a instabilidade do sistema, com mudanças na estrutura e/ou nos processos de interação do sistema. Se essas mudanças são reversíveis, mantém-se o equilíbrio; caso contrário, há o desequilíbrio e a transformação do sistema, gerando uma nova situação de equilíbrio. A crise, então, por si só, possui apenas o potencial para a transformação do sistema, mas não a garante. Nem todas as crises levam a importantes mudanças e, de forma semelhante, nem todas as mudanças importantes são fruto de crises<sup>106</sup>.

A abordagem do tomador de decisão de Roberts se dá pela perspectiva de um Estado isolado. Como observado, na visão de alguns autores, uma crise internacional existe somente quando os tomadores de decisão a percebem como tal. Essa abordagem é derivada da percepção humana, enquanto a abordagem sistêmica resulta da realidade objetiva. Entretanto, o ambiente objetivo (onde a política será conduzida) importa, pois, como vimos, ele estabelecerá os limites ao resultado das decisões tomadas pelos atores, esteja o decisor consciente deles ou não<sup>107</sup>.

Já foi mencionada a crítica de Robinson à predominância das abordagens da teoria de tomada de decisão e da teoria dos jogos. A primeira, mais usada, veria os decisores, em grande medida, apartados de seu cenário político e buscando seus próprios objetivos, livres de constrangimentos e de problemas. Ela, segundo o autor, vê somente as dificuldades práticas encontradas na busca de tais objetivos, que são tidos como dados. A segunda conceberia as interações na crise como um tipo de jogo e trataria os Estados como pessoas imaginárias unificadas e autocentradas que barganham num esforço de maximizar seus interesses à custa

---

<sup>104</sup> No original: *a set of actors who are situated in a configuration of power (structure), are involved in regular patterns of interaction (process), are separated from other units by boundaries set by a given issue, and are constrained in their behaviour from within (context) and from outside the system (environment).*

<sup>105</sup> ROBERTS, 1988, p. 15.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 16-17.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 36.

do outro<sup>108</sup>.

Para Robinson, tais abstrações possuem uma concepção superficial do problema e prejudicam a análise mais efetiva da execução da política externa na crise. Em geral, a análise se conduziria por um interesse prescritivo em identificar estratégias efetivas de gerenciamento de crise. A literatura identificaria os problemas na condução da política externa e receitaria o remédio adequado, cuja eficácia, entretanto, se frustraria pela concepção superficial dos problemas. Estes seriam, essencialmente, falhas técnicas da tomada de decisão, resultado da elevada tensão e estresse de uma crise<sup>109</sup>.

O autor defende que soluções técnicas, tais como o ajuste fino e o processo decisório, são inúteis, por tais problemas terem, na verdade, uma natureza mais ampla e profunda, pois surgem do contexto político da decisão. A abordagem alternativa sugerida por ele é estudar, acima de tudo, a "política" da escalada na crise, em oposição à tomada de decisão do Estado ou à barganha interestatal. Tal abordagem se afasta do desejo de uma teoria de crise, enquanto expressão de ciência pura, em direção a um mapa contextual das condições políticas relevantes para a escalada da crise. É uma proposta de mudar o foco dos decisores como indivíduos calculistas para decisores como representantes políticos, deixando, assim de negligenciar, na visão do autor, o contexto político da crise, especialmente no seu momento mais crítico da escalada<sup>110</sup>. Esta ideia, mais sensível às pressões políticas enfrentadas pelos decisores, possui pontos de tangência com as teorias a serem avaliadas, como veremos.

Uma contribuição relevante para o desenvolvimento de um estudo aprofundado da condução de crises tem sido a pesquisa empreendida por Brecher e Wilkenfeld, com o mencionado Projeto ICB. Hoje, ele reúne dados empíricos de mais de 450 crises internacionais desde o final da Primeira Guerra Mundial. Seu objetivo tem sido examiná-los, a partir de uma base comparativa e com análise qualitativa, para esclarecer distintas dimensões das crises internacionais. Entre elas estão o papel da dissuasão e dos aliados no gerenciamento de crises, a negociação entre adversários, os catalisadores das crises, e as percepções posteriores dos Estados participantes. Os autores deixam claro, também, o objetivo prescritivo de gerar conhecimento para os formuladores de política e o público em geral, chamando a atenção sobre a importância do fenômeno<sup>111</sup>.

O foco da pesquisa não é exclusivamente sobre o uso da força. Antes disso, é sobre a

---

<sup>108</sup> ROBINSON, 1996, p. 1-2.

<sup>109</sup> ROBINSON, *loc. cit.*

<sup>110</sup> ROBINSON, *loc. cit.*

<sup>111</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 750-752; Disponível em: <<http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

*mudança* no sistema internacional, com a crise e o conflito servindo como chaves de análise. Os vínculos entre crise, conflito e mudança podem se desenvolver de três maneiras. Crise e conflito *surgem da* mudança no ambiente; *geram* mudança no comportamento do Estado; e, eventualmente, *levam à* mudança no sistema internacional. Tais vínculos se remetem aos níveis de análise do ator (micro) e do sistema (macro)<sup>112</sup>, onde os autores estabelecem suas definições de crise, mencionadas anteriormente: a "crise de política externa" e a "crise internacional", respectivamente.

Diante das diferentes abordagens para um fenômeno complexo como crises e da predominância da abordagem da tomada de decisão, é importante ressaltar as observações e os questionamentos suscitados por Dougherty e Pfaltzgraff Jr (2003, p. 731):

Em última análise, a complexidade do processo de decisão, especialmente nos contextos de política externa/segurança nacional, requer um esforço para perspectivar o processo a partir de uma série de paradigmas analíticos diferentes, sendo que cada um destes paradigmas pode ajudar a esclarecer como e porquê os decisores pensaram e agiram de uma determinada forma. A questão que fica por resolver diz respeito a saber em que medida as decisões reflectem as variáveis do sistema internacional ou do nível nacional. [...] Como é que as estruturas no nível internacional e no interior dos actores, ou agentes, moldam o processo de tomada de decisões?

A utilização das teorias de Schultz e de Bueno de Mesquita et al. neste trabalho visa, justamente, apresentar paradigmas analíticos com variações em relação aos expostos, para que possamos examiná-los criticamente, como sugerem Dougherty e Pfaltzgraff Jr, frente à realidade da crise em estudo.

## 1.7 CONSIDERAÇÕES RECENTES

Lembramos que no item do contexto histórico, a estrutura bipolar do sistema internacional e o receio do confronto nuclear entre as superpotências, na Guerra Fria, moldaram, em grande medida, as pesquisas sobre crises internacionais. Suas abordagens, como vimos, giravam em torno, basicamente, do processo decisório e do enfoque sistêmico, com variações de rótulos, conteúdo e combinações entre elas.

A fuga da influência do paradigma nuclear e da disputa entre as superpotências leva autores, como Robinson, a adotarem focos distintos de pesquisa. Seria fácil apontar, segundo ele, a restrição nuclear sobre a escalada como a diferença entre a crise das superpotências e as outras. Menos óbvio seria apontar as semelhanças, que residiriam na natureza conflituosa da

---

<sup>112</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. 2.

competição política dentro dos limites do Estado e entre os Estados. Daí a convicção do autor pela elevada contribuição do estudo das crises que não envolvessem as superpotências para a compreensão do fenômeno<sup>113</sup>.

Essa é uma das razões de nos voltarmos para uma crise onde um dos protagonistas é um ator estatal sul-americano. Se as abordagens teóricas são, em geral, originárias do universo acadêmico dos países anglo-saxônicos, entendemos que, para haver maior proveito da pesquisa brasileira ou sul-americana, que pelo menos os casos analisados envolvam a nossa região. Mas, no binômio teoria-realidade, não somente o lado empírico deve ser ressaltado. As teorias a serem estudadas também têm seu destaque, pois, tendo elas sólidas raízes na corrente tradicional (*mainstream*) da Ciência Política anglo-saxônica, as lacunas identificadas, frente a casos de uma realidade espacial, política e cultural distintas, podem ser reveladoras.

Além da superação do paradigma da bipolaridade e do risco do confronto nuclear entre as superpotências, outro que, pela frequente mutabilidade, requer constante reavaliação, para que abordagens teóricas mais recentes de crises sejam úteis, é o do Estado como agente hegemônico no palco do sistema internacional. Conquanto se mantenha central, o Estado tem sofrido contínua perda relativa de espaço, com aumento da visibilidade de atores não estatais. Se já ocorria assim na primeira década do pós-Guerra Fria, a complexidade de tais transformações aumentou com o desfazimento da ilusão da invulnerabilidade dos Estados Unidos, propiciado pelos atentados do 11 de setembro de 2001. Não somente pelo Estado-alvo ter sido a maior potência militar do planeta, mas também por ser uma potência no âmbito do pensamento acadêmico. Este último aspecto potencializa as mencionadas transformações, e é uma das razões que alimentam o alargamento do foco dos estudos de crise, embora o objeto deste trabalho se restrinja a crises interestatais com ameaça de natureza militar. Apenas queremos mostrar, como sugerem as linhas a seguir, que as abordagens do fenômeno "crise" acompanham sua contínua mutação.

A ampliação do escopo da pesquisa de crise tem sólida base na crítica dos pesquisadores de segurança ao foco exclusivo na ameaça militar ao Estado-nação. A ideia é repensar e remodelar concepções convencionais de segurança, tratando de novos agentes de ameaça, desde o terrorismo a forças climáticas destrutivas, ou seja, quaisquer ameaças a valores considerados essenciais para a sustentação de uma sociedade<sup>114</sup>. O que está em jogo

---

<sup>113</sup> ROBINSON, 1996, p. 24-25.

<sup>114</sup> BOIN; EKENGREN; RHINARD, 2010, p. 451.



não é somente a viabilidade do Estado, mas, principalmente, a viabilidade da sociedade a ser protegida pelo Estado.

Nesta perspectiva, um terremoto ou uma grave falha de fornecimento de energia, argumentam seus defensores, representariam tanta ameaça à sociedade quanto um exército estrangeiro. O argumento é que, com o desvanecimento do perigo do confronto nuclear, após o fim da Guerra Fria, acaba se sobressaindo uma extensa gama de problemas que geram essas ameaças<sup>115</sup>.

A percepção, nesta abordagem mais abrangente, é retrabalhada, pois está intimamente relacionada à comunicação. Se antes o foco se restringia às percepções dos líderes de Estado, agora também abrange a percepção dos atores internos, principalmente os cidadãos. Boin, Ekengren e Rhinard lembram que o conceito de crise é uma construção semântica para caracterizar situações especiais. A intensidade ou alcance da crise, sob esse enfoque, não se determina somente pela natureza da ameaça, pelo nível de incerteza ou pelo tempo disponível para decisão, características anteriormente comentadas. É, em boa medida, o que as pessoas fazem dela. As percepções de ameaças dos cidadãos devem ser consideradas, e não somente as ameaças "objetivas", o que ressaltaria o teor construtivista desta abordagem<sup>116</sup>.

A importância da "prevenção de crise" sobre o "gerenciamento de crise", tão defendida, como vimos, na segunda metade da Guerra Fria, também é relativizada. Por mais preparado que esteja um governo, nunca se pode garantir que grandes rupturas não ocorrerão, pelo que não se pode confiar apenas em prevenção. Ela seria uma estratégia necessária e importante, mas somente quando se identificam, de antemão, as crises porvir. Crises complexas e não previsíveis, segundo Boin, Ekengren e Rhinard, requereriam uma estratégia de resiliência e preparação, para onde deveriam ser direcionados os esforços dos estudiosos de gerenciamento de crise e de políticas de segurança. Os autores sugerem o compartilhamento de ferramentas e conceitos de ambos os grupos como contribuição para a dissipação das fronteiras entre política doméstica e internacional, segurança interna e externa, e ameaças domésticas e externas. Tais áreas, num processo lento, estariam se tornando crescentemente similares em um mundo de ameaças e desafios globalizados<sup>117</sup>.

Ao mesmo tempo em que se busca a ampliação do espectro dos estudos de crise, fugindo do foco excessivo no Estado e na ameaça militar tradicional, crises interestatais não têm diminuído substancialmente nos anos pós-Guerra Fria, constatações que embasam as

---

<sup>115</sup> BOIN; EKENGREN; RHINARD, 2010, p. 452-453.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 459.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 459-460.

escolhas teóricas deste trabalho. Pelo Projeto ICB, desde o colapso da União Soviética até 2007 foram registradas 56 crises interestatais, sendo 34 antes do 11 de setembro de 2001 (3,4 por ano) e 22 após esta data (3,1 por ano). Para citar algumas de maior relevância: Kosovo (1999), Afeganistão/Estados Unidos (2001) e Israel/Líbano (2006)<sup>118</sup>. Além disso, não obstante o ataque ao paradigma central do Estado, persiste a aspiração de grupos nacionais/étnicos por autodeterminação<sup>119</sup>. Desta forma, apesar de tudo, o Estado mantém sua centralidade na política mundial, especialmente nas áreas de segurança-militar e político-diplomática. Tampouco se vislumbra como provável uma mudança significativa nas próximas décadas<sup>120</sup>.

## 1.8 TEORIAS EM ESTUDO

Vimos que as mudanças nos estudos de crises internacionais vêm refletindo a superação de paradigmas. Foi assim com a bipolaridade e o risco nuclear entre as superpotências, e continua com o do Estado como ator hegemônico no sistema internacional. Mas outro crescentemente criticado nos estudos das Relações Internacionais tem sido o do Estado como ator unitário, o que levanta questionamentos quanto ao papel de atores internos aos Estados no processo decisório relativo à crise internacional. Em paralelo e, às vezes, de forma combinada, questiona-se, também, quanto às diferenças de influência da configuração institucional de distintos regimes de governo nas decisões durante as crises internacionais, como ocorre no debate da paz democrática. Essas tendências fazem surgir teorias, ao nascer do século XXI, como as de Schultz (2001) e Bueno de Mesquita et al. (2003), a serem detalhadas no próximo capítulo. Ambas provenientes do dito *mainstream* da Ciência Política anglo-saxônica e focadas no processo decisório; abordagem, como vimos, comum nas pesquisas sobre crises, mas com peculiaridades que refletem as escolhas epistemológicas e metodológicas de cada autor.

Schultz investiga, por meio da sua "teoria informacional da democracia", como a competição política interna entre governo e oposição em Estados democráticos, visível

<sup>118</sup> Disponível em: <<http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em 8 mar. 2012.

<sup>119</sup> O Sudão do Sul, declarado Estado soberano, em 9 de julho de 2011, foi a última admissão de um Estado-membro (194º) da ONU, em 14 de julho de 2011. Um caso bastante recente de pleito para aceitação como Estado-membro é o da Autoridade Nacional Palestina (ANP), apresentado à ONU em 23 de setembro de 2011. Disponíveis em: <<http://www.un.org/en/members/index.shtml>>; <<http://www.goss.org/>>; e <<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11152.doc.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

<sup>120</sup> BRECHER; WILKENFELD, 2000, p. xx-xxi.

externamente, influencia as decisões de seus líderes e dos líderes dos Estados oponentes, nas situações de crise, quanto à ameaça ou uso efetivo da força. Schultz justifica seu trabalho não só pelo percebido aumento de Estados no sistema internacional ao final do século passado, mas, principalmente, pelo aumento do número de Estados considerados democracias e pela persistência da ameaça ou uso da força militar como instrumento na política internacional. O autor sustenta que quando Estados democráticos estão firmemente decididos a usar a força contra oponentes, são mais convincentes que os não-democráticos, pois estes não possuiriam mecanismos transparentes semelhantes para sinalizar uma decisão unificada. Assim, os riscos de ameaças vindas de líderes não-democráticos talvez não fossem óbvios aos oponentes. Enfatizando esse poder da informação sinalizada pelo apoio ou oposição política interna no Estado democrático, Schultz constrói modelos de jogos de negociação de crise, e, a partir deles, gera e testa empiricamente (por estatística e estudos de caso) hipóteses relativas às decisões de uso ou ameaça de uso da força<sup>121</sup>.

A Argentina, em 1982, era um país em desenvolvimento governado por uma Junta militar, e o Reino Unido, uma democracia do Primeiro Mundo, ambas vivendo, cada qual na sua medida e à sua maneira, crises econômica e de prestígio frente ao sistema internacional, na fase final da Guerra Fria. A perspectiva em se utilizar esta crise sob o modelo apresentado por Schultz se desenvolve com o intuito de verificar em que medida, por exemplo, essas condições de cada ator, com pressões internas e externas, influenciaram na sinalização entre ambos durante a crise, decidindo o rumo dos acontecimentos.

Enquanto isso, Bueno de Mesquita, Smith, Siverson e Morrow, divulgam em 2003 uma teoria geral chamada de "teoria dos incentivos políticos". Eles buscam explicar os mecanismos<sup>122</sup> que regem a seleção política de um líder no governo, assim como sua manutenção no poder, e que influenciam decisões ligadas à distribuição de recursos na sociedade, em tempos de paz, de crise internacional ou de guerra. A partir desta teoria geral se constrói um modelo formal básico, calcado na teoria racional, e a partir deste se obtêm modelos formais específicos pelos quais se deduzem hipóteses para cada situação exposta acima. O modelo formal que interessa a este trabalho refere-se à influência dos mecanismos (tamanhos de *selectorado* e coalizão vencedora<sup>123</sup>), que caracterizam cada tipo de regime (especificamente, democracia e autocracia) e sua estrutura de sustentação, sobre uma maior

---

<sup>121</sup> SCHULTZ, 2001, p. 1-20.

<sup>122</sup> Os elementos principais desses mecanismos são chamados de *selectorate* (traduzido para o neologismo "seleitorado", como esclareceremos no próximo capítulo) e *winning coalition* (traduzido para "coalizão vencedora"). Esses são conceitos criados pelos autores e serão explicados no próximo capítulo.

<sup>123</sup> Cf. nota anterior.

ou menor propensão à guerra e sobre o esforço de guerra, caso se decida por ela. Os autores propõem que o modelo formal básico, apropriadamente modificado para lidar com o aspecto diádico do conflito internacional, ajuda a elucidar o mecanismo causal que rege as possíveis ligações entre democracia e propensão à guerra<sup>124</sup>.

Na crise das Malvinas/Falkland em particular, verificaremos como o fato do Reino Unido viver uma democracia e o da Argentina ser governada por uma Junta militar se relacionam com as hipóteses elaboradas pelos autores. Tais hipóteses se referem às decisões na crise que levam ao conflito ou à negociação e ao esforço de guerra, e se referem, também, à manutenção ou não das lideranças no poder como resultado da crise/guerra.

## 1.9 CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo, tratamos do fenômeno "crise", considerando suas origens etimológicas e contexto do surgimento de seus estudos, na segunda metade do século passado e, eminentemente, no ambiente anglo-saxão, como é comum nos temas das Relações Internacionais.

Além disso, vimos que o protagonismo exercido pelo decisor numa crise torna tal fenômeno intimamente relacionado às pesquisas sobre processo de tomada de decisão. Ao mesmo tempo, a importância das causas subjacentes das disputas, e não somente das imediatas, alerta para um problema: a ênfase no processo decisório pode se revestir de uma superficialidade que esconda questões contextuais relevantes para o entendimento mais consistente da dinâmica da crise. Teremos a chance de nos defrontar com tal questão no caso a ser estudado.

As justificativas para os estudos de crises se relacionam claramente às características que, ao mesmo tempo, baseiam as tentativas de definição do fenômeno. Além dele ser tão presente, ou mais, quanto a guerra nas interações sociais, apresenta fatores complicadores que o tornam mais difuso, como incertezas, percepções (próximas ou não da realidade objetiva), senso de urgência, entre outros. É um fenômeno de várias faces, de identidades diversas, conforme cada caso, e cuja crescente complexidade só aumenta o desafio dos teóricos e reforça a permanência de seus estudos. A forma de condução das crises entre as superpotências, na Guerra Fria, indicada na construção de conceitos como gerenciamento e prevenção, ilustra essa complexidade. Dicotomias como perigo e oportunidade, competição e

---

<sup>124</sup> BUENO DE MESQUITA, 2003, p. xi-xiii.

cooperação, que normalmente expressam a dualidade de propósitos das interações conflitantes entre Estados, revelavam a impossibilidade de definir, claramente, os limites entre tais conceitos.

Nas abordagens realizadas sobre crise internacional, dois pontos parecem ser os extremos de referência para um *dégradé* de inúmeras outras entre eles: o processo decisório (decisor, agente) e o sistema (estrutura). A partir deles, vimos que a grande questão é saber qual amplitude, quais métodos e quais variáveis serão considerados na composição do estudo, e qual ponto de referência atrairá mais o centro de gravidade (foco) da abordagem. Tais escolhas, peculiares a cada pesquisa, definirão o entendimento \_mais ou menos completo, com maior ou menor precisão\_ de quais variáveis do ambiente (nacional ou internacional) afetam, e em que medida, as decisões em crises; ou seja, como as estruturas moldam o processo decisório. Assim era no século passado, e assim continua sendo, com maior ou menor atenção às mudanças de paradigmas nas Relações Internacionais, como o do Estado como ator hegemônico e do Estado como ator unitário. A primeira mudança enseja o aumento do leque de ameaças para além das militares entre Estados, e a segunda, a maior atenção à influência de atores internos e de configurações institucionais internas nas decisões entre a paz e a guerra. Aí entram as teorias de Schultz e Bueno de Mesquita et al., a serem exploradas nos próximos capítulos. O ambiente anglo-saxão, do qual se originam, evidentemente orienta suas escolhas, quando suas pesquisas se baseiam, em maior ou menor grau, no debate da paz democrática, próprio da Ciência Política estadunidense. Isto pode vir a explicar a escolha de certas variáveis e o descarte de outras. Relembrando Soares, teorias e conceitos por elas articulados possuem parâmetros culturais e estruturais. Esperamos estar atentos a isso no teste das teorias e na análise final, no capítulo 3 e nas considerações finais.

No próximo capítulo, será exposta a postura metodológica que utilizaremos nos testes, além do detalhamento das teorias, explicando suas hipóteses e mecanismos causais correspondentes, para familiarização do leitor, antes da contraposição das evidências da crise entre Argentina e Reino Unido.

## 2 ABORDAGEM TEÓRICA

O desvanecimento das fronteiras entre política interna e internacional nos estudos de crise vinha se evidenciando e incentivando questionamentos a respeito do efeito de atores e condicionantes internos aos Estados sobre as decisões tomadas durante crises interestatais, com risco de conflito armado. Vimos que tais questionamentos inspiraram, na virada do século, teorias como as de Schultz e Bueno de Mesquita et al., cujos elementos mais importantes serão abordados neste capítulo, para, posteriormente, serem testadas com as evidências da crise das Malvinas/Falklands.

No presente capítulo, apresentaremos, na próxima seção, as inquietações ligadas tanto à inerente incompletude das teorias quanto ao fato de utilizarmos teorias de contexto (espacial, político, social, histórico, cultural etc) distinto do nosso, para explicar um caso real do nosso contexto. Em seguida a este momento de sinceridade intelectual, exporemos o contexto ontológico e epistemológico a partir do qual apresentaremos as ferramentas metodológicas a serem utilizadas nos testes das duas teorias. Nas duas seções seguintes, explicaremos o por quê de escolhermos tais teorias, e, finalmente, as descreveremos, explicando seus principais elementos.

### 2.1 INSPIRAÇÃO

A partir da predominância da literatura anglo-saxônica nos estudos das Relações Internacionais, em geral, e de crises internacionais, em particular, as inquietações que surgem, para estudiosos como os sul-americanos, dizem respeito ao que chamaríamos de lacunas explicativas das teorias, provenientes, em parte, dessa distinção de contextos. Uma vez que não seguimos, aqui, uma linha positivista, que argumenta ser possível para Ciências Sociais serem puramente objetivas e livres de valores<sup>125</sup>, seria de fato uma preocupação de cunho etnocêntrico.

Hermann admite essa tendência em teorias sobre processo de tomada de decisão em crise internacional. Para ela, os modelos de tomada de decisão em política externa possuem claramente um "sabor estadunidense" (*US-flavor*). Como resultado, esse viés, segundo Hermann, tem tornado difícil a generalização a outros países e sujeitado pesquisadores a pontos cegos sobre tomada de decisão em governos e culturas diferentes da matriz

---

<sup>125</sup> FURLONG; MARSH, 2010, p. 194.

estadunidense<sup>126</sup>.

Cervo, por seu turno, ressalta a importância da variedade de teorias e da necessidade de se tomá-las com senso crítico, em *Relações Internacionais*. As razões para tal necessidade seriam, primeiro, porque teorias são epistemologicamente insuficientes, e, segundo, porque sustentam decisões que carregam interesses, valores, visão de mundo e capacidades de quem as concebe<sup>127</sup>. A lacuna explicativa das teorias, referida acima, seria uma decorrência presumível destes dois aspectos citados por Cervo. Este efeito, em maior ou menor grau, é inevitável. Para Cervo, em coerência com o pensamento de Soares, citado no capítulo anterior, os aspectos da influência cultural na formação das teorias e do interesse nacional na sua aplicação mostram que elas seriam, na verdade, nacionais ou regionais. Tais aspectos seriam os motivos para a inadequação de lhes atribuir alcance explicativo universal e para o perigo de adotá-las como orientação política<sup>128</sup>. A seguir, ele exemplifica:

As teorias de matriz norte-americana, as mais bem elaboradas e consistentes, se adotadas de forma acrítica, seja pelo pensamento acadêmico ou político, favorecerão a visão de mundo norte-americana, com interesses e valores afins. A postura crítica diante dessas teorias traz o benefício de, pela lógica, modificar a ordem e orientá-la para a equalização de elementos oriundos das diversas identidades nacionais, regionais, civilizatórias, econômicas e de segurança (CERVO, 2008, p. 63).

Obviamente, teorias são artifícios simplificadores da realidade para que se possa, com certo grau de generalização, melhor entendê-la e explicá-la. A incerteza é se generalizações de teorias originárias dos grandes centros mundiais, sobretudo de linha anglo-saxônica, comprometem, e em que grau, a explicação de realidades distintas da sua origem. Não que elas não sejam construídas para explicar cenários alheios, mas é discutível se são apreendidos por seus formuladores aspectos relevantes, sejam culturais, sociais, políticos, ou conjunturais, que não lhes são familiares ou visíveis, exatamente por não serem oriundos daquele contexto. E como crises, segundo George, Hall e Simons, são extremamente dependentes do contexto, como já dissemos, isso pode afetar a capacidade explicativa de teorias que tratam desse fenômeno. Esses questionamentos surgem quando se aplicam tais teorias a casos como a crise das Malvinas/Falkland, localizada na região sul-americana e vivida por um ator desta região.

Partindo-se do aviso de Cervo, sugerimos dois caminhos para tratar, com a recomendada postura crítica, a inescapável existência de lacunas explicativas das teorias: um pela compreensão do significado de sua insuficiência epistemológica e suas manifestações (teorias como instrumento simplificador), de viés, em geral, mais objetivo; outro pela

---

<sup>126</sup> HERMANN, 2001, p. 47-81.

<sup>127</sup> CERVO, 2008, p. 61-62.

<sup>128</sup> CERVO, *loc. cit.*

compreensão dos aspectos ligados ao seu contexto de origem (interesses, valores, visões de mundo etc), que poderiam ser caracterizados como de carga etnocêntrica, mais difusos e de mensuração, normalmente, inviável. Discutiremos esses caminhos na próxima seção. Assumimos que o tratamento metodológico a ser aplicado no teste das teorias, no próximo capítulo, deve se preocupar com ambas as compreensões, pois acreditamos que, assim, estaremos atentos a indicadores (observáveis ou não) que nos permitam uma interpretação mais abrangente dos resultados dos testes.

## 2.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A insuficiência epistemológica está inevitavelmente relacionada à natureza das teorias. Conforme explicam Baylis, Smith e Owens, considerando teorias num sentido amplo (*lato sensu*), seu caráter simplificador exige decidir e escolher quais fatos da realidade importam mais, para, a partir deles, se poder entendê-la. Teorias seriam óculos com diferentes lentes coloridas, cada uma mostrando um mundo diferente. Só que ele não seria diferente; apenas pareceria diferente. A teoria, também, não seria uma opção. Os autores defendem ser impossível dizer "basta olhar os fatos", já que, somente se pode decidir quais dos incontáveis fatos serão observados, por meio da adesão a algum instrumento simplificador, esteja o indivíduo consciente ou não da teoria assimilada. Nesse sentido, teoria poderia ser a visão de mundo herdada da família, de um grupo de amigos, ou da mídia, podendo mesmo parecer, simplesmente, senso comum. Essa adesão subentende a adoção de pressupostos teóricos, que os autores acreditam ser mais implícitos que explícitos<sup>129</sup>.

Embora tratemos neste trabalho de teorias no sentido estrito, a abordagem desses autores nos é útil. Utilizando os caminhos apresentados na seção anterior, baseados no pensamento de Cervo, as teorias teriam os pressupostos explícitos mais próximos ao caminho da insuficiência epistemológica, ou seja, do aspecto simplificador das teorias. Isto porque tais pressupostos seriam conscientemente escolhidos, para informar os critérios de escolha dos fatos a serem considerados, algo normal para qualquer teoria. Por outro lado, como à teoria no sentido amplo, sob a ótica de Baylis, Smith e Owens, se aproximam aspectos relacionados à visão de mundo (por nós relacionado ao caminho do contexto de origem das teorias),

---

<sup>129</sup> BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 3-4. A questão crítica, colocada por **George e Bennett**, que nos interessa, é se a perda de informação e a simplificação prejudicam a validade e a utilidade da teoria (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 114).



entendemos por que seus pressupostos seriam mais implícitos<sup>130</sup>: justamente porque a assunção de tais pressupostos são, muitas vezes, inconscientes ao pesquisador, ou seja, seriam um *a priori*, do qual mesmo o pesquisador mais assumidamente neutro não estaria livre nas suas escolhas. Isto reforça a atenção recomendada com os dois caminhos indicados, no tratamento metodológico, para verificarmos as lacunas explicativas das teorias a serem aqui observadas.

Antes de examinarmos a metodologia dos testes, lembraremos dois conceitos que, necessariamente, a antecedem e a embasam: ontologia e epistemologia. Cada abordagem teórica pressupõe uma postura ontológica, que se relaciona a uma posição epistemológica, e das quais decorrem escolhas metodológicas do pesquisador. Em outras palavras, as posturas ontológica e epistemológica adotadas fundamentam o ferramental e os critérios utilizados para a escolha dos fatos considerados mais importantes. Isto serve tanto para os autores de quaisquer teorias como para quem vai testá-las, assumido determinado tratamento metodológico.

A postura ontológica de um pesquisador é a resposta à pergunta sobre qual é a natureza da realidade a ser investigada, ou seja, o que existe do qual se pode adquirir conhecimento<sup>131</sup>. Furlong e Marsh apresentam duas posições, embora não haja consenso sobre elas e suas nomenclaturas<sup>132</sup>: a do fundamentalismo (comumente chamado de objetivismo ou realismo), que postula a existência de um mundo "real", "objetivo", que independe do nosso conhecimento sobre ele; e a do antifundamentalismo (também chamado de construtivismo ou relativismo), que vê o mundo como socialmente construído<sup>133</sup>.

A postura epistemológica reflete a visão do pesquisador sobre o que podemos saber sobre o mundo<sup>134</sup>. Seria a resposta à pergunta sobre quais são as condições de aquisição de conhecimento daquilo que existe<sup>135</sup>. Decorreriam da postura ontológica do fundamentalismo duas posições epistemológicas principais: a do positivismo e a do realismo. Do

---

<sup>130</sup> Em consonância com **Thomas Kuhn**, os pressupostos implícitos estariam relacionados com paradigmas particulares que tendem a dominar a ciência, como visões de mundo, em dada época, e são tidos como inquestionáveis, o que afeta as questões formuladas pelos cientistas e como eles interpretam o que observam (KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10.ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. Título original: *The structure of scientific revolutions*).

<sup>131</sup> HAY, C. Political ontology. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Ed.). **The Oxford handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2011, p. 80-81.

<sup>132</sup> Para ilustrar a falta de consenso nas posições ontológicas, Hay apresenta as questões ligadas à relação entre indivíduos e coletividades sociais e entre estrutura e agência como as disputas ontológicas que têm atraído mais atenção e reflexão, em análise política. Um debate mais recente diz respeito, também, à relação entre as dimensões da matéria e da ideia, na realidade política (*Ibidem*, p. 88).

<sup>133</sup> FURLONG; MARSH, 2010, p. 185.

<sup>134</sup> FURLONG; MARSH, *loc. cit.*

<sup>135</sup> HAY, *op. cit.*, p. 82-83.

antifundamentalismo decorreria a posição epistemológica do interpretativismo<sup>136</sup>. Em resumo, ontologia se liga à natureza do mundo político e social; e epistemologia, ao que se pode saber dele. Metodologia seria o como se pode adquirir tal conhecimento<sup>137</sup>.

Conquanto não se discuta que a ontologia e a epistemologia estejam inevitavelmente relacionadas, existe uma discussão extensa sobre como elas se relacionam, o que não interessa diretamente ao escopo deste trabalho<sup>138</sup>. O importante, na nossa visão, é o pesquisador reconhecer, como ressaltam autores como Furlong e Marsh, as consequências de se adotar uma ou outra posição ontológica e epistemológica e as diferentes visões da relação entre elas<sup>139</sup>. Antes de expormos as posições assumidas neste trabalho e o motivo dessas escolhas, apresentamos a seguir um resumo das principais posições epistemológicas (Fig. 2), até porque percebemos na literatura de Ciência Política consultada uma tendência de combinação crescente entre elas, guardadas as respectivas limitações. Além disso, será importante termos em mente essas posições como um todo ao analisarmos as teorias em estudo e a abordagem do autor deste trabalho no teste destas teorias.

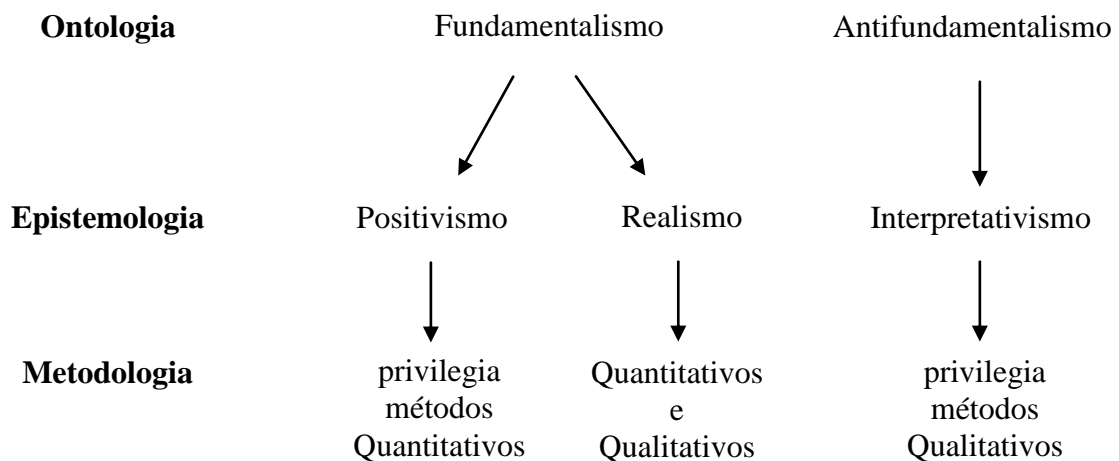


FIGURA 1 - Relação entre ontologia, epistemologia e metodologia

Fonte: MARSH; STOKER (2010, p. 186).

<sup>136</sup> FURLONG; MARSH, 2010, p. 186.

<sup>137</sup> HAY, 2011, p. 84.

<sup>138</sup> Autores como Hay defendem que existe uma linha direcional, sendo a ontologia anterior à epistemologia, e esta sendo anterior à metodologia (*loc. cit.*). Pós-estruturalistas, ao contrário, defendem que nem a ontologia nem a epistemologia seriam antecedentes uma da outra, mas, sim, mútua e inextricavelmente inter-relacionadas (SMITH, S. Positivism and beyond. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (Ed.). **Positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 11-46). Autores como Spencer seguem uma linha semelhante a de Hay, criticando os pós-estruturalistas com o questionamento de como ter uma teoria sobre o que é o conhecimento, sem alguma suposição prévia sobre a natureza do mundo (SPENCER, N. **On the significance of distinguishing ontology and epistemology**. Hegel Summer School, 2000. Disponível em: <<http://www.ethicalpolitics.org/seminars/neville.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2011).

<sup>139</sup> FURLONG; MARSH, *op. cit.*, p. 188-189.

A posição epistemológica do positivismo, em resumo, busca estabelecer relações causais entre fenômenos sociais, tende a preferir análises quantitativas e deseja encontrar descobertas "objetivas", passíveis de generalização. Para os positivistas as ciências naturais e as ciências sociais são análogas, podendo-se seguir um método científico rigoroso, deduzindo-se hipóteses das teorias e, então, submeter tais hipóteses a testes, na tentativa de falseá-las<sup>140</sup>. Pelas características acima descritas, poderemos perceber adiante que as duas teorias em foco neste trabalho, baseadas na teoria racional e em modelos formais para gerar suas hipóteses, se aproximam desta linha. A tradição interpretativista, a mais afastada do positivismo, se preocupa mais com a compreensão dos fenômenos que com sua explicação. Ela foca no significado que as ações têm para os agentes, prioriza o uso da análise qualitativa, e oferece, como resultados, por exemplo, interpretações da relação entre os fenômenos sociais estudados. Para os interpretativistas, os fenômenos sociais (exemplo: crise internacional) não podem ser compreendidos separadamente de suas interpretações, expressas, por exemplo, nos discursos (atos verbais) dos tomadores de decisão, que, aliás, também afetam o fenômeno. Já o realismo<sup>141</sup> busca por relações causais, assim como o positivismo, mas defende que existem, muitas vezes, relações estruturais entre os fenômenos sociais que não são diretamente observáveis<sup>142</sup>. Ainda assim, elas seriam cruciais para uma melhor explicação desses fenômenos. Ao mesmo tempo, o que é observável poderia oferecer uma falsa figura dessas estruturas, ou fenômenos, e seus efeitos. Desta forma, diferentemente do positivista, existe para o realista, frequentemente, uma dicotomia entre realidade e aparência. Um exemplo seria a diferença entre interesses reais que reflitam uma realidade material e interesses percebidos, que podem ser manipulados por forças poderosas na sociedade<sup>143</sup>. A implicação metodológica decorrente seria a utilidade tanto dos métodos quantitativos quanto dos qualitativos. Os primeiros seriam apropriados às relações que são diretamente observáveis, enquanto as

---

<sup>140</sup> Em termos metodológicos, existe uma estreita ligação da lógica positivista com a forma da investigação científica tradicional de detectar as regularidades na natureza, propor generalizações, deduzir o que isto implica para o próximo caso, e observar se a previsão ocorre. Caso ocorra, nenhuma ação consequente é necessária; caso não ocorra, ou se descarta a generalização, ou se corrige a mesma e se testam novas previsões (HOLLIS, M.; SMITH, S. **Explaining and understanding in International Relations**. Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 50).

<sup>141</sup> Embora pareça evidente a esta altura, é bom ressaltarmos que a postura realista não se refere à teoria Realista das Relações Internacionais, mas ao que autores como **George e Bennet** chamam de escola de pensamento do realismo científico, no âmbito da filosofia da ciência (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 136).

<sup>142</sup> Um exemplo seria o patriarcado: como estrutura, não pode ser diretamente observada, embora muitas de suas consequências possam ser vistas na sociedade (FURLONG; MARSH, 2010, p. 192). Não poderíamos deixar de citar, de forma análoga, como a estrutura da Guerra Fria (com elementos como a bipolaridade, tensões leste-oeste diminuindo o foco de possíveis tensões norte-sul, etc.) teve efeitos na crise das Malvinas/Falklands, como veremos.

<sup>143</sup> Esse exemplo faz da parte do Marxismo clássico, que, aliás, possui bastante influência na posição do realismo clássico (*Ibidem*, p. 204).

relações não observáveis seriam estabelecidas indiretamente, por meio da análise qualitativa<sup>144</sup>, o que nos interessa, conforme explicaremos.

As posições epistemológicas apresentadas, embora sejam referenciais, não são balizas fixas às quais cada pesquisador é obrigado a se amarrar. Ao longo do tempo, muitas críticas enriqueceram, e continuam enriquecendo, até onde pudemos pesquisar, o debate entre as várias correntes, fazendo com que seja crescentemente comum a adoção de posições intermediárias e combinadas entre essas três principais<sup>145</sup>. Reconhece-se cada vez mais que nenhuma delas é autossuficiente para explicar a realidade, o que vem favorecendo a utilização de múltiplos métodos nesta busca. Essa não autossuficiência está associada à ideia de "insuficiência epistemológica", utilizada por Cervo, como uma das dimensões geradoras de lacuna explicativa<sup>146</sup> das teorias, e não nos passa despercebida quanto à nossa posição epistemológica.

Com a realização dos testes das teorias, pretendemos revelar se as evidências da crise das Malvinas/Falklands confirmam ou não as hipóteses desenvolvidas por elas, e, a partir disso, analisar os motivos desses resultados. Mas não se pretende utilizar um teste numa acepção puramente positivista, de simples falseamento das hipóteses. Pretende-se, sim, seguir uma postura epistemológica realista, que nos permita a descoberta de lacunas explicativas decorrentes de variadas causas, observáveis e não observáveis. Isso inclui tanto a verificação mais tradicional da insuficiência epistemológica, contrapondo-se evidências e hipóteses, quanto a verificação de possíveis influências do contexto de origem das teorias nos resultados dos testes.

Assumimos, a partir daí, que, enquanto as dimensões da insuficiência epistemológica e do contexto de origem das teorias contribuem para as lacunas explicativas, o efeito da segunda nessa contribuição se daria normalmente através da primeira. Isto porque, mesmo escolhas teóricas sendo conscientes e baseadas em pressupostos explícitos, entendemos que, se existe uma influência de pressupostos implícitos, baseados em valores e visões de mundo, nas lacunas explicativas, conforme sugerem os estudos de Hermann e Cervo, essa somente se

---

<sup>144</sup> FURLONG; MARSH, 2010, p. 192-194; 204.

<sup>145</sup> Algumas variações incluem o "construtivismo moderno", que diminui a distância da linha positivista, aumentando o peso da "explicação" em relação à "compreensão"; e o "pós-positivismo", ou "comportamentalismo moderno" (do ramo positivista), que reconhece mais a interdependência da teoria e da observação, assim como a linha interpretativista. As variações do realismo incluem o "realismo moderno", que reconhece muito da crítica interpretativista, enquanto mantém um compromisso com a explicação causal e, especificamente, com o poder causal das estruturas não observáveis (*Ibidem*, p. 197; 200; 205).

<sup>146</sup> O termo "explicativa", na expressão "lacuna explicativa", não possui neste texto acepção restrita, conforme utilizado nas epistemologias positivista e realista, onde se sugere uma relação causal entre dois fenômenos sociais, pressupondo uma "explicação causal". Ele sugere, ao contrário, um significado mais amplo, incluindo, além da acepção acima, a de "compreensão", da epistemologia interpretativista.

daria através do aparelho teórico empregado. Tal situação não asseguraria, para nós, uma linearidade entre a primeira dimensão e fenômenos observáveis e entre a segunda dimensão e os não observáveis.

Desta forma, as análises provenientes dos testes deverão se basear tanto pela contraposição entre evidências e hipóteses quanto por uma busca mais profunda nas bases das teorias, investigando-se, tanto quanto possível, seus pressupostos explícitos e implícitos. Entendemos, assim, que, dentre as posturas epistemológicas apresentadas, a postura realista propicie um senso crítico mais enriquecido para análise das referidas teorias. Isto porque, além de analisar a existência de relações causais entre as variáveis, não despreza aspectos contextuais dessas teorias, normalmente expressos em pressupostos implícitos, e a influência deles na insuficiência epistemológica, normalmente expressa em pressupostos explícitos<sup>147</sup>. A FIG. 2 apresenta uma noção da relação entre os conceitos apresentados.

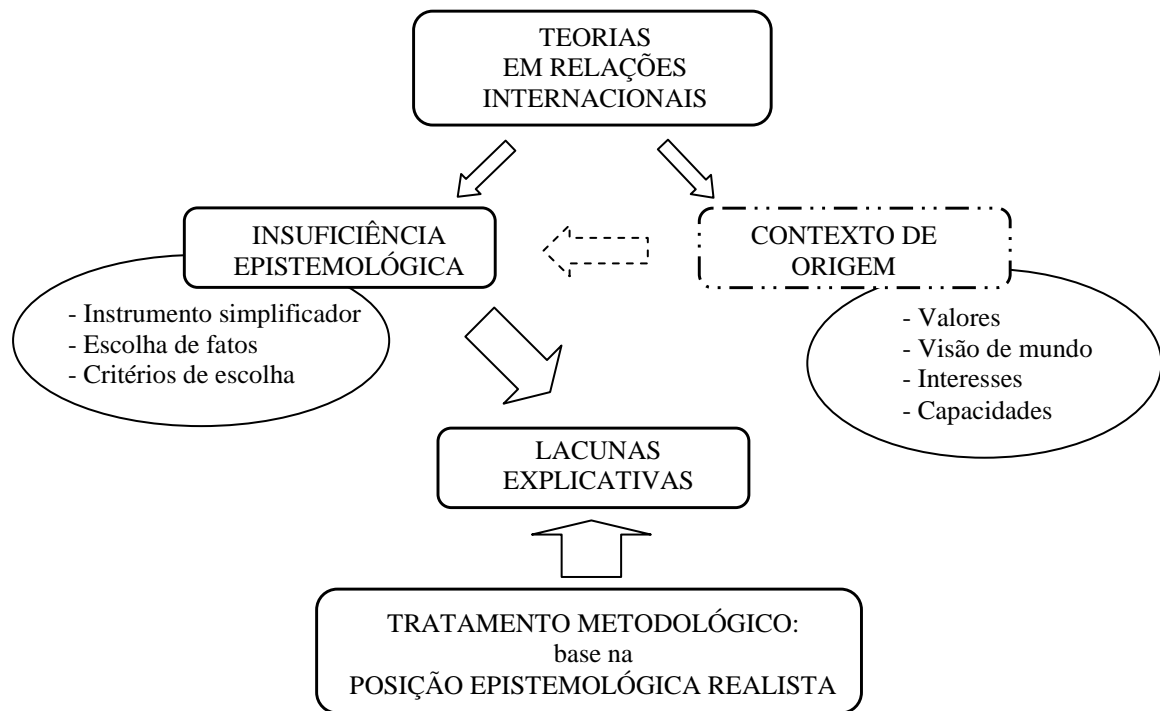


FIGURA 2 - Teorias em Relações Internacionais e suas lacunas explicativas

Fonte: adaptado de Cervo (2008).

<sup>147</sup> Normalmente, pelas linhas próximas à corrente positivista, se alega que teorias não devem ser testadas pela avaliação da validade de seus pressupostos. **Stephen Van Evera**, por exemplo, explica que um teste pergunta se a teoria funciona quando estão presentes as condições requeridas por ela para seu funcionamento. Posto desta forma, um teste, axiomaticamente, assumiria que seus pressupostos são verdadeiros. Testes sob condições que violam os pressupostos seriam injustos, segundo o autor. No entanto, ele mesmo ressalva que a validade dos pressupostos da teoria afeta sua utilidade, especialmente no mundo político, admitindo-se, portanto, a sua verificação para que se possa avaliar o poder explicativo das teorias. Ou seja, os pressupostos devem guardar alguma aderência com a realidade a ser explicada<sup>147</sup> (VAN EVERA. 1997, p. 39-40).

O objetivo deste trabalho, como sugerido, é verificar o poder explicativo das duas teorias mencionadas, a "teoria informacional da democracia" de Schultz e a "teoria dos incentivos políticos" de Bueno de Mesquita et al., para um único caso, a crise das Malvinas/Falklands, de 1982. O debate e exposição sobre posições ontológicas e epistemológicas visaram contextualizar e justificar, em termos teóricos, a assumida posição epistemológica realista, que dá sustentação, na nossa avaliação, à postura metodológica utilizada nos testes.

Este ferramental tem referência em George e Bennett, que se dedicam a mostrar, em sua obra, a importância e a forma de se utilizar estudos de caso no desenvolvimento e testes de teorias em Ciências Sociais. Os objetivos deste trabalho se enquadram nos propósitos estabelecidos pelos autores para testes de teorias: "fortalecer ou reduzir a sustentação de uma teoria; restringir ou ampliar suas condições de abrangência; ou determinar qual de duas ou mais teorias melhor explica um caso, tipo, ou fenômeno geral" (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 109, tradução nossa)<sup>148</sup>.

Nossa metodologia segue, inicialmente, a linha básica de expor as teorias e as previsões provenientes de suas hipóteses, verificar se as previsões se confirmam, pela confrontação com as evidências apresentadas, e expor uma interpretação para os resultados obtidos<sup>149</sup>. A peculiaridade diz respeito à maneira como se dará tal confrontação. Como utilizaremos um único caso (*single case*), aplicaremos o que George e Bennett chamam de métodos intracaso, dos quais eles expõem duas categorias: o método da congruência (*congruence*) e o do rastreamento de processo (*process-tracing*). Ambos são tidos como complemento e alternativa a outros métodos, como os estatísticos, utilizados para grande número de casos (*large-n*), e os comparativos, para pequeno número de casos (*small-n*)<sup>150</sup>. Tal característica nos favorece, já que ambas as teorias sob teste utilizam métodos estatísticos nas verificações de seus modelos, para formulação de suas hipóteses.

Os métodos intracasos, diferentemente da lógica da experimentação científica dos métodos comparativos<sup>151</sup>, utilizam uma lógica de interpretação causal. No método da

---

<sup>148</sup> No original: *to strengthen or reduce support for a theory, narrow or extend the scope conditions of a theory, or determine which of two or more theories best explain a case, type, or general phenomenon.*

<sup>149</sup> VAN EVERA, 1997, p. 104-105.

<sup>150</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 178.

<sup>151</sup> O método comparativo mais conhecido e ainda dominante, segundo George e Bennett, é o método de comparação controlada, o estudo de dois ou mais casos de um fenômeno bem especificado que se assemelham em todos os aspectos, exceto um. Quando estes casos são encontrados, esse método provê o equivalente funcional a um experimento, que habilita o investigador a fazer uso da lógica da experimentação científica para formular inferências causais. Achar casos com essa característica é a grande dificuldade deste método. Daí a alegação dos autores de que os métodos intracasos, que não usam a lógica da experimentação, servem como alternativa e complemento a métodos como o comparativo (*Ibidem*, p. 151-153).

congruência, verifica-se se a relação entre os valores da variável independente e dependente, na teoria, se repete entre um mesmo valor de variável independente, no caso real, e seu resultado na dependente. Caso tal congruência se confirme, considera-se a possibilidade de confirmação da relação causal teórica, mas se deve, antes, por meio de outras verificações, averiguar a significância dessa consistência inicial<sup>152</sup>. Uma dessas verificações é utilizando o método do rastreamento de processo. Ele é definido por George e Bennett (2005, p. 176, tradução nossa) como "um procedimento para identificar passos intermediários num processo causal que levam ao resultado de uma dada variável dependente num caso particular, num contexto histórico particular"<sup>153</sup>. Em outras palavras, busca-se identificar o mecanismo causal<sup>154</sup> interveniente, entre as variáveis independentes e os resultados na variável dependente, que permita ao investigador reconhecer as razões para a tomada de determinadas decisões<sup>155</sup>.

Como o método do rastreamento de processo se mostra mais invasivo na "caixa preta" que separa a variável independente da variável dependente, analisando, também, variáveis intervenientes e condicionantes, ele suplanta o método da congruência, desde que exista quantidade suficiente de dados para verificação da cadeia causal entre essas variáveis extremas<sup>156</sup>. Desta forma, priorizaremos o método do rastreamento de processo.

<sup>152</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 181-182.

<sup>153</sup> No original: *a procedure for identifying steps in a causal process leading to the outcome of a given dependent variable of a particular case in a particular historical context.*

<sup>154</sup> Embora não exista definição exata de mecanismo causal, adotamos aqui a definição de George e Bennett. Eles o definem como "processos físico, social ou psicológico não observáveis, por meio dos quais, agentes com capacidades causais operam, mas somente em contextos ou condições específicas, para transferir energia, informação ou significância a outras entidades. Em fazendo isso, o agente causal altera as características, as capacidades ou as tendências da entidade afetada, persistindo até mecanismos causais subsequentes agirem sobre ele. Se for possível se medir as alterações na entidade que recebe a ação após a intervenção do mecanismo causal, de forma isolada de outros mecanismos, no tempo ou no espaço, então se pode dizer que o mecanismo causal gerou uma mudança observada nesta entidade. O desafio da inferência, apontam os autores, é isolar um mecanismo causal de outro, e, de forma mais geral, identificar as condições sob as quais um mecanismo particular se torna ativado" (GEORGE; BENNETT, *op. cit.*, p. 137, tradução nossa). No original: *unobservable physical, social, or psychological processes through which agents with causal capacities operate, but only in specific contexts or conditions, to transfer energy, information, or matter to other entities. In so doing, the causal agent changes the affected entity's characteristics, capacities, or propensities in ways that persist until subsequent causal mechanisms act upon it. If we are able to measure changes in the entity being acted upon after the intervention of the causal mechanism and in temporal or spatial isolation from other mechanisms, then the causal mechanism may be said to have generated the observed changes in this entity. The inferential challenge, of course, is to isolate one causal mechanism from another, and more generally, to identify the conditions under which a particular mechanism becomes activated.*

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>156</sup> Tal entendimento é corroborado quando os autores ressaltam que a aplicação do método do rastreamento de processo, combinado com o da congruência, pode ajudar na citada averiguação da significância da consistência inicial entre uma previsão teórica e um caso real, obtida por meio deste último método. Pode-se avaliar se essa consistência é espúria, identificando-se outros processos causais, ou produzir novas explicações para casos anômalos (*deviant cases*) que a teoria falhou em prever corretamente (*Ibidem*, p. 201).

Antes de mostrarmos na próxima seção os motivos de escolhermos as teorias indicadas para teste e expô-las nas seções seguintes, convém mencionar que ambas se encaixam numa geração de teorias mais recentes, caracterizadas pela exibição de modelos formais, que geram suas hipóteses. George e Bennett citam este tipo de teoria quando as alinham a dois tipos prévios (método estatístico e de estudos de caso), para explicar a contribuição dessas três gerações para o desenvolvimento da Ciência Política, no exemplo da tradicional linha de pesquisa da paz democrática. A primeira geração de pesquisa empírica sobre a paz democrática se desenvolveu, segundo os autores, desde os anos 1960 até os anos 1980, com a proeminência dos métodos estatísticos. A segunda, dos anos 1990, começou a usar mais os estudos de caso, por meio dos quais se testavam, mais diretamente, mecanismos causais considerados relevantes, se desenvolviam, mais precisamente, variáveis existentes e se identificavam outras. A terceira, dentro da qual se situam as teorias de Schultz e de Bueno de Mesquita et al., tem usado modelos formais para aperfeiçoar teorias sobre esse fenômeno e testado tais teorias revisadas tanto com pesquisas estatísticas quanto com estudos de caso<sup>157</sup>. A teoria informacional da democracia, de Schultz caracteriza-se por uma pesquisa multimétodo que testa um modelo formal com evidência estatística e com cinco estudos de casos. Bueno de Mesquita et al. fazem algo semelhante com sua teoria dos incentivos políticos, com a diferença de utilizarem, para a parte que trata das decisões em crise internacional, apenas um caso; ainda assim, não como um estudo de caso aprofundado, mas apenas para ilustrar o funcionamento da teoria. O que faremos nesta oportunidade é testar as hipóteses geradas pelos modelos criados por estas teorias com a aplicação de um único caso (*single case*), com foco especial numa crise envolvendo um ator estatal sul-americano, no século XX.

### 2.3 POR QUE ESTAS TEORIAS?

Inicialmente, elas são teorias relativamente recentes que tratam sobre a tomada de decisão em situação de crise interestatal. A "teoria informacional da democracia", de Kenneth Schultz, foi publicada no livro *Democracy and coercive diplomacy*, em 2001, enquanto a "teoria dos incentivos políticos"<sup>158</sup>, de Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph

<sup>157</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 38-41. Os autores indicam registros de argumentos da existência da paz democrática desde Immanuel Kant e Woodrow Wilson, mas citam um artigo de Dean Babst, de 1964, como um início da pesquisa contemporânea sobre o tema. Esta sofrerá uma rápida expansão no final dos anos 1970 e anos 1980, com exemplos como Rudolph Rummel, Michael Doyle e Bruce Russett.

<sup>158</sup> Embora Schultz e Bueno de Mesquita et al. não tenham oficialmente cunhado um nome para a suas teorias, estas expressões por vezes são utilizadas em seus textos e, por representarem a essência de seus argumentos, serão utilizadas neste trabalho. No caso de Bueno de Mesquita et al., pode também ser utilizado o termo



M. Silverson e James D. Morrow, foi publicada no livro *The logic of political survival*, em 2003.

Ademais, esses livros são obras oriundas do que se costuma chamar de *mainstream* da Ciência Política e das Relações Internacionais. Kenneth A. Schultz, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford, atualmente, é Professor (*Professor*, também chamado de *Full Professor*), desde setembro de 2010, do Departamento de Ciência Política da mesma Universidade. Entre alguns prêmios de sua carreira acadêmica, o mais recente é o *Dean's Award for Distinguished Teaching, School of Humanities and Sciences*, da Universidade de Stanford (2011), e seu livro mais recente publicado, *World politics: interests, interactions and institutions* (New York: W. W. Norton & Company, 2010)<sup>159</sup>.

Bruce Bueno de Mesquita, o autor principal da teoria em questão, por sua vez, é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Michigan, e tem mais de 40 anos de vida profissional acadêmica, com cerca de 15 livros e mais de 100 artigos publicados, e prêmios recebidos. Sua experiência acadêmica dos últimos 10 anos inclui cargos como o de Diretor do Centro para Resolução de Conflito e Cooperação Multilateral, da Universidade de Nova Iorque, desde 2001; e o de Chefe do Departamento de Política da Universidade de Nova Iorque, de 2003 a 2006. Já exerceu o cargo de Professor, também, nas Universidades de Yale, Cornell, Stanford e Califórnia (Berkeley). É, atualmente, membro do Conselho Editorial de periódicos como *Foreign Policy Analysis*, *International Studies Quarterly*, *Journal of Politics*, dentre outros. Ao mesmo tempo, achamos relevante citar a proximidade da vida acadêmica do autor com suas atividades de negócios. De 1981 a 2003, por meio da firma *Decision Insights, Inc.*, ele, como membro-fundador, prestava serviços de consultoria especializada em análises preditivas por meio de sistemas de resolução de problemas e de tomada de decisão<sup>160</sup>. A partir de 2003, como sócio-fundador da *Mesquita & Roundell, LLC (M&R)*, provê serviços de apoio à decisão e consultoria em áreas como fusão e aquisições, regulamentação do governo e negociações de contrato. Esta e outras firmas utilizam modelos desenvolvidos por ele para assessoria em negociações complexas de múltiplos atores. Seus clientes incluem grandes empresas pelo mundo, assim como o governo dos Estados Unidos e governos aliados, como Reino Unido, Holanda, França, Austrália e Japão, em questões ligadas à segurança

---

"teoria do *seleitorado*", ou "teoria da paz do *seleitorado*" para o modelo específico sobre decisões em crise internacional, um trocadilho com a "teoria da paz democrática".

<sup>159</sup> Currículo atualizado em setembro de 2011. Disponível em: <[http://iis-db.stanford.edu/staff/3251/Kenneth\\_Schultz-CV.pdf](http://iis-db.stanford.edu/staff/3251/Kenneth_Schultz-CV.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>160</sup> Theory Talks #31. Bruno Bueno de Mesquita. Bruce Bueno de Mesquita on game theory, prediction and fear of logics in IR. Disponível em: <<http://www.theory-talks.org/2009/06/theory-talk-31.html>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

nacional,<sup>161</sup>.

Essa apresentação dos autores visa, também, ainda que superficialmente, mostrar pequena parcela do contexto de atuação dos mesmos, centralizado, obviamente, no eixo acadêmico.

Nas próximas seções, apresentaremos as teorias a serem testadas. Embora sejam seções predominantemente descritivas, elas são importantes para que o leitor possa conhecer os principais elementos das teorias, seus modelos e hipóteses decorrentes, de forma a facilitar, no capítulo seguinte, o entendimento dos testes, frente às evidências da crise das Malvinas/Falklands, e a compreensão das análises decorrentes.

## 2.4 TEORIA INFORMACIONAL DA DEMOCRACIA

A abordagem de Schultz examina a influência da política doméstica no uso e grau de sucesso da diplomacia coercitiva<sup>162</sup>. Ele se diz levado a estudar esta questão, sob a perspectiva da Ciência Política, pelo crescente interesse, desde a década de 1990, na influência das instituições políticas e atores domésticos na política internacional, como reflexo do afastamento do paradigma tradicional do Estado unitário em Relações Internacionais<sup>163</sup>. Sob a perspectiva prática, duas observações são notáveis ao autor. Uma é o aumento do número de Estados democráticos, de 69 dentre os 167 existentes (41%), ao final da Guerra Fria, para 120 dentre os 192 existentes (63%), em 1999. Desde 2000 houve variações, mas em 2010 o quadro não era muito distinto: havia 115 Estados considerados democráticos dentre os 192 existentes (60%)<sup>164</sup>. Outra observação é a persistência da ameaça e uso da força militar como característica da política internacional. Como exemplos são citadas a Guerra do Golfo (1991), a crise do estreito de Taiwan (1996), e a de Kosovo (1999)<sup>165</sup>, tendência que não se modificou na primeira década deste século, como demonstram os casos da Guerra do Afeganistão (início em 2001), do Iraque (início em 2003) e da intervenção na Líbia (2011). Schultz quer destacar

<sup>161</sup> Currículo atualizado em fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://politics.as.nyu.edu/object/brucebueno/demesquita.html>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

<sup>162</sup> **George** conceitua diplomacia coercitiva como uma das estratégias defensivas no gerenciamento de uma crise gerada pelo esforço adversário em mudar o *status quo* em seu favor. Ela seria utilizada para pressionar o adversário a reverter sua provocação, por meio de persuasão, mais que de ameaça (GEORGE, 1991, p. 17). São os seguintes os efeitos da influência mencionada por **Schultz** a serem investigados: a decisão de um Estado em empregar a ameaça do uso da força, para resolver uma disputa com outro Estado; o caminho que os Estados alvos de tais ameaças escolhem como resposta; quem ganha e quem perde na negociação; e se a questão é resolvida ou não pela guerra (SCHULTZ, 2001, p. 1).

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 2-3.

<sup>164</sup> Os dados obtidos por Schultz seguem os critérios da organização *Freedom House*. Disponível em: <[http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW\\_2011\\_Booklet.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf)>. Acesso em: 2 jan 2012.

<sup>165</sup> SCHULTZ, *op. cit.*, p. 3.

a perspectiva de que, na maioria desses casos, a decisão de ameaçar ou usar a força normalmente é debatida, publicamente, no ambiente interno das nações democráticas envolvidas.

#### 2.4.1 ARGUMENTO CENTRAL

A pergunta central de Schultz é como as instituições e práticas democráticas influenciam o uso de ameaças<sup>166</sup> para travar guerras e como tais ameaças são interpretadas pelo oponente<sup>167</sup>. Para respondê-la, Schultz, inicialmente, examina fatores que ele considera determinantes no surgimento de crises e na sua escalada para guerras.

Um desses fatores é a incerteza no trato das informações entre os Estados em disputa. Quando os Estados possuem informações, não visíveis a outros Estados, sobre sua disposição e capacidade de travar uma guerra, eles possuem *informação privada*, e existiria aí uma condição de *informação assimétrica*. Se as expectativas quanto a resultados e custos da guerra se baseiam em informações disponíveis a todos, a condição seria de *informação completa*, o que facilitaria a aceitação de um acordo por ambos os lados, ao invés da guerra<sup>168</sup>. No caso da crise das Malvinas, por exemplo, o que caracterizou, inicialmente, a informação assimétrica foi a intenção secreta do governo argentino em executar a ocupação<sup>169</sup> do arquipélago, o que surpreendeu o governo do Reino Unido, que demonstrava não acreditar na disposição e capacidade da Junta militar em executar tal ação. Da mesma forma, como será discutido em mais detalhes, os tomadores de decisão argentinos, quando executaram a ocupação das ilhas, não esperavam que o governo de Margaret Thatcher reagisse prontamente com força militar de vulto, com a determinação de recuperar o arquipélago. As informações de que dispunham os faziam acreditar que tal reação britânica era improvável.

Outro fator considerado por Schultz são os interesses conflitantes em relação a bens em disputa. Se a informação privada cria incerteza quanto ao sucesso de acordos a serem negociados, os interesses conflitantes criariam incentivos para os Estados manipularem sua informação privada estrategicamente, dificultando a redução da incerteza. Como consequência desta combinação, os resultados das crises dependeriam crucialmente dos esforços dos Estados em revelar e explorar informação privada por meio do uso de ameaças e

---

<sup>166</sup> A acepção de "ameaça", utilizada por Schultz em sua teoria, pressupõe a possibilidade de ações militarizadas.

<sup>167</sup> SCHULTZ, 2001, p. 231.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 4, grifo nosso.

<sup>169</sup> Neste trabalho utilizaremos, indistintamente, os termos "ocupação" e "invasão" para nos referirmos à ação militar inicial argentina nas ilhas Malvinas/Falklands, no dia 2 de abril de 1982.

outros sinais<sup>170</sup>.

A credibilidade também interessa ao raciocínio de Schultz, pois está relacionada aos esforços dos Estados em sinalizar determinação com ameaças e demonstrações de força, nas situações de crise. Obviamente, ela deve estar associada à capacidade, sem a qual não será exercida a coerção necessária para mudança de atitude do oponente. No entanto, o conflito de interesses em situações de crise gera, segundo o autor, incentivos para os Estados exagerarem na demonstração de sua determinação, na esperança de fazer o outro lado recuar. Assim, nem todas as ameaças são críveis, mesmo as que acabam por ser verdadeiras. Superar os efeitos da informação assimétrica requer, então, que os atores encontrem meios de mostrar determinação com credibilidade, dados os incentivos à dissimulação<sup>171</sup>.

Tal dinâmica impulsiona o autor a pensar sobre os efeitos das instituições domésticas das democracias nas crises internacionais. Os sistemas democráticos, diferentemente dos não democráticos, permitem a contestação pública. Assim, na medida em que as crises são conduzidas pelos esforços dos Estados em se comunicarem e/ou explorarem informações privadas, a competição política aberta criaria condições favoráveis para se revelar informação tanto para a audiência doméstica quanto para a estrangeira<sup>172</sup>.

Nesta situação, surgem dois efeitos fundamentais no argumento da teoria. O primeiro é o efeito restritivo, onde, nas democracias, os partidos de oposição, em função das condições políticas e militares, podem constranger o governo politicamente, tornando arriscada e pouco atrativa a ameaça de uso da força contra outro Estado. Os governos democráticos, em comparação com os não democráticos, possuiriam menos oportunidades de explorar suas informações privadas, se utilizando do blefe. Internacionalmente, tal situação revelaria suas restrições, tornando-os mais seletivos quanto à realização de ameaças. O segundo efeito é o confirmatório, onde ameaças feitas por governos democráticos, com apoio de partidos de oposição, seriam mais efetivas que as feitas pela contraparte não democrática, ou seja, teriam maior probabilidade de fazer o Estado alvo recuar, evitando a guerra. O modelo de competição política doméstica, formulado por Schultz, mostra que, quando os custos da guerra são baixos em relação aos interesses em disputa, a oposição doméstica possui incentivos eleitorais para, publicamente, apoiar as ameaças do governo. Internacionalmente, este comportamento sinalizaria ao Estado rival que o governo possui incentivos políticos para

---

<sup>170</sup> SCHULTZ, 2001, p. 231.

<sup>171</sup> *Ibidem.*, p. 4-5. A credibilidade é tida como a crença gerada no oponente de que as ameaças emitidas serão executadas, e a capacidade, tida como as forças militares necessárias para infligir dano, ocupar territórios, derrotar exércitos inimigos etc.

<sup>172</sup> *Ibidem.*, p. 6.

levar a cabo sua ameaça. A comparação, portanto, é que ameaças de governos democráticos teriam mais credibilidade para os Estados alvo que as de governos não democráticos, que atuariam como uma voz solitária do Estado<sup>173</sup>.

Percebemos, portanto, que o aspecto da crise internacional enfatizado na pesquisa de Schultz é o da comunicação entre as partes em disputa, representado pelos sinais emitidos pelos atores políticos domésticos de uma democracia, com relação à ameaça ou uso da força.

## 2.4.2 ABORDAGENS ALTERNATIVAS

O objetivo de Schultz é desenvolver uma teoria que, a partir do controverso e amplamente debatido conceito da "paz democrática" (a conhecida alegação que Estados democráticos não fazem guerra entre si), gere novas hipóteses. Neste esforço, ele utiliza três perspectivas alternativas, que dominaram o debate da paz democrática, para confrontar as previsões de sua teoria. São elas a escola normativa<sup>174</sup>, a escola das restrições institucionais<sup>175</sup> e o neorrealismo<sup>176</sup>, sendo as duas primeiras versões da paz democrática.

Schultz posiciona sua abordagem entre o neorrealismo e a teoria da paz democrática. Ele deseja mostrar que a maioria das teorias existentes sobre democracia e guerra, incluindo as três acima, trata, principalmente, sobre *interesses* ou *preferências*, o que lhes traria limitações. Seu enfoque, distintamente, tem predomínio na *informação*, pois a disponibilidade de informação e a natureza da interação estratégica, sob condições de incerteza, interferem,

---

<sup>173</sup> SCHULTZ, 2001, p. 7-9.

<sup>174</sup> Na abordagem normativa, dois amplos conjuntos de normas prevalentes em democracias, especialmente as liberais, \_a preferência pela solução não violenta de disputas e o respeito por governos legítimos e liberais\_ fariam com que democracias não travassem guerras entre si. As guerras entre democracias e não democracias ocorreriam ou pelo oportunismo dos líderes autocráticos em explorar o "pacifismo natural" das democracias, ou, por ideologia, pela imposição à força da democracia aos estados autocráticos por parte de estados democrático-liberais (RUSSETT, 1993; OWEN, 1997; DOYLE, 1986 citado por SCHULTZ, 2001, p. 12). RUSSETT, B. **Grasping the democratic peace**. Princeton: Princeton University Press, 1993. OWEN, J. M. **Liberal peace, liberal war**. Ithaca: Cornell University Press, 1997. DOYLE, M. W. Kant, liberal legacies, and foreign affairs, parts I-II. **Philosophy and public affairs**, v. 12, n. 3 e 4, Princeton: Princeton University Press, 1983. p. 205-235, 325-353.

<sup>175</sup> A escola das restrições institucionais baseia-se na observação de que os líderes democráticos são constringidos a evitar a guerra pelo custo político imposto pelas instituições democráticas, com risco de remoção do poder. Enquanto isso, a guerra seria sistematicamente mais atraente a líderes não democráticos, por não sofrerem tais restrições. Estudos sobre sistemas não democráticos levantam dúvidas sobre esta posição, pois, se, por um lado, as instituições políticas democráticas facilitariam as sanções a líderes derrotados, por outro, a magnitude dessas sanções seriam limitadas. Por outro lado, para os líderes não democráticos, mesmo sem as restrições institucionais, a punição associada ao fracasso na guerra poderia ser muito severa (SCHULTZ, *op. cit.*, p. 14), como pôde ser observado nos casos de líderes como Kadafi, na Líbia, em 2011.

<sup>176</sup> O neorrealismo é utilizado por Schultz, principalmente, para contestar as alegações da paz democrática. Sob a ótica neorrealista, as determinantes chaves que afetam o comportamento dos estados são o poder e os interesses estratégicos, e não a política doméstica (*Ibidem*, p. 16).

segundo ele, na cadeia causal entre os interesses e os resultados. E a evolução das crises não dependeria simplesmente do que os Estados querem, mas, também, da sua capacidade de comunicar suas exigências com credibilidade. Assim, instituições políticas domésticas podem ter um impacto substancial na condução e nos resultados da crise. Enquanto nas democracias as preferências seriam mais transparentes, nos Estados não democráticos seria mais difícil aos observadores externos entenderem o que influencia o cálculo de tomada de decisão do líder autocrático<sup>177</sup>.

Schultz indica semelhanças de sua teoria com a linha desenvolvida por James Fearon (1994)<sup>178</sup>, sobre *custos de audiência* em Estados democráticos. Para Fearon, se uma ameaça emitida por um líder democrático gera elevados custos de audiência, é grande a possibilidade de que ele efetivamente a execute. Se gera baixos custos de audiência, o governo possuiria mais liberdade para fazer ameaças vazias, das quais ele poderia recuar mais tarde, se necessário. Mas Schultz discorda quando Fearon assume que as ameaças de governos democráticos gerariam, sistematicamente, custos de audiência mais elevados, pelo motivo de líderes democráticos serem mais inseguros politicamente que os autocráticos, e sujeitos a maiores punições se falharem. Schultz defende que, embora as instituições democráticas aumentassem a probabilidade de sanção por falhas dos líderes, elas também minimizariam a magnitude da punição. Por outro lado, líderes não democráticos, embora tivessem menor probabilidade de serem punidos, teriam maior probabilidade de sofrerem penalidades mais severas quando ocorre a punição<sup>179</sup>.

O que importa a Schultz, afinal, não é se os custos de audiência gerados por uma ameaça são altos, mas se o Estado rival compreende quando o governo democrático possui incentivos políticos domésticos para executar as ameaças emitidas. Já os líderes autocráticos, na análise de Schultz, teriam o problema dos riscos políticos gerados por suas ameaças não serem óbvios aos estrangeiros<sup>180</sup>. O que pode ser questionado no raciocínio de Schultz, no caso da crise das Malvinas/Falklands, é a possibilidade de muitas ações dos atores britânicos (democráticos) terem emitidos sinais confusos e gerado nos decisores argentinos (autocráticos) percepções equivocadas que os incentivaram a realizar a invasão das ilhas, o que será discutido mais adiante.

<sup>177</sup> SCHULTZ, 2001, p. 17, grifo nosso.

<sup>178</sup> FEARON, J. Domestic Political Audiences and the escalation of international disputes. **American Political Science Review**. v. 88, n. 3, p. 577-592, Sept. 1994. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002544.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

<sup>179</sup> SCHULTZ, *op. cit.*, p. 17-18.

<sup>180</sup> SCHULTZ, *loc. cit.*

### 2.4.3 METODOLOGIA DE SCHULTZ

Schultz adota uma abordagem metodológica particular na sua pesquisa, descrita por George e Bennett como componente de uma terceira geração de pesquisas empíricas sobre a paz democrática, conforme já mencionado. Essa geração tem usado modelos formais para refinar teorias sobre o fenômeno da paz democrática e as tem testado tanto com pesquisa estatística quanto com estudos de caso<sup>181</sup>.

A ênfase de sua teoria, como uma alternativa à da paz democrática, está no impacto do aspecto informacional da transparência do processo político inerente às democracias nas crises interestatais. Seja pela emissão de ameaças com alta credibilidade, quando há apoio político doméstico, ou de ameaças de baixa credibilidade, quando partidos de oposição desaprovam a ameaça de uso da força.

O autor desenvolve, inicialmente, seu argumento teórico, e, posteriormente, apresenta uma série de testes empíricos. Na fase teórica utiliza um modelo básico de negociação de crise (modelo teórico de jogo), entre dois atores unitários, para mostrar por que informações assimétricas podem fracassar uma negociação e por que é difícil para os Estados superarem tais assimetrias no contexto de uma crise internacional. Em seguida, apresenta o argumento de que instituições políticas domésticas, em geral, e a democracia, em particular, afetam o comportamento e o resultado da crise, quando determinam a capacidade do governo em revelar ou ocultar informação sobre suas preferências. Isto afetaria a crise tanto pelos efeitos políticos domésticos quanto pela revelação de informações aos observadores estrangeiros. É feita, a partir dessa compreensão, a modificação do modelo acima, na qual um dos Estados na disputa experimenta a competição pública entre o governo e um partido de oposição. Esta modificação permite ao autor explorar como o comportamento e os resultados na crise mudam quando se move de um jogo no qual os Estados são atores unitários para um no qual um dos Estados é composto de duas partes estratégicas, que competem pelo cargo político<sup>182</sup>. Do modelo modificado decorre a formulação de suas hipóteses.

Nos testes empíricos combinam-se análises estatísticas e estudos de caso. Inicialmente, usam-se testes estatísticos para explorar hipóteses relacionando o tipo de regime, como variável independente, a três variáveis dependentes: se um Estado inicia ou não uma crise, desafiando um Estado alvo; se o Estado alvo resiste militarmente ou não, uma vez desafiado; e se há escalada para a guerra. Em seguida, exploram-se hipóteses sobre a maneira com que

---

<sup>181</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 38-39.

<sup>182</sup> SCHULTZ, 2001, p. 19.

partidos de governo e oposição se comportam em crises internacionais e como esses comportamentos influenciam as expectativas de outros Estados. O autor utiliza análises quantitativas e qualitativas para verificar como o apoio ou a dissidência de partidos de oposição influenciam a decisão do governo de efetuar uma ameaça, numa crise internacional, e como os Estados alvos dessa ameaça respondem<sup>183</sup>.

Como lembram George e Bennett, explicações causais adequadas devem incluir afirmações probabilísticas, que associem supostas causas a efeitos observados, e afirmações consistentes e logicamente coerentes sobre mecanismos causais subjacentes, por meio dos quais supostas causas afetam os resultados<sup>184</sup>. Os mecanismos causais que sustentam as afirmações probabilísticas da teoria informacional de Schultz serão confrontados com as evidências da crise das Malvinas/Falkland. O enfoque, portanto, é no mecanismo das hipóteses testadas empiricamente na teoria. As verificações atinentes aos modelos mencionados se darão, quando julgado necessário, pela análise dos pressupostos estabelecidos pelo autor na montagem de tais modelos, que podem estar relacionados à não confirmação, para a crise em questão, de previsões estabelecidas na teoria.

#### 2.4.4 MODELO BÁSICO DE NEGOCIAÇÃO DE CRISE

Este modelo e seu jogo correspondente<sup>185</sup> servem de base ao autor para análise de como os fatores comentados no argumento central afetam as disputas em crises internacionais, ou seja, qual o papel desempenhado pela informação na explicação de comportamentos e resultados das crises<sup>186</sup>. Nele, a informação assimétrica (algo, na verdade, inerente à realidade) é uma condição necessária para que haja guerra. Sem ela, o resultado pacífico é garantido. A partir deste modelo, o autor constrói o modelo de oposição doméstica na democracia.

---

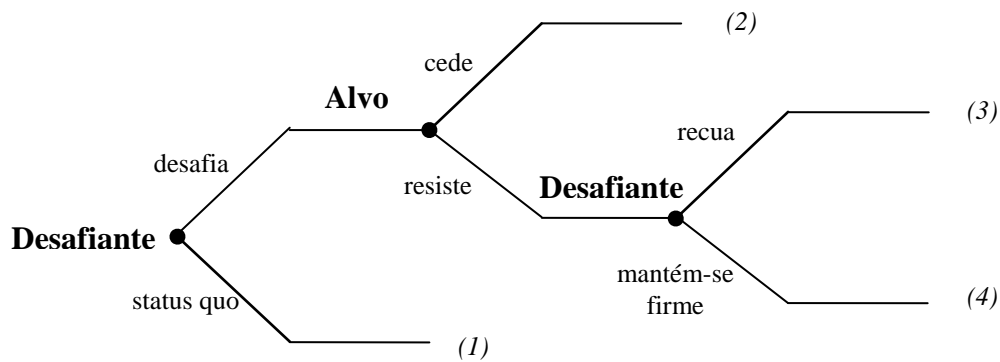
<sup>183</sup> SCHULTZ, 2001, p. 19.

<sup>184</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 39.

<sup>185</sup> Não fará parte do escopo deste trabalho os detalhes do jogo estabelecido pelo autor, mas somente a análise das hipóteses decorrentes e seus respectivos mecanismos causais.

<sup>186</sup> SCHULTZ, *op. cit.*, p. 23-25.





Quatro possíveis resultados da crise:

- (1) *status quo*
- (2) *o alvo faz concessões*
- (3) *o desafiante recua em face da resistência*
- (4) *guerra*

FIGURA 3 - Modelo básico de negociação de crise

Fonte: adaptado de Schultz (2001, p. 27).

O jogo e o modelo que o ilustra não têm, obviamente, a pretensão de refletir as crises internacionais em toda sua complexidade<sup>187</sup>. Importa mencionar, no entanto, os pressupostos nos quais tal modelo se apoia: 1 - A exigência ("desafia") feita pelo desafiante e as concessões ("cede") feitas pelo alvo são feitas explicitamente. 2 - Há somente uma rodada de negociação; o alvo não pode mudar de ideia se ele se recusa a fazer concessões. 3 - O alvo não pode fazer exigências de sua parte; ou ele cede ou resiste. 4 - O bem é infinitamente divisível, de forma que qualquer grau de concessão é possível. 5 - Assume-se que os atores são neutros ao risco<sup>188</sup>. Para o autor, essas simplificações não distorcem a compreensão obtida com o modelo, embora admita que algumas mereçam atenção especial. É o caso dos pressupostos da divisibilidade do bem em disputa e da neutralidade do ator ao risco, cujo impacto não é desprezível nos resultados obtidos do modelo<sup>189</sup>. Eles serão avaliados mais de perto na análise dos resultados dos testes do próximo capítulo.

Para ilustração, vemos que a crise das Malvinas/Falkland seguiu o caminho do resultado nº 4 do modelo, considerando a Argentina como desafiante, ao ocupar as ilhas, e o Reino Unido como alvo, ao resistir ao desafio.

<sup>187</sup> SCHULTZ, 2001, p. 26-27.

<sup>188</sup> Considera-se uma posição mediana entre atores propensos a riscos e atores avessos a risco.

<sup>189</sup> SCHULTZ, *op. cit.*, p. 31.

#### 2.4.5 MODELO DE CRISE COM OPOSIÇÃO DOMÉSTICA

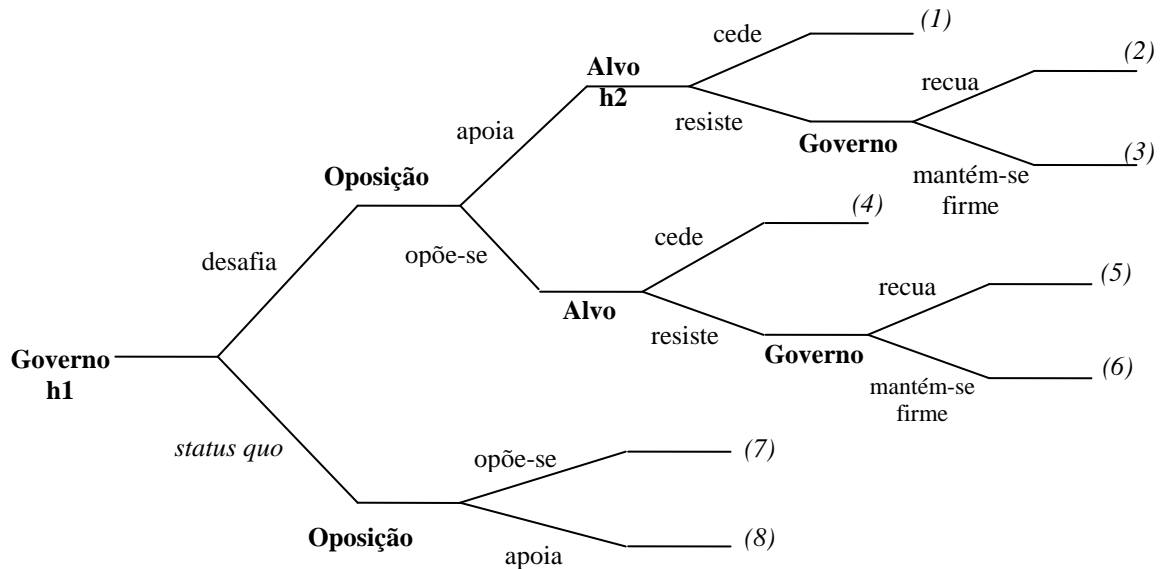


FIGURA 4 - Modelo de negociação de crise com oposição estratégica

Fonte: adaptado de Schultz (2001, p. 87).

Este modelo, ao invés de considerar ambos os Estados como unitários, decompõe um deles em dois atores estratégicos (partido de governo e partido de oposição) e um ator não estratégico (o eleitorado doméstico). As ações dos partidos são observáveis tanto pelo eleitorado quanto pelo Estado rival. Essas ações e a resposta decorrente do Estado rival determinam o resultado do jogo internacional. Presumindo-se que os partidos sempre buscam o poder, seus benefícios dependem de como os eleitores avaliam os resultados da crise e as posições publicamente assumidas pelos partidos nesta crise<sup>190</sup>.

Para as crises deste modelo, seguem os mesmos resultados possíveis do modelo anterior: manutenção do *status quo* (7 e 8), o alvo cede (1 e 4), o desafiante recua (2 e 5), e a guerra (3 e 6). Schultz pretende mostrar que, na busca pela paz por meio de uma diplomacia coercitiva com credibilidade, o efeito restritivo e o efeito confirmatório são resultado da competição pública entre os atores domésticos<sup>191</sup>.

Inicialmente, a adaptação do caso da crise das Malvinas/Falklands ao modelo acima colocaria, necessariamente, o Reino Unido como desafiante, uma vez que ele possui oposição política interna, de forma pública, e a Argentina era governada por uma Junta militar, com a oposição partidária negada. Das variantes da guerra, o caminho seguido seria o que leva ao

<sup>190</sup> SCHULTZ, 2001, p. 86.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 113.

resultado nº 3, já que a oposição britânica, predominantemente, apoiou o governo na reconquista das ilhas. Mais adiante, discorreremos, com detalhes, sobre adaptações do nosso caso às opções da teoria.

Os resultados apresentados no jogo de Schultz dependem de pressupostos centrais sobre as instituições e sobre o comportamento dos partidos, que se somam aos pressupostos anteriores. O pressuposto principal sobre as instituições se refere à necessária publicidade da competição política, de modo que as posições das partes sejam observáveis a outros Estados. O pressuposto sobre o comportamento dos partidos se refere à motivação pela ocupação do poder, como geradora de conflito de interesses entre os que estão e os que não estão no poder. Este conflito é necessário para garantir que os sinais do partido de oposição sejam informativos aos receptores<sup>192</sup>.

A partir dos jogos realizados com esses modelos, balizados pelos mencionados pressupostos, o autor parte para a formulação das hipóteses que ele submete a testes empíricos, para apresentação de seus resultados e defesa de seu argumento.

#### 2.4.6 ANÁLISE EMPÍRICA

Com as novas previsões (hipóteses) testadas empiricamente, Schultz busca fornecer melhor compreensão que as abordagens alternativas mencionadas (normativa, institucional e neorrealismo) sobre as relações entre crise e democracia.

As hipóteses são testadas pelo autor em dois níveis de análise. No primeiro, o foco é o tipo de regime (democracia e não democracia), e são feitas análises estatísticas para teste de seis hipóteses, que serão a seguir explicitadas. No segundo, o foco são as estratégias políticas de governo e oposição no interior dos Estados democráticos, variando-se as mesmas entre ameaças com apoio político doméstico e ameaças sem esse apoio. Verifica-se como elas influenciam um ao outro e aos decisores em outros Estados. Neste nível, são feitas análises estatísticas e de estudos de caso para teste de quatro hipóteses<sup>193</sup>.

Para se avaliar a relação causal das previsões, é importante entender como se dá, pela explicação da teoria, o mecanismo causal desta relação. Equivaleria a dizer que se deve ir além da hipótese principal de cada previsão e se verificar, também, as hipóteses explicativas, ou seja, não somente verificar a relação direta da variável independente com a dependente, mas, também, o papel, dentro desta relação, das variáveis intervenientes e condicionantes.

---

<sup>192</sup> SCHULTZ, 2001, p. 114-115.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 117.

No presente trabalho, será verificado, para a crise das Malvinas/Falkland, o maior número possível de hipóteses da teoria de Schultz, contrapondo-se o mecanismo causal observado no caso com o mecanismo causal de cada hipótese.

### *Primeiro nível de análise*

Conforme dito, neste nível de análise, o foco é o tipo de regime. Verifica-se como essa variável, cujos valores são "democracia" ou "não democracia" afeta três situações de crise: início (desafiante emite uma ameaça), resistência (alvo resiste à ameaça emitida) e escalada para a guerra (desafiante não recua diante da resistência do alvo). Para cada situação, a democracia é ou desafiante, ou alvo, gerando o total de seis hipóteses. O tipo de regime do Estado oponente à democracia não é relevante, seja ela desafiante ou alvo.

As seis hipóteses deduzidas por Schultz de seu modelo teórico são testadas estatisticamente com dados de, aproximadamente, 1.800 crises internacionais, envolvendo 170 Estados, do período entre 1816 e 1984, e, como toda sua teoria, a análise gira em torno dos efeitos restritivo e confirmatório<sup>194</sup>. Abaixo, seguem as hipóteses, acompanhadas, sucintamente, das bases que as sustentam, todas derivadas da perspectiva informacional do autor, e que ajudam a compreender o mecanismo causal subjacente a cada hipótese.

Hipóteses que relacionam democracia e início de crises:

Variável dependente: início da crise (desafiante emite uma ameaça ao alvo).

Hipótese nº 1 (democracia: desafiante): instituições democráticas diminuem a probabilidade de que um Estado inicie um desafio.

Base: governos democráticos possuem mais dificuldade em blefar, dados os incentivos que os partidos de oposição possuem para se oporem a ameaças que repousam sobre fraco apelo político (efeito restritivo).

Hipótese nº 2 (democracia: alvo): instituições democráticas (fracamente<sup>195</sup>) aumentam a probabilidade de que um Estado seja alvo de um desafio.

Base: Estados democráticos podem se tornar alvos atrativos por causa de suas restrições, não

---

<sup>194</sup> SCHULTZ, 2001, p. 120.

<sup>195</sup> Na análise do autor, a fraca relação se deve à constatação de que o tipo de regime do alvo influencia o jogo sob um conjunto mais limitado de condições que o tipo de regime do desafiante. Isto porque o desafiante, por ter a iniciativa das ações, disporia de maior flexibilidade estratégica. Esta análise se aplica às hipóteses 2, 4 e 6, onde a democracia é alvo (*Ibidem*, p. 121).

podendo resistir, facilmente, a um blefe com outro blefe<sup>196</sup> (efeito restritivo).

Hipóteses que relacionam democracia e resistência em crises:

Variável dependente: resistência na crise (alvo resiste à ameaça emitida).

Hipótese nº 3 (democracia: desafiante): alvos de ameaças feitas por Estados democráticos apresentam menor probabilidade de resistência que alvos de ameaças feitas por Estados não democráticos.

Base: uma ameaça apoiada pelo adversário doméstico do governo é mais crível que uma ameaça feita por um governo sozinho (efeito confirmatório).

Hipótese nº 4 (democracia: alvo): alvos democráticos apresentam (fracamente) menor probabilidade de resistir a ameaças que alvos não democráticos.

Base: enquanto alvos não democráticos podem ter ocasiões para blefar em resposta a uma ameaça, democracias possuem menor margem de manobra para fazê-lo<sup>197</sup> (efeito restritivo)

Hipóteses que relacionam democracia e escalada de crises para guerras:

Variável dependente: escalada na crise (desafiante não recua diante da resistência do alvo).

Hipótese nº 5 (democracia: desafiante): instituições democráticas diminuem a probabilidade de que um Estado inicie uma crise que escale para guerra.

Base: de acordo com premissas do autor, a diferença entre um governo democrático e um não democrático, em termos de probabilidade de guerra *ex ante*, é que a probabilidade de resistência (do desafiado frente o desafiante), que contribui para a guerra, é menor, em média, para desafios vindos de Estados democráticos. E no modelo, a probabilidade de guerra é função direta da probabilidade de resistência (efeito confirmatório).

Hipótese nº 6 (democracia: alvo): instituições democráticas diminuem a probabilidade de que um Estado se torne alvo de uma crise que escale para guerra.

Base: segue lógica similar à anterior. Por alvos democráticos serem menos prováveis de resistir a ameaças, e por suas resistências geralmente enviarem um sinal mais crível de determinação, o perigo de guerra seria menor neste caso. O autor ressalva que, nesta previsão, se lida com a probabilidade de guerra *ex ante*, e não com a probabilidade de escalada de crise dado um desafio. Neste caso, ele admite que o argumento informacional seja ambíguo<sup>198</sup> (efeitos restritivo e confirmatório).

---

<sup>196</sup> SCHULTZ, 2001, p. 121.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 121-122.

<sup>198</sup> SCHULTZ, *loc. cit.*

As conclusões da análise estatística de Schultz destas primeiras hipóteses mostram que as previsões onde a democracia é desafiante (hipóteses 1, 3 e 5) são mais bem sustentadas pelas evidências que as da democracia como alvo (hipóteses 2, 4 e 6)<sup>199</sup>. Adicionalmente, o autor admite que as evidências relativas à probabilidade de guerra *ex ante*, hipóteses 5 e 6, foram irregulares. Destacam-se, assim, as hipóteses 1 e 3, como as mais sólidas, que ressaltam as previsões, respectivamente, dos efeitos restritivo (as democracias seriam mais seletivas para realizar ameaças) e confirmatório (as ameaças feitas por democracias seriam mais efetivas, pois conseguiriam um resultado favorável sem a guerra)<sup>200</sup>.

Considerando a invasão das ilhas Malvinas/Falkland pelas tropas argentinas como o desafio inicial, o Reino Unido (democracia) se enquadraria como alvo. Assim, este caso se aplicaria às hipóteses 2, 4 e 6. Mais especificamente, seria uma exceção à hipótese 6, pois o fato de o Reino Unido ser uma democracia não impediu que ela fosse alvo de uma ameaça que resultou na guerra. Esta é uma importante constatação que será objeto de análise nos testes desta teoria, no próximo capítulo.

Neste primeiro conjunto de previsões, a pouca sustentação empírica das hipóteses onde a democracia assume papel de Estado-alvo contribui para a continuada exploração, pelo autor, das hipóteses posteriores, que priorizarão mais casos onde os Estados democráticos foram alvos<sup>201</sup>. Como vimos, a posição do Reino Unido como alvo do desafio argentino se encaixa nesta situação. No próximo nível de análise, o autor busca complementar análise estatística com análises provenientes de estudos de caso.

### *Segundo nível de análise - credibilidade confirmada*

Na segunda parte da análise empírica, o foco se transfere da variação de regimes para a variação de estratégias dos atores políticos da democracia, e como elas influenciam esses atores mutuamente, bem como os decisores em outros Estados. Para estes mecanismos causais específicos, além do método estatístico, utilizado nas hipóteses anteriores, o autor faz uso da investigação de crises reais em maior profundidade<sup>202</sup>, o que se coaduna, na verdade, com a metodologia deste trabalho, pela investigação do caso único da crise do Atlântico Sul.

---

<sup>199</sup> A análise dos testes empíricos de Schultz mostra que as hipóteses 2 e 6 são parcialmente confirmadas e a hipótese 4 não é confirmada (SCHULTZ, 2001, p. 158).

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 158-159.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 161.

Inicialmente, são verificadas as hipóteses relacionadas ao efeito confirmatório, isto é, a ideia de que um sinal enviado por dois atores com interesses opostos é mais informativo que um sinal enviado por um único ator com incentivos conhecidos para distorcer suas preferências. Schultz explora este efeito por dois caminhos: o primeiro, por meio da verificação estatística, e o segundo por meio da exploração de um único caso em maior profundidade: a disputa entre Reino Unido e França, por Fashoda, em 1898. No primeiro caminho, Schultz se utiliza de 56 casos do que ele chama de "crise de dissuasão imediata estendida", de 1885 a 1985. Nesta lista entram Estados atacantes que ameaçam explicitamente o uso da força contra um Estado protegido; e um terceiro Estado, defensor deste protegido, em atitude de resistência, faz uma ameaça explícita de retaliação. O resultado do evento é o sucesso ou o fracasso da dissuasão conseguida pela ameaça do defensor em relação ao atacante. Os testes neste ponto, segundo o autor, ajudam a determinar se o efeito confirmatório é evidente quando se olha para os alvos (defensores) democráticos<sup>203</sup>.

Schultz pretende, com os dados mencionados, investigar duas implicações de seus modelos. A primeira, se um sinal de determinação de um Estado democrático é mais confiável com apoio da oposição à ameaça feita pelo governo (efeito confirmatório) que com oposição a esta ameaça (efeito restritivo). A segunda, se um sinal de determinação é mais confiável quando a ameaça é feita por governo democrático com apoio da oposição ou quando é feita por governo não democrático. Essas implicações geram duas hipóteses:

Hipótese 7: defensores democráticos são mais prováveis de obterem sucesso se sua ameaça dissuasória é apoiada pela oposição que se não é apoiada.

Hipótese 8: defensores democráticos cujas ameaças são apoiadas são mais prováveis de obterem sucesso que defensores não democráticos<sup>204</sup>.

Schultz avalia que a hipótese 7 é difícil de testar, dada a escassez de casos nos quais a oposição foi contra a ameaça, o que dificulta atribuir grande confiabilidade ao resultado dos efeitos da dissensão doméstica. Isto o fará aprofundar a abordagem do efeito restritivo nas duas últimas hipóteses, expostas na próxima sessão<sup>205</sup>. Já as evidências em apoio à hipótese 8 seriam mais robustas. A probabilidade de sucesso da ameaça dissuasória se apresenta maior quando feita por governo democrático com apoio da oposição doméstica (73%) que quando

---

<sup>203</sup> SCHULTZ, 2001, p. 162-164.

<sup>204</sup> SCHULTZ, *loc. cit.*

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 174-175.

feita por governo não democrático (42%). Schultz também destaca que a posição do partido de oposição nem sempre é a única responsável pelo sucesso ou falha da dissuasão, podendo haver contribuições significativas das ações do governo. Um exemplo comentado é a comparação da posição do governo britânico nas crises de Fashoda (1898) e da Etiópia (1935). Embora o governo britânico seja codificado como tendo feito uma ameaça apoiada pela oposição em ambas as crises, a agilidade e a tenacidade com as quais ameaçou a França, na primeira, contrastam com a lentidão e timidez de sua ameaça contra a Itália, na última. No argumento do autor, os testes se concentram no sinal enviado pela oposição, não porque o sinal do governo não seja importante, mas porque é a existência do primeiro que, sistematicamente, diferenciaria defensores democráticos dos não democráticos. Sob a ótica da teoria, todos os fatores com influência no cálculo das expectativas da oposição entre resultados e custos da guerra, como capacidades militares, tolerância do público a perdas e valor da questão em disputa, estariam refletidos neste sinal da oposição<sup>206</sup>.

Na análise histórica do caso de Fashoda, Schultz tenta mostrar que, fraquezas à parte, os resultados dessas hipóteses são consistentes com os argumentos apresentados pelas previsões de sua teoria. A crise de Fashoda começou em 19 de setembro de 1898, quando um exército expedicionário anglo-egípcio chegou à aldeia de Fashoda, no vale do alto Nilo, e a encontrou ocupada por pequena força francesa. O governo britânico, então, se esforça para transmitir sinais de sua determinação; os partidos de oposição, unanimemente, apoiam a ameaça de uso da força, e a França, atacante, enfim recua<sup>207</sup>. O autor deseja mostrar com este caso uma análise mais detalhada que ratifique os mecanismos causais associados ao efeito confirmatório.

Nesta crise, embora o desequilíbrio de poder militar tenha sido importante, o fator decisivo na dissuasão teria sido a capacidade do Reino Unido em convencer a França de sua maior disposição em usar a força que fazer concessões. Nisto, o governo britânico teria sido favorecido tanto por sua habilidade em gerar altos custos de audiência (comprometimento com a opinião pública) quanto pelos sinais confirmatórios vindos da oposição. Os líderes franceses, ao contrário, evitavam ações que lhes comprometessem e se viam enfraquecidos pela oposição ao uso da força, feita por segmentos políticos. Ao final da crise, segundo Schultz, a França sabia que o Reino Unido estava pronto para lutar e este sabia que a França não estava<sup>208</sup>. Neste caso, o autor sustenta que tanto a lógica da sinalização do elevado custo

---

<sup>206</sup> SCHULTZ, 2001, p. 169-171.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 195-196.



envolvido quanto a lógica da sinalização confirmatória desempenharam papel crucial no resultado da crise, e que as instituições democráticas tornaram possíveis estes sinais numa extensão não apreciada em trabalhos anteriores sobre esta crise. Schultz conclui que a análise estatística das crises de dissuasão imediata estendida e a análise do caso de Fashoda sugerem que, quando governo e adversários políticos concordam publicamente sobre o uso da força, o resultado é um sinal de determinação altamente crível, e, por conseguinte, efetivo<sup>209</sup>.

Fashoda, em termos de desafiantes, é semelhante à crise das Malvinas/Falkland até o momento da resposta final francesa. Em seguida à ameaça de ataque dos britânicos com amplo apoio político doméstico, enquanto os franceses recuaram para evitar a guerra, as forças argentinas foram mantidas no arquipélago. Assim, o caso Malvinas/Falklands é uma exceção ao efeito confirmatório expresso nas hipóteses 7 e 8, assim como foi na hipótese 6, da seção anterior. É importante entender o porquê, já que as diferenças de poder relativo entre os adversários e o Reino Unido, em cada caso, eram equivalentes, ou seja, este possuía superioridade significativa tanto em relação à França, em Fashoda, quanto em relação à Argentina, nas Malvinas/Falklands, o que implicava em custos elevados à resistência do mais fraco. Isto será discutido no capítulo 3.

Esta não adequação entre realidade e teoria nas hipóteses mencionadas nos faz lembrar a crítica de George e Bennett ao fato de Schultz utilizar somente casos que confirmam seu argumento, prestando pouca atenção a casos anômalos, que ajudariam a delimitar as condições de alcance de sua teoria<sup>210</sup>. Os casos que confirmam dizem respeito à Fashoda e aos quatro da próxima seção para a análise das duas hipóteses restantes, sobre o efeito restritivo. Esta observação também estimula a verificação, neste trabalho, da crise de 1982, como indicação de um caso anômalo ao efeito confirmatório, defendido por Schultz. Explicar os mecanismos causais responsáveis por um resultado na crise que se desvia (anômalo) das previsões elaboradas por estas duas hipóteses enriquece a análise dos testes.

### *Segundo nível de análise - credibilidade enfraquecida*

Nas hipóteses desta sessão é dada ênfase ao efeito restritivo, isto é, como uma dissensão doméstica, antecipada ou real, pode levar governos democráticos a não fazerem ameaças numa crise ou minar a credibilidade das ameaças que decidam fazer.

---

<sup>209</sup> SCHULTZ, 2001, p. 195-196.

<sup>210</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 56-57.

Hipótese 9: uma dissensão esperada do partido de oposição reduz a probabilidade de o governo blefar.

Hipótese 10: quando um governo democrático faz uma ameaça, tomadores de decisão estrangeiros interpretarão a oposição doméstica como um indicador de que o governo possui incentivos políticos para evitar o uso da força.

Na análise das evidências estatísticas das seis primeiras hipóteses, Schultz concluiu que governos em regimes competitivos são menos prováveis de iniciar crises. Aqui, o autor defende a antecipação, por parte do governo democrático, da oposição doméstica a uma ameaça como uma causa crucial deste efeito, pelo fato de ameaças não apoiadas encorajarem Estados estrangeiros a resistirem a elas<sup>211</sup>.

A existência de poucos casos de oposição de partidos políticos a ameaças dissuasórias, nas hipóteses 7 e 8, impossibilita testes estatísticos e leva Schultz a examinar as hipóteses 9 e 10 por meio de estudos de caso. A raridade de tais casos adviria da natureza do efeito restritivo, que poderia gerar o que o autor chama de "não eventos": ameaças não realizadas pelos líderes, por saberem, antecipadamente, das reações doméstica e estrangeira. Assim, para se observar o efeito restritivo em ação, é necessário não somente encontrar casos onde o governo escolhe não fazer uma ameaça, mas também relacionar, plausivelmente, a ausência de tal ameaça a dissensões políticas domésticas<sup>212</sup>. É um processo semelhante ao da dissuasão: é fácil dizer quando ela falhou, mas não quando obteve sucesso.

O autor elegeu, para estudo, quatro casos onde o Reino Unido é tido como alvo. Para escolhê-los, Schultz alega o longo histórico democrático deste Estado, e por considerá-los disputas historicamente importantes, onde houve forte oposição política no Reino Unido às ameaças de uso da força. Em dois deles, a Guerra dos Boer, de 1899, e a crise de Suez, de 1956, o governo ameaçou e usou a força militar (hipótese 10). Já nos casos da militarização da Renânia, em 1936, pela Alemanha, e da declaração unilateral de independência da Rodésia, em 1965, o governo britânico não recorreu a ameaças explícitas, mas, na análise do autor, foi evidente, pelas declarações de líderes da oposição, que tais ameaças seriam rejeitadas (hipótese 9). Os dois últimos casos se destacam por terem demandado uma resposta do governo britânico a um desafio de outro Estado, de modo que as decisões de não ameaçar puderam ser observadas. Adicionalmente, o autor alega demonstrar a ausência de ameaça como sendo produto do efeito restritivo, indicada pelas preocupações do governo com a

---

<sup>211</sup> SCHULTZ, 2001, p. 197.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 198.

reação política doméstica e com a probabilidade de cobrança de um possível blefe<sup>213</sup>.

Como conclusão de sua análise, o autor destaca padrões presentes nos quatro casos. O primeiro (ligado à hipótese 9) é que o governo britânico teria claramente considerado a reação política doméstica que se seguiria à ameaça de uso da força e as implicações desta reação na sua habilidade de tornar tal ameaça crível. Nos casos da Renânia e da Rodésia, ele teria compreendido que uma ameaça, nas condições políticas e militares vigentes, geraria uma dissensão pública, da qual a oposição teria tirado proveito. Nos casos de Boer e Suez, as questões em jogo teriam feito o governo decidir por uma resposta enérgica, mas com um elemento de cautela e moderação, devido ao conhecimento de que o uso da força seria publicamente contestado<sup>214</sup>.

Outro padrão destacado (ligado à hipótese 10) foi a compreensão por parte dos decisores estrangeiros das restrições políticas enfrentadas pelo governo britânico, e a consequente tentativa de tirar vantagem delas. Isso teria sido mais claro no caso de Hitler, na crise da Renânia, e de Ian Smith, na questão da Rodésia. No caso de Nasser, na crise de Suez, e de Kruger, na questão de Bôer, embora menos claros, tais fatores estariam presentes, segundo a análise do autor<sup>215</sup>.

Finalmente, Schultz reafirma que todos esses casos ilustram restrições sob as quais os governos democráticos operariam, com a competição política dificultando a ocultação de fatores que desestimulam, política ou militarmente, o uso da força. Na presença de tais fatores, os partidos de oposição possuiriam incentivos para revelá-los, se opondo publicamente ao uso da força, e os Estados estrangeiros, atentos a este sinal, teriam motivo para duvidar da credibilidade das ameaças feitas. Como resultado, um governo democrático hesitaria em fazer ameaças e engajar em blefes<sup>216</sup>.

Ao encerrarmos esta seção, alguns aspectos valem ser destacados na teoria de Schultz.

O principal é sua ênfase na questão da informação, da sinalização que ocorre entre, basicamente, três atores em crise internacional: o governo num Estado democrático, a oposição política neste Estado, e o governo do Estado oponente. Deve-se notar, também, que a direção da sinalização investigada (pelos efeitos confirmatório e restritivo) é, basicamente, desde o Estado democrático até o oponente. Ou seja, é unidirecional.

Ao mesmo tempo, foi dito acima "basicamente, três atores", porque assim se monta o

---

<sup>213</sup> SCHULTZ, 2001, p. 199-200.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 229-230.

modelo principal do autor, embora ele avalie o caso de Fashoda, o único onde ambos os Estados eram democráticos, havendo, portanto, situação e oposição política nos dois lados. Isto, no entanto, não afeta sua análise do efeito confirmatório, no lado britânico. Na verdade, tal efeito se soma ao efeito restritivo, no lado francês, para produzir, sob a análise de Schultz, os resultados conhecidos da crise.

Da mesma forma, como apontamos, é curioso notarmos que não tenha ocorrido o mesmo resultado no caso argentino, em 1982, apesar da inequívoca sinalização britânica com todo apoio político interno, como veremos. As questões podem ser mais profundas que o fato da Argentina não ser uma democracia à época, conforme discutiremos.

Outro aspecto importante são os pressupostos assumidos por Schultz (sob a luz metodológica anteriormente apresentada, nós os consideramos pressupostos explícitos), tanto para a construção do modelo básico de negociação de crise como para construção do modelo modificado. A avaliação de alguns, como a divisibilidade do bem em disputa e a neutralidade do decisor ao risco, é inevitável na busca de pistas para identificarmos o porquê de determinados comportamentos em alguns casos reais, como o das Malvinas/Falklands.

Os pontos acima ressaltam o fato de que, pelo menos nos modelos, o Estado oponente, como receptor do sinal gerado pelo jogo democrático do outro Estado, ainda é tratado como um Estado unitário. Precisamente o paradigma crescentemente evitado nas Relações Internacionais, e até mesmo pelo próprio autor, quando o motiva, em parte, à realização de sua pesquisa. Tal simplificação certamente tem seu preço, conforme abordaremos.

Na seção seguinte apresentaremos a segunda teoria a ser testada, de Bueno de Mesquita et al., para, em seguida, passarmos aos testes no capítulo 3.

## 2.5 TEORIA DOS INCENTIVOS POLÍTICOS

O objetivo dos autores é apresentar uma teoria geral para explicar os mecanismos que regem a seleção política de um líder de governo. A questão política fundamental que os impulsiona, dotada, a nosso ver, de notável carga valorativa, como explicaremos adiante, é a seguinte: "por que líderes que produzem paz e prosperidade são afastados do cargo após um curto período de tempo, enquanto aqueles que produzem corrupção, guerra e miséria resistem no poder?" (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. xi, tradução nossa)<sup>217</sup>. Para buscar respostas, sua teoria constrói duas entidades que, segundo eles, governam a seleção de líderes

---

<sup>217</sup> No original: *why are leaders who produce peace and prosperity turned out of office after only a short time, while those who produce corruption, war, and misery endure in office?*

e influenciam suas decisões de alocação de recursos em variados aspectos da vida em sociedade, como o social, o econômico e o político, incluindo-se aí o das crises internacionais. Estas entidades são chamadas de "*seleitorado*" (*selectorate*) e de "coalizão vencedora" (*winning coalition*)<sup>218</sup>. A primeira significa "o conjunto de pessoas [numa sociedade, com] [...] atributos requeridos institucionalmente para escolher a liderança do governo e necessários para ter acesso aos benefícios privados distribuídos por esta liderança" (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 42, tradução nossa)<sup>219</sup>. A segunda é definida como "um subconjunto do *seleitorado*, de tamanho suficiente para seu apoio dotar a liderança de poder político sobre o restante da sociedade" (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 51, tradução nossa)<sup>220</sup>. A teoria geral, também chamada de teoria do *seleitorado*, é desenvolvida com um modelo formal básico (modelo do *seleitorado* doméstico), a partir do qual são providos modelos formais específicos, pelos quais se deduzem as hipóteses dos autores<sup>221</sup>.

O modelo específico que interessa ao presente trabalho diz respeito à influência que os arranjos institucionais (tamanho do *seleitorado* e da coalizão vencedora) de determinados sistemas de governo exercem sobre as decisões sobre guerra e paz e sobre a permanência das lideranças no poder, em decorrência do resultado da crise/guerra. Mais particularmente, interessa confrontar as hipóteses decorrentes deste modelo com a crise das Malvinas/Falklands, entre Reino Unido, uma democracia, e Argentina, à época governada por uma Junta militar.

### 2.5.1 ARGUMENTO CENTRAL

O pressuposto central da teoria é que todo líder político, em qualquer tipo de regime, deseja manter-se no poder, e tal desejo motiva a seleção de políticas e a alocação de benefícios dentro da sociedade. A manutenção no poder, isto é, sua sobrevivência política, depende, explicam os autores, de um grupo ao qual os líderes prestam contas: a coalizão vencedora. Este grupo controlaria os elementos essenciais do que constitui o poder político no sistema. Nas democracias, a coalizão vencedora é o conjunto de votantes que elege o líder.

<sup>218</sup> Devido a não haver uma tradução literal do termo *selectorate* para o português, decidimos utilizar o neologismo *seleitorado* para substituí-lo. O aportuguesamento atribui ao termo a mesma conotação ampliada do original *selectorate*, proveniente do termo mais específico *electorate* (eleitorado). Quanto ao termo "coalizão vencedora", eventualmente nos referiremos a ele somente como "coalizão".

<sup>219</sup> No original: *the set of people whose endowments include the qualities or characteristics institutionally required to choose the government's leadership and necessary for gaining access to private benefits doled out by the government's leadership.*

<sup>220</sup> BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 51.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. xi.

Em outros sistemas, é o conjunto de pessoas que controlam outros instrumentos de poder suficientes para manter o líder no cargo. Se o líder perde a lealdade de um determinado número de membros da coalizão vencedora, um candidato a líder (desafiante) pode ser selecionado para substituí-lo no poder<sup>222</sup>.

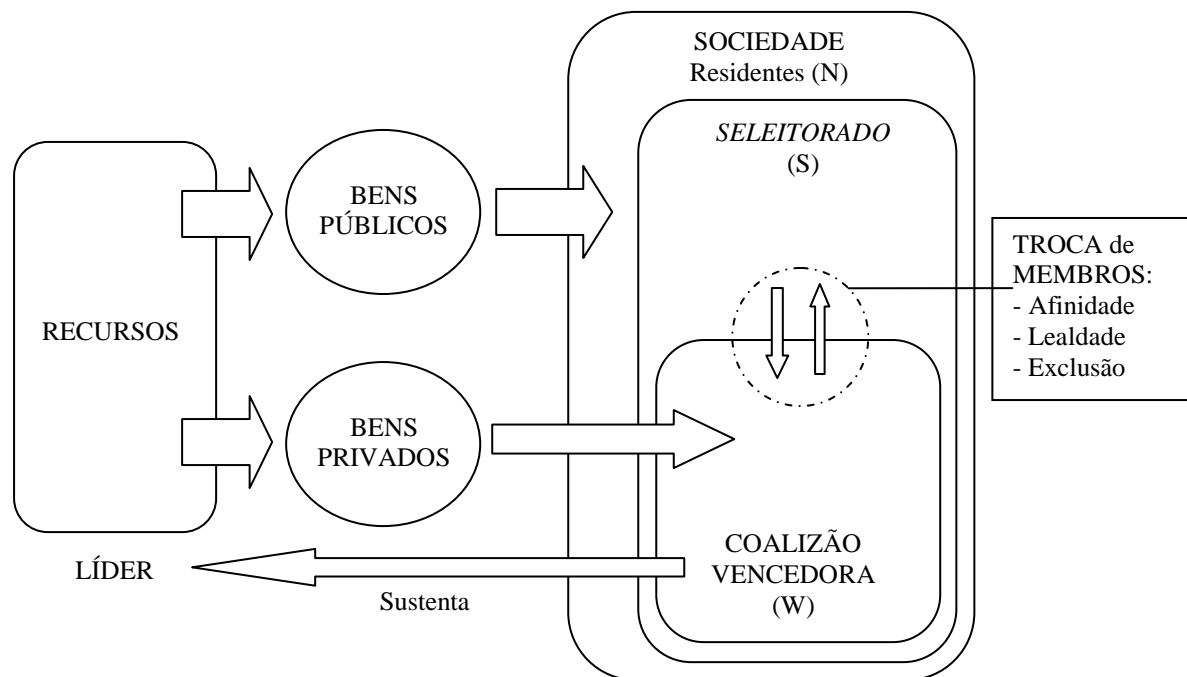
Inúmeras decisões ligadas à alocação de recursos são tomadas pelos líderes, destacando-se a distribuição de bens públicos e privados. Pelos pressupostos da teoria, enquanto os bens públicos são para toda sociedade, os bens privados são distribuídos somente aos membros da coalizão vencedora, e, como o total de recursos é escasso, diminuem em valor para cada membro, na medida em que se expande o tamanho da coalizão. Como resultado desta expansão, o peso relativo do poder da coalizão em manter o líder no cargo diminuiria, pois a expectativa, em tese, é que os líderes aumentem a proporção de recursos para a provisão de bens públicos, que favorecem a todos na sociedade, e diminuam a dos bens privados. Em sistemas políticos com pequenas coalizões vencedoras e grandes *seleitorados*, comum em autocracias, os apoiadores do líder seriam especialmente leais, pois o risco e o custo de exclusão<sup>223</sup> da coalizão, se um desafiante subir ao poder, como veremos, seriam mais altos, ou seja, teriam mais a perder. Por outro lado, em sistemas políticos de grandes coalizões e grandes *seleitorados*, comum em democracias, os apoiadores do líder possuiriam baixa vinculação a privilégios, e, assim, teriam menos a perder caso não fossem leais ao seu atual líder<sup>224</sup>. A figura a seguir dá uma noção deste mecanismo que será expandido mais adiante.

---

<sup>222</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 7-9. O termo "desafiante" utilizado nesta seção não deve ser confundido com o mesmo termo utilizado na seção anterior, da teoria de Schultz, que designa um Estado que emite uma ameaça de uso da força contra outro Estado.

<sup>223</sup> Custo de exclusão está relacionado aos benefícios privados que os membros aliados da coalizão vencedora deixariam de receber.

<sup>224</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, *loc. cit.*



#### DEMOCRACIA

- Líder depende MENOS de W para se manter no poder - MAIOR atenção a BENS PÚBLICOS  
 AUTOCRACIA/ JUNTA MILITAR

- Líder depende MAIS de W para se manter no poder - MAIOR atenção a BENS PRIVADOS

FIGURA 5 - Esquema simplificado da teoria do *seleitorado*

Fonte: baseado em Bueno de Mesquita et al. (2003).

### 2.5.2 BENS PÚBLICOS E BENS PRIVADOS

Independente do sistema político, os líderes normalmente dispõem de instrumentos para promover sua sobrevivência política. Podem promulgar políticas públicas, que satisfaçam a todos na sociedade, tanto apoiadores (coalizão) como outros cidadãos, e podem distribuir benefícios privados, para conquistar o apoio continuado de seus partidários mais importantes<sup>225</sup>. Exemplos de bens públicos, citados pelos autores, na área de política externa, incluiriam a promoção e a exportação de crenças culturais e religiosas e o fortalecimento da segurança nacional (onde se encaixariam as vitórias militares). No domínio das políticas domésticas, bens públicos incluiriam o domínio da lei, transparência e responsabilidade, serviços de segurança pública para todos, acesso geral à educação, condições equitativas de concorrência comercial, infraestrutura de comunicação e de transporte, entre outros. Bens privados se difundiriam, igualmente, pelos domínios da política doméstica e externa, como,

<sup>225</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 29.

por exemplo, desvio de verbas para apoiadores do regime, subsídios a interesses especiais, privilégios comerciais especiais, tarifas protecionistas e políticas de tarifas comerciais benéficas (contrários ao livre mercado) a esses apoiadores<sup>226</sup>.

Notamos, no argumento dos autores, uma distinção valorativa entre bens públicos e privados, sendo os primeiros, supostamente, benéficos a todos na sociedade e os segundos ligados a alguma malversação de recursos do governo, para benefício escuso de uma minoria. Nesta linha, considerar a exportação de crenças culturais e religiosas como bens públicos, portanto de índole intrinsecamente benéfica, pode ter uma conotação etnocêntrica, quando pressupõe que a bagagem cultural e religiosa exportada seja superior a do "importador", o que influencia nas variáveis dos modelos teóricos. Ainda no âmbito da política externa, o estabelecimento da segurança nacional como bem público converge com o foco do nosso trabalho, pois se liga às circunstâncias da crise com risco de guerra.

Na verdade, os autores admitem que, muitas vezes, a distinção entre bens públicos e privados é difícil, uma vez que, normalmente, ambos se combinam. Os bens percorreriam uma linha contínua desde os bens públicos puros até os bens privados puros. O domínio da lei e a provisão de segurança nacional estariam perto de bens públicos puros, embora advogados e generais, como exemplificam os autores, possam desfrutar de bens privados quando esses bens públicos são promovidos. A maioria das práticas corruptas tenderia a cair mais perto do extremo dos bens privados puros. Observando a alocação de recursos envolvendo as duas categorias de bens, os autores esperam, com sua teoria, mostrar consequências políticas importantes que resultam do desejo básico dos líderes em se manterem no poder<sup>227</sup>.

### 2.5.3 METODOLOGIA DOS AUTORES

De modo semelhante a Schultz, Bueno de Mesquita et al. desenvolvem sua teoria combinando três modos de análise: lógico formal dedutivo, com modelos baseados na teoria dos jogos; análise estatística das proposições derivadas dos modelos; e casos históricos, destinados a elucidar, sondar ou ilustrar o funcionamento da teoria. As análises estatísticas compreendem eventos ao longo dos últimos 200 anos e os casos históricos são tirados tanto da Roma e Grécia antigas como de eventos medievais, renascentistas e modernos<sup>228</sup>. O uso, na teoria, de exemplos dispersos na história e a alegação de consequências importantes da

<sup>226</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 29-30.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 34.



seleção política para amplos aspectos sociais, políticos e econômicos são indicadores da pretensão dos autores em oferecer uma teoria de caráter mais geral, o que pode ser amplamente questionável. Tal característica pode revelar resultados peculiares nos testes de suas hipóteses, por meio da análise dos mecanismos causais previstos por elas, especialmente no que diz respeito ao contexto mais específico de casos particulares. Com o caso único da crise das Malvinas, esperamos contribuir com a verificação do escopo e alcance das formulações desta teoria, para o contexto específico deste caso particular e outros semelhantes.

#### 2.5.4 ELEMENTOS BÁSICOS DA TEORIA

Os autores apresentam como elementos básicos de sua teoria geral algumas coletividades e suas inter-relações, assim como regras, que, pela sua construção teórica, fariam parte de qualquer sistema de governo.

Embora longa, a citação a seguir resume a dinâmica entre esses elementos, que pode ser bem acompanhada pela FIG. 5:

Dentro do conjunto de *residentes*<sup>229</sup> de qualquer regime está o *seleitorado*, e dentro deste existe uma *coalizão vencedora*. Os *líderes*, enfrentados por *desafiantes*<sup>230</sup> que desejam depô-los, mantêm sua coalizão de apoiadores por meio de *arrecadação e gastos*, distribuindo uma combinação de *bens públicos e privados*. A natureza desta combinação depende do tamanho da coalizão vencedora, enquanto o total de gastos depende tanto do tamanho do "*seleitorado*" quanto do tamanho da coalizão vencedora. Mais especificamente, os líderes que dependem de poucos para se manterem no cargo [...] geram lealdade entre seus apoiadores por meio de amplos benefícios privados, [...] que eles não teriam se não estivessem na coalizão. [...] Por outro lado, [...] líderes que confiam numa grande coalizão priorizam a produção de bens [públicos] que beneficiam a todos na sociedade. Por causa da *norma de lealdade*, líderes que contam com uma coalizão de ampla base para se manterem no cargo não podem evitar que seus apoiadores se mudem para um rival oferecendo-lhes substanciais benefícios privados. Por conta da *afinidade* entre líderes e seguidores, nem todos os membros de um "*seleitorado*" seriam igualmente atraentes [aos líderes] para serem membros de uma coalizão vencedora (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 37, grifo do autor, tradução nossa)<sup>231</sup>.

<sup>229</sup> Pela teoria, residentes são todos os membros da sociedade e são divididos entre os que estão dentro e os que estão fora do *seleitorado*, sendo os últimos desprovidos da capacidade de escolher seus líderes. O efeito do número de residentes na teoria do *seleitorado* é estabelecer a extensão de cada sistema. Quanto maior a extensão, mais alto o custo absoluto de se prover bens públicos, porém maior, também, o número de pessoas tributáveis pelo Estado e, conseqüentemente, a magnitude de recursos a serem extraídos pela tributação (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 39-41).

<sup>230</sup> Os autores definem líder ou liderança como aquele que possui autoridade para arrecadar tributos e alocar fundos do governo para políticas escolhidas, tanto as de uso privado como as de bem-estar geral. Desafiante, por sua vez, é o indivíduo ou grupo candidato à liderança, com o fim de conquistar o controle dessas políticas (*Ibidem*, p. 38).

<sup>231</sup> No original: *within the residents of all polities is a selectorate and within that there is a winning coalition. Leaders, all of whom face challengers who wish to depose them, maintain their coalitions of supporters by*

Alguns desses elementos são detalhados abaixo.

*Seleitorado (S) e Coalizão Vencedora (W)*

Bueno de Mesquita et al. lembram que a grande variedade de detalhes institucionais nas sociedades não permite, por exemplo, duas democracias idênticas. Por isso defendem o *seleitorado* e a *coalizão vencedora*<sup>232</sup> como solução teórica para explicação de variados fenômenos políticos e compreensão integrada de teorias sobre tipos variados de regime, sob uma estrutura bidimensional<sup>233</sup>.

A característica mais importante do membro do *seleitorado*, para a teoria, não seria ter voz assegurada na seleção de líderes, embora fosse a mais visível, mas, sim, poder se tornar um membro da *coalizão vencedora*, situação em que poderia obter benefícios privados. Ou seja, pertencer ao *seleitorado* seria condição necessária para ser membro de uma *coalizão vencedora*<sup>234</sup>.

Para melhor compreensão da relação, em linhas gerais, entre o tamanho dessas entidades e tipos de regime, alguns exemplos são dados pelos autores. No caso da monarquia hereditária, a linhagem aristocrática seria necessária para o indivíduo pertencer ao *seleitorado*, e, em geral, a *coalizão vencedora* incluiria uma maioria simples dessa linhagem. Assim, tanto o *seleitorado* quanto a *coalizão vencedora* seriam de tamanho pequeno<sup>235</sup>. Numa junta militar, a autoridade da liderança demandaria o domínio sobre um subconjunto qualificado de oficiais superiores (*coalizão vencedora*) controladores das armas e soldados do Estado; subconjunto esse muito menor que a maioria do já pequeno *seleitorado*<sup>236</sup>. Num presidencialismo democrático competitivo, a regra do sufrágio universal tornaria o *seleitorado* muito grande e a *coalizão vencedora* igual à, aproximadamente, metade do *seleitorado*. No entanto, os sistemas parlamentares, mesmo competitivos, requereriam uma *coalizão vencedora* de um quarto ou

---

*taxing and spending in ways that allocate mixes of public and private goods. The nature of mix depends on the size of the winning coalition, while the total amount spent depends on the size of the selectorate and on the winning coalition. More specifically, leaders who depend on only too few to keep them in office, [...] engender loyalty among their backers by providing them with access to ample [...] private benefits they would not otherwise have if they were not in the coalition. [...] Instead, [...] those who rely on a large winning coalition emphasize the production of goods that benefit everyone in their society. Because of the loyalty norm, leaders who rely on a broad-based coalition to remain in office cannot keep their supporters from defecting to a rival by offering substantial private benefits. Because of affinity between leaders and followers, not all members of the selectorate are equally attractive as members of the winning coalition.*

<sup>232</sup> Definições já mencionadas no início da seção.

<sup>233</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 42.

<sup>234</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, *loc. cit.*

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 52.

menos do *seleitorado*, pois, havendo, por exemplo, somente dois partidos, o primeiro-ministro precisaria do apoio de metade dos legisladores, e cada um destes, da metade aproximada do *seleitorado*, para ser eleito. Com mais partidos, a parcela do *seleitorado* para formar a coalizão vencedora seria ainda menor. Outro sistema com *seleitorado* amplo seriam as autocracias com eleições manipuladas que apresentariam uma coalizão vencedora pequena<sup>237</sup>.

A figura a seguir dá uma noção dessas relações entre tamanhos de W e S e regimes<sup>238</sup>.

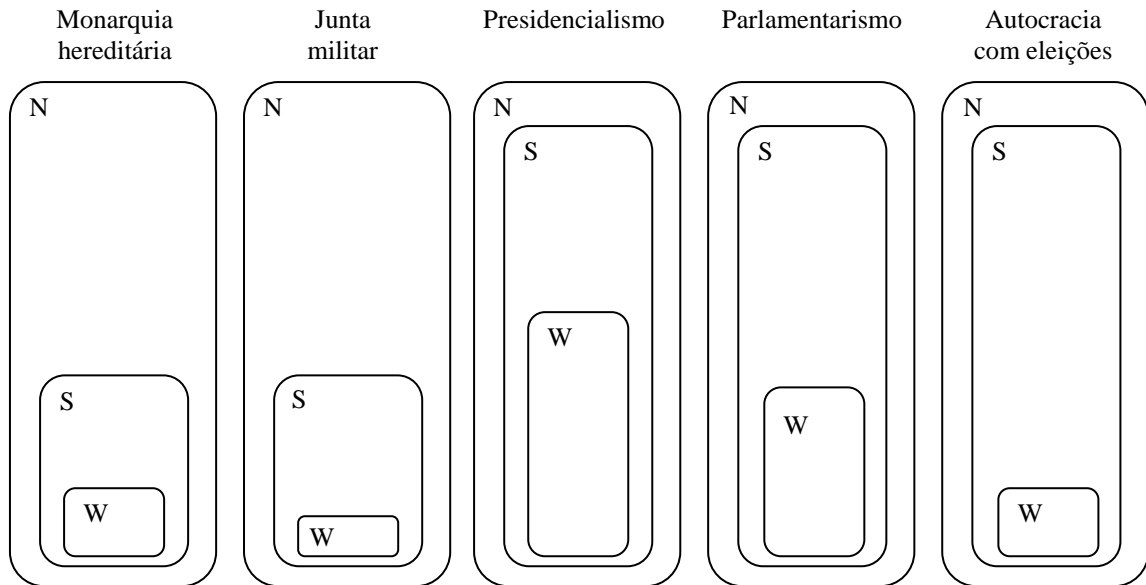


FIGURA 6 - Relações de tamanho entre W e S para diferentes regimes

N - residentes; S - *seleitorado*; W - coalizão vencedora

Fonte: baseado em Bueno de Mesquita et al. (2003).

Os autores deixam claro que o tamanho não é o único requisito a ser avaliado, e suas explicações descem, de fato, a um nível de complexidade considerável. Os resultados dependeriam muito de como se dão as relações entre essas entidades, por um lado, e da quantidade de recursos disponíveis ao governante, por outro.

Em resumo, Bueno de Mesquita et al. desejam ressaltar que os tamanhos do *seleitorado* e da coalizão vencedora possibilitariam uma compreensão mais matizada da dinâmica política que a oferecida por rótulos categóricos de regime, como democracia, junta,

<sup>237</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 54-55.

<sup>238</sup> É importante observar que os autores associam frequentemente "junta militar" a "autocracia", que não deve ser confundida com "autocracia com eleições manipuladas", exposta no exemplo acima. De fato, o importante na semelhança entre junta militar e autocracia, sob a ótica da teoria do *seleitorado*, é ambas possuírem uma coalizão pequena em relação a outros regimes, e um tamanho de coalizão significativamente menor que a metade do *seleitorado*. Como continuará a ser discutido, isto possui implicações para a capacidade de distribuição de recursos privados por parte do líder.

autocracia ou monarquia<sup>239</sup>. O interesse deste trabalho se atém a como os autores montam as hipóteses da teoria, com mecanismos causais baseados nessas entidades e em suas relações com regimes correspondentes e com a distribuição de recursos. Para efeito da crise das Malvinas/Falklands, a Argentina se enquadra na categoria de junta militar ou autocracia sem eleições, e o Reino Unido, na de democracia. Frente à teoria, conforme veremos em nossos testes, interessa, basicamente, que o primeiro possui pequena coalizão vencedora e o segundo, grande coalizão vencedora.

#### *Afinidade, Risco de Exclusão e Norma de Lealdade*

Estes três conceitos expõem a racionalidade dos indivíduos nos modelos teóricos. Eles explicam a dinâmica de transição de membros entre o *seleitorado* e a coalizão vencedora (Fig. 5), e estabelecem estreita ligação entre esses membros e a liderança.

*Afinidade*, por exemplo, "é a ideia de que existem laços entre líderes e seguidores que ambos podem usar para antecipar a lealdade futura de cada um" (BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 60, tradução nossa)<sup>240</sup>. Independente dos fatores que a influenciam, afinidade seria simplesmente, para os propósitos do modelo básico da teoria, uma preferência por um indivíduo em detrimento do outro<sup>241</sup>. Já o *risco de exclusão*, para os autores, é central na teoria do *seleitorado*, pois afligiria os membros da atual coalizão quanto à possível exclusão de coalizões vencedoras futuras, montadas por desafiantes, e, assim, induziria à lealdade para com o líder atual. A *norma de lealdade* significa a probabilidade de um membro do *seleitorado* ser incluído em coalizões futuras, e, sob os modelos formais, se deduziria como  $(W/S)$ ; enquanto o risco de exclusão da coalizão, com a decorrente perda de bens privados futuros, seria, então,  $(1 - W/S)$ . Quanto menor a relação  $W/S$ , como em juntas militares e autocracias, menos inclinado estaria um membro da coalizão a se arriscar por benefícios privados que receberia pelo apoio a um novo oponente político do líder atual. O contrário aconteceria em democracias, onde seria mais comum a troca de membros entre *seleitorado* e coalizão vencedora. Portanto, a norma de lealdade e o risco de exclusão moldariam os incentivos dos membros dessas entidades e, assim, a sobrevivência política do líder, através de suas ações para permanecer no cargo<sup>242</sup>.

<sup>239</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 55.

<sup>240</sup> No original: *is the idea that there are bonds between leaders and followers that both can use to anticipate each other's future loyalty.*

<sup>241</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, *loc. cit.*, p. 60-61.

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 66-68.

(W) e (S): Analogias, Medições e Críticas

A novidade teórica da utilização dos conceitos de coalizão vencedora (W) e *seleitorado* (S), como variáveis institucionais, visa prescindir de rótulos categóricos (embora muito utilizados no texto da teoria), como "democracia", "autocracia", "junta militar", "monarquia" e outros tipos de regime. O objetivo seria favorecer a montagem de modelos matemáticos que indicariam melhor a motivação das escolhas feitas pelas lideranças desses regimes, escolhas relacionadas à distribuição de recursos dentro de qualquer sociedade, em situações diversas. A situação de crise é apenas uma delas e o foco deste trabalho.

O ponto, talvez, mais polêmico da teoria, fruto de críticas é como estabelecer os critérios para medição, em variáveis, desses conceitos. Os próprios autores reconhecem que suas aproximações para se medir W e S são ainda rudimentares e que é difícil medi-las na prática, mas creditam tal dificuldade ao aspecto pioneiro de suas formulações e às, ainda, poucas pesquisas feitas a respeito<sup>243</sup>. Entre seus críticos estão Clarke e Stone<sup>244</sup>, que indicam falhas metodológicas no tratamento estatístico que baseia a construção dos valores de W e S, o que comprometeria o poder explicativo dessas variáveis chaves. Segundo eles:

Os autores se enganam porque sua evidência estatística sofre do viés da variável omitida<sup>245</sup>. Eles não controlam a variável *democracia*, mas sim [através da técnica estatística da "residualização"] seus resíduos a partir de regressões auxiliares da *democracia* sobre W [tamanho da coalizão vencedora] e W/S [norma de lealdade]. O efeito disso nos seus coeficientes de interesse é, precisamente, o do viés da variável omitida; suas estimativas de W e W/S se tornam enviesadas e inconsistentes. O procedimento enviesado gerou falsas confirmações para metade de seus testes [estatísticos] de hipóteses, e exagerou, consideravelmente, os efeitos substantivos de suas variáveis chaves 90% das vezes (CLARKE; STONE, 2007, p. 13, tradução nossa)<sup>246</sup>.

Em texto posterior, eles reforçam sua crítica sobre a obra:

[Ela] faz a interessante afirmação de que conseguiu isolar os mecanismos chaves

<sup>243</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 72, 133.

<sup>244</sup> CLARKE, K. A.; STONE, R. W. Democracy and the logic of political survival. **American Political Science Review**, Washington, v. 102, n. 3, p. 387-392, Aug. 2008. (paper de 2007). Disponível em: <[http://www.rochester.edu/college/psc/clarke/LOPS\\_APSR\\_v2.pdf](http://www.rochester.edu/college/psc/clarke/LOPS_APSR_v2.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2012

<sup>245</sup> Numa pesquisa, o efeito estimado de uma variável em outra pode mudar quando uma terceira variável é introduzida. Quando se controla essa terceira variável, a direção de uma relação entre as outras duas pode mudar ou a relação pode, simplesmente, desaparecer. Cientistas sociais devem atentar para o perigo de excluírem variáveis relevantes de um projeto de pesquisa, e tal falha pode resultar no viés de variável omitida (LEWIS-BECK, Michael S.; BRYMAN, Alan; LIAO, Tim Futing (Eds.). **The sage encyclopedia of social science research methods**, v. 2. Thousand Oaks: Sage publications, 2004, p. 763).

<sup>246</sup> No original: *The authors misled because their statistical evidence suffers from induced omitted variable bias. The authors do not control for democracy, but rather, they control for the residuals of democracy from auxiliary regressions of democracy on W or W/S. The effect of this residualization on their coefficients of interest is precisely that of omitted variables; their estimates of W and W/S are biased and inconsistent. The biased procedure generated false confirmation for half of their hypothesis tests and substantially exaggerated the substantive effects of their key variables 90% of the time.*

pelos quais democracias geram seus benefícios, resolvendo, assim, o debate entre os defensores das instituições, do comportamento e da cultura política. A evidência empírica, entretanto, não sustenta a afirmação, porque os efeitos que eles atribuem ao tamanho da coalizão [W] são atribuíveis à democracia (CLARKE; STONE, 2008, p. 391, tradução nossa)<sup>247</sup>.

Bueno de Mesquita et al. respondem às críticas formuladas, concordando parcialmente e reconhecendo o erro da variável omitida, mas discordam que a evidência empírica não sustente sua teoria. Para respaldar suas respostas, fazem novos testes, controlando outros elementos da democracia, além de W, e utilizando outra técnica, que não a *residualização*, concluindo que o tamanho da coalizão vencedora (W) prevê a provisão de bens públicos e privados mais fortemente que outros elementos da democracia. Assumem, no entanto, que suas medidas ainda são rudes, e admitiram estar "trabalhando em medições mais sensíveis, contextuais e precisas dos tamanhos da coalizão vencedora e do *seleitorado*, em uma variedade de sistemas políticos" (MORROW et al., 2008, p. 399, tradução nossa)<sup>248</sup>.

Não é nosso foco aprofundar o debate estatístico metodológico acima, mas vemos, pelas críticas, que uma das dificuldades reside na utilização de variáveis difíceis de serem depuradas dos rótulos de regime, especificamente de democracias e autocracias. Enquanto os autores defendem, por exemplo, não ser uma grande coalizão a única característica de uma democracia, ao mesmo tempo admitem ser ela uma das principais. Assim, as caracterizações "grande coalizão" ou "democracia" atribuídas a um sistema parecem ser sinônimas, o que desvirtuaria, em alguma medida, o propósito de criação dessas variáveis. Como veremos, isso não impede os testes; apenas está intrinsecamente relacionado ao mecanismo causal subjacente às hipóteses formuladas, o qual está intimamente associado à questão da distribuição de bens públicos ou privados, por parte dos líderes, aos membros do *seleitorado* ou da coalizão vencedora.

Os autores se mostram conscientes da complexidade dos sistemas políticos e não esperam que a teoria do *seleitorado* explique sozinha as principais características da governança. Mas dizem preferir começar com uma visão mais básica da política (o modelo básico da teoria) e ir aumentando sua complexidade, conforme a demanda, para dar conta de fenômenos econômicos, políticos e sociais relevantes. Desta forma, defendem que seu

<sup>247</sup> No original: *[The Logic of Political Survival]* makes the arresting claim that it has isolated the key mechanism by which democracy generates its benefits, thereby resolving the debate between the advocates of institutions, behavior, and political culture. The empirical evidence, however, does not support this claim because the effects that they ascribe to coalition size are attributable to democracy.

<sup>248</sup> MORROW, J. D. et al. Retesting selectorate theory: separating the effects of W from other elements of democracy. **American Political Science Review**, Washington, v. 102, n. 3, p. 393-400, Aug. 2008. Disponível em: <<http://as.nyu.edu/docs/IO/2806/retesting.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2012. No original: *[We are] working on more sensitive, contextual, and, we believe, accurate measures of the sizes of the winning coalition and selectorate in a variety of political systems.*

propósito é avaliar em que medida seu modelo contribui para uma compreensão geral de tais fenômenos<sup>249</sup>. A dificuldade maior, talvez, seja a pretensão de se chegar a uma teoria geral da política sem comprometer a aplicabilidade da teoria para casos mais particulares, como o que verificaremos.

## 2.5.5 TAMANHO DA COALIZÃO E AS DECISÕES SOBRE GUERRA E PAZ

O conjunto de bens públicos destacados pelos autores como centrais, dentre os utilizados nos testes empíricos de seus modelos, são as liberdades civis, os direitos políticos, a transparência, a paz, e a prosperidade<sup>250</sup>. De olho no bem público da paz, o presente trabalho deixa de lado as variadas implicações da teoria na governança do Estado, para verificar o argumento teórico de que o tamanho da coalizão e do *seleitorado* influenciam diferentes aspectos das decisões em crises internacionais e guerras.

Semelhante à pesquisa de Schultz, Bueno de Mesquita et al. partem do extenso debate, em Relações Internacionais, sobre a paz democrática. Eles lembram ser amplamente aceito as democracias serem mais pacíficas entre si, mas não serem elas, inerentemente, mais pacíficas ou mais avessas a guerras em geral. Ao mesmo tempo, admitem que suas análises reforçam essa ambiguidade da democracia frente à guerra, mas, por outro lado, sustentam que um grande tamanho da coalizão (W) e uma fraca norma de lealdade (W/S elevado) reduziriam, significativamente, a probabilidade de guerra. Isto reforçaria a noção de que a influência do tamanho da coalizão, mais do que outras características dos tipos de regime, promoveria a paz. É o que eles chamam de paz do *seleitorado*<sup>251</sup>. Anteriormente, assim como agora, percebemos a tentativa dos autores de se afastarem do rótulo dos regimes e se aterem às entidades da coalizão vencedora e do *seleitorado*. O que se verá, no entanto, é que as diferenças envolvidas na análise das hipóteses são sutis e estabelecerão uma forte relação entre democracias e sistemas de grande coalizão e entre autocracias e sistemas de pequena coalizão. Como indicamos, isso não compromete o objetivo dos testes, que se atêm à verificação do mecanismo causal das hipóteses provenientes dos modelos, se utilizando da análise qualitativa de um caso único. A importância detalhada de W e S, como variáveis de estudo, está muito mais ligada aos testes estatísticos dos modelos, feitos pelos autores.

<sup>249</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 132.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 179. Os dados utilizados nos modelos matemáticos que tratam desta relação são, em parte, provenientes do banco de dados *Correlates of War indicator*, que informam sobre o envolvimento de um Estado em guerra interestatal e/ou a participação em guerra civil (*Ibidem*, p. 184). *Correlates of War indicator*. Disponível em: <[www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org)>. Acesso em: 22 abr. 2012.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 185.

*A Paz Democrática e a Teoria do "Seleitorado"*

Bueno de Mesquita et al. adicionam seis regularidades (hipóteses), que relacionam propensão à guerra e democracia, à generalização básica da paz democrática de que democracias não travam guerra entre si<sup>252</sup>. Baseados no seu modelo básico da teoria do *seleitorado*, eles constroem um modelo de *seleitorado* doméstico modificado para lidar com o aspecto diádico da crise internacional, com risco de conflito armado entre dois Estados. Ademais, propõem que este modelo, melhor que as versões normativa e institucional da paz democrática (semelhante ao que faz Schultz), ajuda a elucidar os mecanismos causais das regularidades abaixo e a propor novas regularidades. A investigação desses mecanismos é o objetivo dos nossos testes. A seguir, as regularidades propostas:

- 1 - A tendência de democracias não lutarem umas com as outras;
- 2 - A tendência de democracias lutarem com não democracias com regularidade considerável;
- 3 - A tendência de democracias se saírem vitoriosas dessas guerras;
- 4 - Quando disputas ocorrem entre democracias, a tendência de elas negociarem para alcançar acordos pacíficos;
- 5 - A tendência de democracias experimentarem poucas mortes em batalha e lutarem guerras mais curtas quando iniciam o conflito;
- 6 - A tendência de democracias em transição terem maior probabilidade de lutarem umas com as outras;
- 7 - A tendência de democracias de maior poder terem maior incentivo a evitar a guerra que democracias menos poderosas<sup>253</sup>.

De antemão, percebemos que, das hipóteses acima, as de número 1, 4 e 6 não são passíveis de teste pela crise escolhida, pois estabelecem relação entre duas democracias.

Para entendermos a lógica das previsões da teoria sobre as decisões sobre a paz e a guerra, devemos relembrar pressupostos fundamentais e mecanismos causais anteriormente explicados. Um pressuposto fundamental é, em qualquer forma de governo, todo líder ser motivado pelo interesse universal de permanecer no cargo. A escassez de recursos, também sempre presente, impõe escolhas sobre como dividir sua alocação entre bens públicos e bens privados. Todos os cidadãos desfrutam dos benefícios de políticas públicas, mas, pela teoria, somente os membros da coalizão vencedora se beneficiariam dos bens privados. Se a coalizão

---

<sup>252</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 218.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 219.



vencedora aumenta, a parcela dos bens privados recebidos por cada membro, com o mesmo montante de recursos, diminui. Assim, para cada um desses membros, aumenta a proporção do valor dos bens públicos recebidos sobre os privados em relação a uma coalizão vencedora menor, o que eleva a importância do sucesso das políticas públicas para os membros de uma coalizão maior<sup>254</sup>.

Uma consequência disso é que líderes de coalizões vencedoras maiores (caso das democracias) tenderiam a se preocupar mais com o fracasso na política pública (caso da segurança nacional, que envolve crises e guerras) que líderes de coalizões pequenas. Para reduzir o risco desse fracasso e da decorrente destituição, eles, na condução de uma crise, primeiramente, evitariam lutar e somente engajariam em lutas em que esperassem a vitória. Mas, caso uma crise escale para a guerra, eles gastariam mais recursos no esforço de guerra, para evitar a derrota. Em contraste, líderes de pequenas coalizões vencedoras, pela teoria, reservariam mais recursos para distribuir aos seus apoiadores sob a forma de benefícios privados, e se esforçariam menos, caso entrassem em guerras. Seu alto risco de deposição, ao contrário dos líderes de grande coalizão, não estaria muito ligado ao fracasso em políticas públicas (crise e guerra), mas ao fracasso em manter a provisão de bens privados a seus apoiadores<sup>255</sup>. *Estes dois elementos, isto é, democracias evitarem conflitos com pouca expectativa de vitória, ou seja, serem mais seletivas, e se esforçarem mais em guerras, são centrais para as explicações que se seguem dos mecanismos causais relacionados às previsões.*

Inicialmente, listamos somente as quatro primeiras regularidades pela maior interligação entre elas, como explicaremos a seguir:

- 1 - A tendência de democracias não lutarem umas com as outras;
- 2 - A tendência de democracias lutarem com não democracias com regularidade considerável;
- 3 - A tendência de democracias se saírem vitoriosas dessas guerras;
- 4 - Quando guerras ocorrem entre democracias, há a tendência de elas negociarem para alcançar acordos pacíficos.

Pelas explicações baseadas na teoria do *seleitorado*, a terceira é uma decorrência da segunda, que é uma decorrência da primeira; e a quarta, uma exceção da primeira. Apesar da primeira e da quarta não serem passíveis de teste neste trabalho, expomos a explicação de

---

<sup>254</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 223-224.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 225.

seus mecanismos na teoria, pois, como estão inter-relacionados, contribuem para a compreensão geral.

A necessidade de quase certeza da vitória como requisito para democracias entrarem num conflito as tornaria mais preparadas para alcançar a vitória que um oponente autocrático. Da mesma forma, o maior esforço das democracias durante o conflito daria a elas maior chance de vitória. Isso contribui para a constatação de que elas seriam alvos menos atrativos que as autocracias. Já no caso dos autocratas, o sucesso em um conflito, ou seja, a vitória militar, embora, obviamente, desejado, não seria tão crucial para a sua manutenção no cargo, ou para sua *resseleção*<sup>256</sup>, quanto seria para o líder democrático. Isto se daria pelo fato de que a sobrevivência no cargo dos autocratas, como vimos, estaria mais condicionada a satisfazer seus apoiadores (membros da coalizão vencedora) com bens privados do que prover bens públicos, estes últimos representados por uma vitória na guerra (política pública de sucesso). Diante dessa maior seletividade por parte das democracias, sem a certeza da vitória elas prefeririam, via de regra, negociar a entrar em conflito<sup>257</sup>.

Dito de outra maneira, os líderes de sistemas de pequena coalizão (caso dos autocratas), pela ótica da teoria em análise, não teriam uma grande necessidade de produzir políticas públicas de sucesso. Desta forma, os autocratas não se esforçariam tanto na guerra e, assim, se tornariam oponentes atraentes para democracias. Adicionalmente, mesmo eles se esforçando menos e suas chances sendo menores, ainda assim não evitariam guerras, porque a derrota não afetaria muito suas perspectivas de sobrevivência política no ambiente doméstico.

Os mecanismos expostos acima explicariam, pela ótica da teoria do *seleitorado*, as regularidades 2 e 3, que envolvem uma grande coalizão (democracia) e uma pequena coalizão (autocracia). Percebemos que a 2 é centrada no elemento da seletividade, ou seja, optar ou não pela guerra, durante uma crise, enquanto a 3 é centrada no elemento do esforço durante a guerra, uma vez optando por ela.

No que diz respeito a duas democracias, a propensão de grandes coalizões se esforçarem mais em um conflito entre ambas tornaria difícil uma predominar sobre a outra na disputa. Além do maior esforço, a necessidade de maior certeza da vitória para a entrada no conflito contribuiria para que elas não fossem propensas a lutarem entre si, o que confirmaria a primeira regularidade. Mas, se, ainda assim, entrassem em guerra, ambas, em tese, empregariam grande esforço para obter a vitória, pelo elevado valor que a mesma

<sup>256</sup> Neste trabalho utilizamos o neologismo "*resseleção*" para expressar o conceito "*reselection*", utilizado pelos autores para designar a manutenção (ou recondução) do líder atual no (ao) cargo em qualquer tipo de sistema político. No regime democrático, por exemplo, "*reselection*" significaria uma reeleição.

<sup>257</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 224-228, 232-243.

representaria como sucesso de política pública. No entanto, este grande esforço de ambas minaria, ainda, a certeza de vitória de cada uma delas. Conseqüentemente, para evitar esta disputa acirrada que causaria o emprego de uma grande quantidade de recursos por ambas as partes, os líderes estariam mais inclinados a negociar um acordo mútuo pela paz. Tal mecanismo causal explicaria a quarta regularidade. A exceção ao maior esforço se daria quando houvesse um lado muito mais forte que outro. Isto geraria uma tendência de que, num conflito entre uma democracia mais poderosa e uma menos poderosa, mesmo a primeira não se esforçando tanto, a segunda buscasse uma paz negociada mais que o confronto<sup>258</sup>.

Seguem as explicações, pela teoria do *seleitorado*, das duas regularidades restantes (a de número 6, como vimos, não será testada), baseadas no debate da paz democrática. A primeira é centrada no elemento do esforço e a segunda, no da seletividade:

5 - A tendência de democracias experimentarem poucas mortes em batalha e lutarem guerras mais curtas quando iniciam o conflito.

A explicação, sob a luz do modelo diádico do *seleitorado*, se baseia na constatação de que os custos que uma nação suporta na guerra e o tempo para vencê-la seriam inversamente proporcionais a seu predomínio militar sobre o oponente. Como, pela teoria, as democracias tendem a realizar maior esforço durante o conflito, deve-se esperar, na média, argumentam os autores, que elas vençam mais rápido e tenham menos baixas. Uma vez que a sobrevivência dos líderes democráticos dependeria do sucesso de políticas públicas, eles normalmente evitariam guerras longas e custosas<sup>259</sup>. Percebemos, inicialmente, uma coerência na regularidade apresentada com a crise das Malvinas, quando se consideram o maior número de baixas argentinas e a curta duração do conflito<sup>260</sup>, o que investigaremos no próximo capítulo.

7 - A tendência de democracias de maior poder terem maior incentivo a evitar a guerra que democracias menos poderosas.

O mecanismo causal de Bueno de Mesquita et al. para esta regularidade envolve um debate sobre as vantagens relativas de grandes repúblicas e pequenas repúblicas, no sentido de serem mais poderosas ou menos poderosas. As democracias de maior poder, em tese, possuiriam maior vantagem em termos de domínio militar, o que realçaria sua posição de

<sup>258</sup> BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 224-228, 232-243.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 247-248.

<sup>260</sup> MIDDLEBROOK, M. **The argentine fight for the Falklands**. S. Yorkshire: Pen & Sword Books, 2003, p. 282-283.

barganha em comparação com democracias menos poderosas. Mesmo havendo certeza da vitória, os ganhos adicionais provenientes da vitória militar seriam, provavelmente, equiparáveis aos custos de se lutar, e uma posição de barganha mais forte lhes daria, em geral, vantagem de se obter quase tudo através de negociações. Sob esta ótica, eles sugerem que democracias mais poderosas possuiriam mais incentivos para evitar a guerra, em comparação com as menos poderosas, devido à ideia de que possuem melhores condições de conseguir uma negociação favorável<sup>261</sup>. É possível avaliar tal hipótese pelas evidências da crise das Malvinas/Falkland, fazendo-se inferências quanto ao comportamento do Reino Unido como democracia, em situações de maior poder ou de menor poder, frente à crise em questão, numa análise contrafactual, como veremos.

#### *A Paz do "Seleitorado": Interação de Sistemas Políticos*

As explicações das quatro primeiras regularidades, baseadas no debate da paz democrática, ressaltam como o maior tamanho da coalizão vencedora faria as democracias serem mais seletivas durante crises e se esforçarem mais durante guerras.

Os autores também se interessam em explorar como esses efeitos moldam a possibilidade de conflito, numa crise, entre diferentes combinações de sistemas políticos. Para os propósitos deste trabalho, a combinação de interesse, que gera mais uma previsão, é a de um Estado autocrático, "A", com um Estado democrático, "B".

Apesar de, em tese, as instituições de "A" imporem poucas restrições à decisão de lutar, este, normalmente, resistiria a atacar uma democracia, se antecipasse que ela estivesse preparada a responder com força. Afinal, democracias se esforçariam mais durante a guerra, e, assim, o líder de "A" reconheceria suas maiores chances de derrota. Entretanto, "A" também sabe que "B" relutaria em engajar numa guerra, a não ser que estivesse quase certo da vitória. Sem essa certeza, é provável que "B" oferecesse concessões por uma resolução pacífica, mesmo dispendo de esforço extra. Deste modo, é provável que "A" fizesse exigências, precipitando a guerra, enquanto "B", uma democracia sem certeza da vitória, evitasse a escalada para a violência. Isto refletiria, segundo os autores, a hipótese de que haveria muitas disputas iniciadas por autocracias contra democracias, mas somente uma pequena proporção escalaria para a guerra<sup>262</sup>.

O pensamento de "A" "fazer exigências" se encaixa com as ações dos líderes

<sup>261</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 247-248.

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 243-244.

argentinos. Estes esperavam que a ocupação das ilhas com tropas, alegadamente de forma não violenta, apenas alterasse o *status quo*, sem uma reação bélica britânica, objetivando reativar a negociação com o Reino Unido em outro patamar. O que não ocorre é o Reino Unido evitar a escalada. Ao mesmo tempo, embora, pela previsão, a autocracia estime sua maior chance de derrota frente à democracia, na realidade também não ocorre o recuo argentino, após a escalada britânica. Verificaremos o porquê disso nos testes.

### *Novas Previsões*

Conforme mencionado, as explicações do modelo do *seleitorado* para as previsões anteriores levam os autores a produzir e testar as seguintes novas hipóteses:

- 1 - Líderes de sistemas de grandes coalizões, por causa de seus critérios de seleção para lutar, não demonstram relutância em engajar em guerras de expansão colonial ou imperial, ao contrário dos argumentos normativos da paz democrática.
- 2 - Líderes democráticos são propensos a fazer mais concessões em negociações do que os autocráticos.
- 3 - Líderes de sistemas de grandes coalizões se esforçam mais em guerras interestatais do que líderes de sistemas de pequenas coalizões.
- 4 - Líderes de grandes coalizões não se esforçam mais que líderes de pequenas coalizões em dois tipos de guerra:
  - 4.1 - guerras de vitória quase certa, ou seja, guerras coloniais ou imperiais, ou
  - 4.2 - guerras onde a sobrevivência política esteja em risco desde o início<sup>263</sup>.

Quanto às hipóteses 1 e 4.1, os autores utilizam as definições e dados de guerras coloniais e imperiais obtidos pelo Projeto *Correlates of War*, que as classificam como tipos de guerras extraestados (chamadas extrassistêmicas até 1994), isto é, entre um Estado e forças não estatais fora deste Estado. O que diferenciaria guerras coloniais de imperiais seria o *status* político do adversário. Nas imperiais, o adversário seria uma entidade política independente, mas não reconhecida por outros Estados como membro do sistema interestatal. Nas coloniais, ele ainda seria uma colônia, dependência ou protetorado, com população etnicamente distinta e distante geograficamente da metrópole<sup>264</sup>. Como a Argentina não se enquadra nestas categorias, essas previsões não serão submetidas a teste. A hipótese 2 não é testada na

<sup>263</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.* 2003, p. 250-251.

<sup>264</sup> Disponível em: <[www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org)>. Acesso em: 22 abr. 2012.

modelagem da teoria, segundo os autores, por falta de dados. Desta forma, abordaremos, apenas, as hipóteses 3 e 4.2.

As hipóteses 3 e 4 são tidas pelos autores como as mais importantes, pois se refeririam a aspectos não examinados e não detectados anteriormente sobre comportamento dos líderes durante disputas militares. O mecanismo causal da hipótese 3 envolve os mesmos elementos de maior esforço que grandes coalizões empregariam durante o conflito, em comparação com pequenas, e será comentado no próximo capítulo. Os dados empíricos testados estatisticamente no modelo dos autores, para esta previsão, englobam 9.196 observações num período de 1816 a 1993<sup>265</sup>. Na hipótese 4, a questão central também é o esforço durante a guerra. A 4.1 apresenta o contexto de guerras do tipo colonial ou imperial, e, como dissemos, não será testada. Na 4.2, o contexto muda para uma situação de elevado risco de sobrevivência política, que levaria ambas as lideranças a se esforçarem muito. Os autores reconhecem que a hipótese 4.2 obteve sustentação mais variada nos testes empíricos dos modelos, diferente da 4.1, que teria sido mais facilmente provada. De qualquer forma, eles defendem que a maioria das evidências dá suporte à sua argumentação<sup>266</sup>. A hipótese 4.2 se encaixa bem na situação vivida tanto pelo Reino Unido quanto pela Argentina e será analisada, pois, como veremos, ambos os líderes, pela elevada pressão doméstica, pareciam ter sua sobrevivência política em risco, o que valorizaria sobremaneira uma vitória militar, em detrimento do sucesso por meio da negociação.

### *Guerra Diversionária e Acordos de Negociação*

Os autores admitem que, devido ao tratamento matemático de seu modelo, a lógica de suas previsões sobre maior seletividade do líder democrático se mantém somente quando este possui perspectivas razoáveis de sobrevivência no cargo. Quando há pouca esperança de se manter no poder, a lógica do modelo diminui e pode até ser revertida. Daí decorre a previsão de que líderes democráticos fracassados em políticas públicas domésticas podem se tornar extremamente beligerantes, e, assim, ter considerável incentivo para apostar tudo no resultado de um conflito. Se um líder democrático estiver numa posição onde aceitar um acordo o deixe com pouca chance de sobrevivência política, ao contrário do argumento padrão da teoria, ele, reconhecem os autores, veria pouco problema em lutar<sup>267</sup>. Notamos a correlação desta

<sup>265</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 253.

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 256-257; 260-263.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 248-249. Como vimos, no caso do líder autocrático, a menor seletividade estaria relacionada,

previsão com a hipótese 4.2, ambas num contexto de risco de sobrevivência política. A diferença reside na 4.2 estar associada à questão do esforço, enquanto a desta seção estar associada à questão da seletividade.

A lógica desta previsão coincidiria com a teoria da guerra diversionária<sup>268</sup>, que o senso comum costuma aplicar somente à ação do governo argentino, pelas pressões internas e externas que sofria, com a forte crise econômica e seus desgastes decorrentes, além da questão dos direitos humanos pela forte repressão da luta dita antissubversiva. No entanto, as evidências mostram que a decisão do Reino Unido de ir à guerra também se encaixaria nesta situação de ressalva da teoria, como investigaremos posteriormente.

No aspecto das negociações, por conta da alegada complexidade, os autores não modelaram seus detalhes e, assim, não geraram hipóteses. Eles afirmam somente que os objetivos dos tipos de líderes diferem dependendo dos arranjos institucionais. Os líderes autocráticos (pequenas coalizões) tenderiam a maximizar seus ganhos nos processos de negociação, uma vez que sobreviveriam a quaisquer resultados em políticas públicas que não representassem um desastre. Já os líderes democráticos tenderiam a buscar uma negociação somente boa o suficiente para conseguir a *resseleção*, uma vez que forçar demais uma negociação poderia representar a eclosão da guerra que eles pretendiam evitar<sup>269</sup>. Achar que sobreviveriam a quaisquer resultados da política pública "guerra" não parece ter sido o caso dos líderes argentinos. Como será visto, o tema "Malvinas" para toda a população era (e ainda é) bastante significativo, o que, como veremos, influenciou decisivamente suas decisões na crise e na guerra.

### *Guerra e Troca de Liderança*

Um último conjunto de previsões, a partir dos modelos teóricos, diz respeito aos efeitos da combinação do "arranjo institucional" (tamanhos de coalizão vencedora e *seleitorado*) com os "resultados da crise", em termos de "permanência ou não dos líderes no poder". Em suma, os autores examinam como a disputa, escale ou não para a guerra, afeta a capacidade dos líderes de se manterem no poder<sup>270</sup>. Interessa a este trabalho verificar tal

---

basicamente, ao fato de uma derrota militar não ser crucial para a sobrevivência política desse líder.

<sup>268</sup> Esta teoria se refere ao esforço da liderança de um Estado em desviar a atenção dos problemas internos com o foco numa ameaça externa, normalmente, uma disputa com outro Estado. Schultz lembra que a literatura da guerra diversionária sugere que alguns benefícios da guerra só poderiam ser atingidos por meio da luta (SCHULTZ, 2001, p. 55).

<sup>269</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 250.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 441.

relação na crise em estudo por dois motivos. Primeiro, porque, após a guerra, os componentes da Junta militar, com a derrota, acabaram renunciando ao poder. Segundo, porque, ao mesmo tempo, a Primeira-Ministra, como veremos, corria grande risco de ser destituída; primeiramente, se não houvesse tomado uma atitude enérgica frente à invasão, e, em seguida, caso não tivesse obtido um resultado favorável no conflito.

Após testarem seus modelos com 831 casos de destituição do poder pós-conflito, eles chegam às seguintes previsões<sup>271</sup>:

1 - Disputas vitoriosas ajudam a manter os líderes no poder, e a derrota torna a remoção doméstica muito provável.

Embora seja um tanto óbvia esta previsão, os autores explicam seu mecanismo, defendendo que tanto os membros da coalizão vencedora como do *seleitorado* se importariam com o desempenho de seu Estado na política internacional. Sendo as disputas militarizadas eventos internacionais de elevado significado, seria esperada grande influência de seus resultados na permanência ou não dos líderes no poder. O fracasso na guerra poderia levar a própria coalizão vencedora a abandonar seu líder atual em favor de um novo líder.

2 - Líderes com grandes coalizões vencedoras estão sempre sob maior risco de remoção que os de pequena coalizão, independente de vitória ou derrota no conflito. Existe uma exceção: vencer a crise sem usar violência, ou seja, somente pela diplomacia.

Seria entendido, assim, o porquê da maior seletividade, defendida pelos autores, dos líderes de grandes coalizões em entrar num conflito.

3 - Entre pequenas coalizões vencedoras, líderes daquelas com grande *seleitorado* têm menor probabilidade de destituição por desafiantes domésticos, em caso de derrota na guerra.

Como o caso argentino, embora de pequena coalizão vencedora, era de pequeno *seleitorado*, ele não se encaixa nessa previsão. Assim, ela não será avaliada.

Essas três previsões gerais são complementadas por outras duas, mais específicas<sup>272</sup>:

4 - Líderes com pequena coalizão vencedora se beneficiam do ganho territorial na disputa. Independente do tamanho de seu *seleitorado*, o risco de remoção cai dramaticamente, caso vençam uma disputa onde buscam expansão territorial, e enfrentam pequeno risco adicional de remoção, caso falhem.

---

<sup>271</sup> BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 445-449.

<sup>272</sup> BUENO DE MESQUITA et al., *loc. cit.*



5 - Todos os líderes enfrentam risco maior de remoção quando usam a força, mas o risco adicional é muito maior para líderes com grandes coalizões vencedoras.

Isto sugere a maior seletividade dos líderes de grandes coalizões vencedoras com relação ao uso da força. Essa previsão se assemelha à previsão geral número 2 deste grupo de previsões. No próximo capítulo, essas previsões serão confrontadas com o caso em estudo.

Alguns pontos merecem ser destacados na teoria de Bueno de Mesquita et al., antes de encerrarmos este capítulo.

A ênfase dos autores está nos incentivos políticos que giram em torno da manutenção de um líder no poder e que teriam sua gênese nas entidades da coalizão vencedora e do *seleitorado*, presentes, segundo eles, em qualquer sistema político. Embora o pressuposto do desejo pelo poder seja central nas duas teorias apresentadas, nesta indica ter mais peso, quando vemos previsões que são exceção do mecanismo central da teoria: as que mudam o comportamento previsto de líderes quando estes veem sua sobrevivência política sob elevado risco.

De qualquer forma, o foco está no comportamento do líder, pois este, supostamente condicionado pela dinâmica da coalizão vencedora e do *seleitorado*, e pela limitação de recursos, deve decidir sobre distribuição destes entre bens públicos e privados, o que afetaria sua permanência no cargo. Em situações de crise, parte que nos interessa, três elementos permeiam suas hipóteses: seletividade (vou à guerra ou negocio a paz?), esforço (uma vez em guerra, quanto aplico de recursos?), e *resselação* (consigo permanecer no poder após a crise/guerra?). Desejamos saber como isso funcionou na crise das Malvinas/Falklands.

Outro ponto notável é a pergunta inspiradora do trabalho dos autores, pois parece dividir claramente líderes que "produzem paz e prosperidade" daqueles que "produzem corrupção, miséria e guerra". Talvez considerando isto um pressuposto implícito, não sabemos até que ponto influencia na montagem dos modelos que expressam o comportamento esperado de, por exemplo, democratas e autocratas; um com atitudes intrinsecamente positivas e outro com atitudes intrinsecamente negativas, respectivamente. Todavia, devemos saber como tratar isso na avaliação dos testes.

Na parte da teoria relativa a decisões em crises, o único caso histórico analisado ocorreu há mais de 2.000 anos. Foram as Guerras Púnicas (séculos 2 e 3 a.C.), entre Roma e Cartago. No caso, Roma foi classificada como o sistema de grande coalizão e Cartago, de pequena coalizão, para ilustrar o suposto maior esforço do primeiro. Como dissemos, esta

amplitude histórica (junto com variados fenômenos sociais abordados, além de crises) indica a pretensão dos autores de apresentar uma teoria geral. Se, por um lado, tanto Schultz como Bueno de Mesquita et al. construíram teorias numa linha semelhante (modelos formais testados empiricamente, que geram hipóteses), vimos que Schultz deu mais atenção aos estudos de caso para o teste de suas hipóteses, embora nenhum deles tenha servido como caso anômalo.

Finalmente, pelas características dos atores envolvidos na crise das Malvinas/Falklands (democracia e autocracia), vimos que nos restaram, da teoria dos incentivos políticos, de Bueno de Mesquita et al., 12 das 19 hipóteses apresentadas, para teste no próximo capítulo. São quatro baseadas no debate da paz democrática e oito provenientes de desdobramentos apresentados pela teoria.

## 2.6 CONCLUSÕES PARCIAIS

No presente capítulo, iniciamos a discussão metodológica para os testes mostrando nossas desconfianças sobre o poder explicativo de teorias originárias de grandes centros para realidades de contexto distinto. Hermann (2001) já alertava sobre o "sabor estadunidense" dos modelos teóricos de tomada de decisão em crise internacional. Cervo (2008), em complemento, nos inspira a reforçar o senso crítico para os testes. Isto porque lacunas explicativas decorreriam das teorias serem, intrinsecamente, instrumentos simplificadores de uma realidade inevitavelmente complexa, e, também, por serem fruto de seu contexto de criação, carregando valores, visão de mundo, interesses e capacidades de quem as cria. Aquela primeira razão teria origem, normalmente, em pressupostos explícitos, enquanto esta última, em pressupostos implícitos. Eis porque, para Cervo, teorias de Relações Internacionais, na verdade, não teriam poder explicativo universal.

Não descartando teorias estrangeiras, mas verificando, com senso crítico mais apurado, seu poder explicativo, entendemos que devemos adotar metodologia que nos permita, se necessário, ir mais a fundo às suas bases, aos seus pressupostos, explícitos e implícitos. Mesmo estes últimos não sendo, via de regra, observáveis na investigação das hipóteses, pretendemos, a partir da postura epistemológica que baseia o método utilizado nos nossos testes, minimizar esse efeito em favor de uma explicação mais precisa da realidade em estudo.

Assim, assumimos a postura epistemológica realista que, entendemos, nos permite, além de analisar relações causais entre variáveis, dentro do contexto da realidade em estudo,

nos permite, também, não desprezar aspectos contextuais dessas teorias. Tais aspectos se expressariam, normalmente, em pressupostos implícitos, que influenciariam a insuficiência epistemológica das teorias, em geral expressa em pressupostos explícitos. O método utilizado será prioritariamente o de rastreamento de processo, um tipo de método intracaso (utilizado para estudos de um único caso), que busca investigar detalhadamente o mecanismo causal entre variáveis independentes e dependentes, permitindo ao investigador identificar razões para as decisões tomadas. Ele se mostra mais invasivo na "caixa preta" que separa estas duas categorias de variáveis, analisando, também, variáveis intervenientes e condicionantes, tantas quantas as evidências permitirem.

Desta forma, pretendemos cumprir nosso objetivo de verificar o poder explicativo das teorias de Schultz, a "teoria informacional da democracia", e de Bueno de Mesquita et al., a "teoria dos incentivos políticos", com um único caso, de uma crise envolvendo um ator sul-americano. Elas foram escolhidas por tratarem sobre a tomada de decisão em situação de crise interestatal, serem recentes (2001 e 2003, respectivamente) e pertencentes à tradicional Ciência Política estadunidense.

Após termos apresentado cada uma delas, ressaltando seus pontos principais, passaremos ao capítulo onde exibiremos o caso das Malvinas/Falklands, entre Argentina e Reino Unido, de 1982, explicando o porquê de sua escolha, e efetuaremos os testes das teorias.

### 3 A CRISE E AS TEORIAS

No capítulo 1, apresentamos os principais elementos do fenômeno "crise" e o desenvolvimento de seu conceito ao longo do tempo. Percebemos como sua realidade, embora, obviamente, não restrita ao *locus* anglo-saxão, é fortemente abordada sob essa perspectiva e ligada ao contexto da Guerra Fria. Desfaz-se o contexto bipolar e continuam os estudos de crise sob variadas abordagens. Numa delas, a partir dos desdobramentos da paz democrática, investigam-se a influência de elementos políticos domésticos na condução e nos resultados das crises. Daí decorrem as teorias apresentadas, que abordam a tomada de decisão em crise internacional. No capítulo 2, detalhamos cada uma delas, expondo seus principais fundamentos, pressupostos e hipóteses. No presente capítulo, pretendemos verificar, com a profundidade necessária, a crise das Malvinas/Falklands, de modo a analisarmos o poder explicativo das teorias para este caso.

Inicialmente faremos um resumo do caso em análise, com a apresentação dos atores e evidências mais relevantes para o desenrolar e os resultados da crise. A intenção não é fazer uma narrativa histórica detalhada do caso, mas apresentar o encadeamento dos fatos mais importantes que permitam, em sequência, sua análise frente às previsões teóricas.

#### 3.1 POR QUE ESTE CASO?

A escolha de um caso de crise internacional entre um Estado sul-americano e um Estado extrarregional está estreitamente ligada ao contexto da realidade que se pretende investigar: a sul-americana, com sua lógica cultural, política, social e civilizatória própria. Neste sentido, não é coincidência uma crise vivida por ator sul-americano, em espaço sul-americano, compor o objeto do nosso trabalho. Mas existe um objetivo mais amplo, indissociável da dicotomia teoria-realidade. Refere-se à perspectiva de que teorias de Relações Internacionais, advindas, majoritariamente, do ambiente acadêmico anglo-saxão, possam carecer de elementos que identifiquem detalhes relevantes da realidade social de um ator dito periférico; no caso, um ator estatal sul-americano. Não por acaso, Dougherty e Pfaltzgraff Jr. lançam luz sobre a importância de se aproximar da realidade social que se deseja estudar, quando ressaltam a importância do conhecimento de história em estudos de casos nas Relações Internacionais:

A maioria dos acadêmicos experientes em Relações Internacionais compreende que o conhecimento de história é essencial, porque alarga muito significativamente a

base de dados a partir da qual se pode proceder a extrapolações sobre o futuro e também porque melhora nossa capacidade de formular hipóteses que *se aproximem da realidade social* (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF JR., 2003, p. 28; grifo nosso).

Para se aproximar da realidade social de um ator sul-americano, casos desta região precisam ser abordados, sobretudo quando se leva em conta que a disputa em questão, a rigor, permanece até os dias de hoje. É nesta perspectiva de aproximação da realidade social sul-americana, dita periférica no sistema internacional, que entra a utilização da crise das Malvinas/Falklands para verificação das teorias. Obviamente sabemos, como vimos no capítulo anterior, que a perda de poder explicativo não se dá somente pela distinção da origem das teorias em relação ao *locus* do caso, mas, também, por escolhas ontológicas, epistemológicas e metodológicas de seus formuladores (embora estas, reconhecidamente, também sofram influência daquela). Desta forma, focamos nas teorias apresentadas por estarmos interessados não somente no que elas possam dizer sobre a crise em estudo, mas, também, no que deixam de dizer, e por quê.

Desejamos, assim, avaliar a capacidade das previsões teóricas em explicar um caso clássico de conflito armado entre dois atores estatais do Ocidente<sup>273</sup>. Além de aliados do mesmo polo de poder, no caso os Estados Unidos, eram, e são, pertencentes a ambientes estratégicos e geopolíticos distintos no sistema internacional; e com linguagens dissuasória e estratégica distintas como fortes indicadores para a escalada e eclosão do conflito. Numa crise com tais características, esperamos, além de enriquecer a capacidade de formulação de hipóteses mais próximas da realidade social buscada, como sugerem Dougherty e Pfaltzgraff Jr., delinear mais precisamente os limites explicativos das teorias em tela.

A Guerra das Malvinas/Falklands também marca sua importância e peculiaridade por uma série de aspectos. Foi o primeiro ataque extrarregional na América do Sul desde o fim da Segunda Guerra Mundial, além de ter sido o primeiro emprego do poder militar argentino em guerra desde o século XIX. Ademais, não só foi o primeiro emprego da força militar britânica de grande magnitude desde 1956, em Suez, mas, também, a primeira projeção de poder de um

---

<sup>273</sup> Não há sólido consenso em considerar países sul-americanos como pertencentes ao Ocidente, politicamente falando. Tal conceito apresenta flutuações ao longo das diferentes décadas do século XX, dependendo da abordagem política dos autores. Samuel Huntington, por exemplo, em *O choque de civilizações e a recomposição da nova ordem mundial* (Rio de Janeiro: Objetiva, 1997), divide as civilizações contemporâneas em oito, sendo a Ocidental a formada por Europa e América do Norte, embora ressalve que, em geral, estudiosos incluem, também aí, a América Latina (HUNTINGTON, 1997, p. 50-54). A dúvida que, por vezes, surge quanto ao conceito de Estado Ocidental e à sua mutação ao longo do tempo mostra quão influente nas abstrações teóricas são os valores, a cultura, o ideário daqueles que formulam tais abstrações, como revela a posição de Huntington.

Estado ocidental europeu em mais de 25 anos<sup>274</sup>.

### 3.2 RESUMO DA CRISE

Antes dos testes, apresentamos alguns elementos importantes para compreensão da crise, como um todo. São eles os atores relevantes, a cronologia geral e as condições subjacentes anteriores à crise e presentes na mesma. Os eventos-chaves mais próximos do conflito e durante o mesmo, emoldurados por cronologia mais detalhada dos fatos, estão contidos no apêndice.

Os atores relevantes na crise são os governos argentino, britânico e estadunidense e o grupo de pressão das Ilhas Falklands. Além desses, haverá, evidentemente, a influência de outros, a serem apontados eventualmente, como, por exemplo, o Parlamento britânico e as mídias britânica e argentina.

Quanto à cronologia, apoiamos-nos em Gamba<sup>275</sup>, que divide o histórico da crise em três fases: *Status quo*, desde 1965 até fevereiro de 1982; Crise, de março até 30 de abril de 1982; e Guerra, de primeiro de maio a 14 de junho de 1982.

Na fase do *Status quo*, o primeiro período marcante se inicia pela aprovação da Resolução nº 2065, de dezembro de 1965, da Assembleia Geral da ONU<sup>276</sup>. Após este evento e uma série de idas e vindas nas negociações entre as duas partes sobre o arquipélago, o segundo período a ressaltar envolve o ano de 1981, com a subida ao poder da nova Junta militar em 22 de dezembro, e os dois primeiros meses de 1982.

Na fase da Crise, destacam-se três momentos. O primeiro, desde 19 de março de 1982, envolvendo o incidente das ilhas Geórgia do Sul, até o dia 22. O segundo, desde 23 de março, dia da reunião urgente do Parlamento britânico sobre o referido incidente com seus desdobramentos, até 1º de abril. E o terceiro, de 2 de abril, dia da invasão das ilhas pelas forças argentinas, até 30 de abril, quando se encerra a mediação da disputa pelos Estados Unidos.

A fase da Guerra apresenta, como primeiro período, de 1º de maio, dia dos primeiros ataques britânicos a posições de terra nas Malvinas/Falklands, até 20 de maio. O segundo, do dia 21 de maio, dia do desembarque anfíbio britânico nas ilhas, até o dia da rendição, 14 de junho.

---

<sup>274</sup> GAMBÁ, 1987, p. 160.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 57-58.

<sup>276</sup> Resolução 2065, de 16 de dezembro de 1965. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2065\(XX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2065(XX)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>. Acesso em: 21 mai. 2012.

Como condições subjacentes, ressaltamos as seguintes: (1) relações envolvendo Argentina, Reino Unido e o grupo de pressão das Ilhas Falklands; (2) Política externa e de defesa do Reino Unido e relações com os Estados Unidos; (3) relações entre Estados Unidos e Argentina; (4) contexto internacional no início de 1982; (5) e contexto doméstico tanto no Reino Unido quanto na Argentina.

(1) *Relações envolvendo Argentina, Reino Unido e o grupo de pressão das Ilhas Falklands*<sup>277</sup>.

Desde a aprovação da Resolução 2065, se reconhecia haver, entre os dois Estados, uma disputa pela soberania das ilhas. Rejeitou-se, à época, a posição britânica em defesa do princípio da autodeterminação, pelos ilhéus não serem população original das ilhas. Estipulava-se, pela Resolução, considerar apenas os "interesses" dos ilhéus, e não seus "desejos", havendo, assim, somente Argentina e Reino Unido como partes negociadoras. Excetuando-se esta pendência, Reino Unido e Argentina possuíam boas relações entre si, e desde a aceitação britânica em negociar sob tais termos, em janeiro de 1966, seguiram-se 16 anos de conversas bilaterais<sup>278</sup>.

Em agosto de 1968, britânicos e argentinos<sup>279</sup> se aproximavam de um consenso sobre a transferência de soberania com um acordo, inicialmente secreto, entre o ministro das relações exteriores britânico, Lord Chalfont, e o embaixador argentino em Londres, brigadeiro McLaughlin. Por meio dele, a soberania seria transferida, se fossem assegurados os interesses e a segurança dos habitantes das ilhas. O vazamento do acordo faz com que um advogado e ex-membro do ministério das relações exteriores britânico, William Christie, persuada a Companhia das Ilhas Falklands (*Falklands Islands Company*) a criar um comitê (*Falklands Islands Committee*) com o fim de manter as ilhas sob domínio e soberania britânicos. Ao mesmo tempo, Christie incentivava o debate no Parlamento e enviava material para a mídia,

<sup>277</sup> Este grupo foi formado em Londres, nos últimos meses de 1967. Constituíam-se de proprietários da Companhia das Ilhas Falklands (*Falkland Islands Company*; britânicos residentes em Londres, proprietários de 47% das terras das ilhas), pelos interessados nos territórios britânicos antárticos, e por aqueles com tradições familiares ligadas às explorações antárticas, na Geórgia do Sul e no Atlântico Sul (GAMBA, 1987, p. 95).

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 88-89. FREEDMAN, L.; GAMBA-STONEHOUSE, V. **Signals of war: the Falklands conflict of 1982**. New Jersey: Princeton University Press, 1991, p. 8.

<sup>279</sup> Vale destacar os governos desta época. A Argentina vivia sob governo do general Juan Carlos Organía, presidente desde junho de 1966 a junho de 1970, quando é deposto por golpe de Estado (HUSER, H. C. **Argentine civil-military relations: from Alfonsín to Menem**. Washington, D.C.: National Defense University Press, 2002, p. 38 e 39). O governo britânico era ocupado pelo Partido Trabalhista, tendo como Primeiro-Ministro, Harold Wilson, desde outubro de 1964 a junho de 1970, quando é substituído por Edward Heath, do Partido Conservador (DOREY, P. **British politics since 1945**. Oxford: Blackwell, 2001, p. 343).

de quem se valia como instrumento na campanha contra as negociações<sup>280</sup>. Desde então, pressões do Parlamento e da mídia, alimentadas por interesses específicos britânicos, em Londres, e dos habitantes das ilhas, afastam as negociações, inapelavelmente, do ponto de interesse dos argentinos: a soberania. Tornava-se impossível negociar sem a inclusão dos "desejos" dos ilhéus, para além de seus "interesses".

Depois de 1968, somente entre 1977 e 1980 surgia a possibilidade de considerar a soberania nas negociações. No entanto, os dois governos adotariam, para evitar reações políticas externas, a fórmula do arrendamento, pela qual a Argentina receberia a soberania titular, mas permitiria uma administração britânica, além de programas econômicos de exploração conjunta da região. Mas, como em 1968, houve forte reação do grupo de pressão das ilhas, de membros do Parlamento e da mídia, e os ilhéus forçam o governo britânico a congelar a questão da soberania e a adicionar representantes seus às negociações, que deixam, assim, de ser bilaterais<sup>281</sup>.

Aos interesses dos grupos de pressão das ilhas, acabam convergindo, com o tempo, os interesses de outras instituições britânicas, como a Base Britânica de Pesquisa Antártica (*British Antarctic Survey*), localizada na ilha de Geórgia do Sul, e a própria Marinha Real. Com a prevista redução de gastos, no governo Thatcher (iniciado em maio de 1979), ameaçava-se, desde 1981, fechar a Base e reduzir a presença naval no Atlântico Sul, com significativa redução de meios da Marinha. Tal convergência de interesses, na prática, inviabiliza a solução da questão como queriam os argentinos: sem a presença dos ilhéus e tendo à mesa a questão da soberania.

## (2) *Política externa e de defesa do Reino Unido e relações com os Estados Unidos*

O Reino Unido prosseguia seu gradual declínio de poder pós-Segunda Guerra Mundial, que forçava seus sucessivos governos a ajustarem suas políticas externa e de defesa ao longo das décadas seguintes. Isto significava transformações na sua relação de aliado natural dos Estados Unidos.

Os problemas econômicos, aos poucos, faziam os britânicos abrirem mão de seu papel global como império, embora se esforçassem para não se distanciar do nível das superpotências. Após o decreto (*Act*) MacMahon, de 1948, os Estados Unidos deixam de fornecer informações vitais aos britânicos sobre o desenvolvimento de armas nucleares, e

<sup>280</sup> MORO, R. O. **Historia del Conflicto del Atlántico Sur**: la trampa de Malvinas. Buenos Aires: Edivérn, v. 1, 2007, p. 50, 63. Um dos principais instrumentos da mídia era o diário *Daily Express*.

<sup>281</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 8-11.



estes, então, decidem conduzir projeto próprio, sobrecarregando mais seus gastos<sup>282</sup>. No contexto da corrida nuclear entre Estados Unidos e URSS, o Reino Unido vai ficando para trás.

As percepções britânicas e europeias de um poder global do Reino Unido são abaladas, de vez, pela crise de Suez, de 1956, onde a ação militar britânica no Egito é bloqueada pelos Estados Unidos. Amenizando o desgaste da relação, os Estados Unidos suspendem o decreto MacMahon e permitem a compra, pelo Reino Unido, de seus sistemas nucleares, iniciando aí uma crescente dependência nuclear britânica. Tal se inicia com o acordo de Nassau, de 1963, para o sistema Polaris<sup>283</sup>. Manter-se uma potência nuclear seria, além de tudo, uma maneira vista pelos decisores britânicos de estarem ligados ao poderoso *status* do passado.

O papel britânico no mundo vai sendo afetado, também, pela política de descolonização da década de 1960, com a abdicação gradual da presença em territórios a leste de Suez. Ao mesmo tempo, os britânicos concentram esforços no compromisso com o continente europeu, no contexto da Guerra Fria. Após ser barrado, inicialmente, na Comunidade Econômica Europeia, o Reino Unido consegue sua admissão na década de 1970, deixando, de vez, compromissos a leste de Suez e empenhando suas forças militares no apoio à OTAN<sup>284</sup>.

Com o final da *détente*, ao final dos anos 1970, os esforços de defesa britânicos permaneciam comprometidos com a OTAN. Eles incluíam defender o Atlântico oriental e o Canal da Mancha, sustentar o exército britânico no Reno, defender a pátria, e manter guarnições em postos avançados remanescentes do império, em Hong Kong, Gibraltar, Brunei, Belize e ilhas Malvinas/Falklands<sup>285</sup>. Mas com o aumento da percepção da ameaça soviética e a ausência de um projeto nuclear próprio, o governo conservador de Thatcher volta a reforçar laços com os Estados Unidos, se aproximando da administração de Reagan (1981-1989) e mantendo a dependência nuclear, com a assinatura do acordo do sistema Trident. Com situação econômica desfavorável, o governo britânico era obrigado a cortar gastos militares em frentes consideradas de menor relevância, em favor dos compromissos com a OTAN e do acordo dos mísseis Trident. Neste contexto, surge o Livro Branco de Defesa (*Defence White Paper*) de junho de 1981, que atingiria duramente a Marinha Real, sugerindo o corte mais profundo de sua força de superfície das últimas três décadas, o que se relacionou diretamente

---

<sup>282</sup> GAMBA, 1987, p. 63.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 66.

à disputa das ilhas Malvinas/Falklands<sup>286</sup>. No geral, percebemos que o resultado da histórica carência de recursos fez com que o Reino Unido buscasse reajuste de suas políticas de defesa e externa. Tal reajuste, marcado pela retração gradual do império britânico, se equilibrou entre altos e baixos de uma aliança diplomática com os Estados Unidos, com a dependência nuclear, e a tentativa de manter os compromissos com a Europa Ocidental, gerando reflexos na segurança do Atlântico Sul.

### (3) *Relações entre Estados Unidos e Argentina*

Além das grandes dificuldades econômicas internas, o governo militar repressor, ao final da década de 1970, sofria fortes pressões externas do governo de Jimmy Carter (janeiro de 1977 a janeiro de 1981), que usava a defesa dos direitos humanos como um dos vetores de sua política externa. Em 1978, por causa dos crimes da guerra antissubversiva, o Congresso dos Estados Unidos suspende completamente a já restrita assistência militar à Argentina. Com o desgaste crescente nas relações econômicas e políticas entre EUA e Argentina, na segunda metade da década de 1970, crescia no Departamento de Estado estadunidense o receio de uma aproximação maior entre Argentina e URSS, que já ocorria comercialmente, apesar do forte viés anticomunista do regime militar<sup>287</sup>.

A administração Reagan, no clima pós-*détente* de acirramento da disputa com a URSS e de recomposição da hegemonia estadunidense, busca aproximar a política externa argentina dos seus interesses na luta contra o comunismo, na América Central. Alexander Haig, recém-assumido Secretário de Estado, consegue junto ao Congresso a suspensão das sanções impostas aos argentinos na administração Carter, entre elas, a emenda Humphrey-Kennedy, sobre venda de armas. Além disso, convida a Argentina a participar das forças de paz do Sinai, convite recusado pelo general Viola, então presidente<sup>288</sup>.

Ao longo de 1981, houve aproximação crescente entre militares de altas patentes e altos funcionários do governo estadunidense com a Argentina. O general Galtieri, então Comandante do Exército argentino, é convidado pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA, general Meyer, a visitar os EUA, e afirma a este a necessidade de

<sup>286</sup> GAMBA, 1987, p. 66.

<sup>287</sup> MONIZ BANDEIRA, L. A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 427-431. As pressões também decorriam da política nuclear de Argentina e Brasil, que os Estados Unidos tentavam conter.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 439-440. YOFRE, J. B. **1982: los documentos secretos de la guerra de Malvinas/Falklands y el derrumbre del Proceso**. 3. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2011, p. 37. RAPOPORT, M.; SPIGUEL, C. **Política externa argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005, p. 66.

reaproximação entre os dois países por "identidade de objetivos". Ainda defendia, ostensivamente, nessas visitas, em oposição à vontade de Viola, a participação de forças argentinas no Sinai, visando à reconciliação com os EUA e à limpeza da imagem internacional argentina, "injustamente perseguida"<sup>289</sup>.

Neste contexto, as declarações de Galtieri pró-alinhamento com os Estados Unidos o indicavam como alvo do *lobby* estadunidense para influenciar a mudança da política externa argentina, ou mesmo substituir Viola. Com uma forte crise econômica e pouca sustentação interna, Viola cai em nove meses de governo e é substituído por Galtieri. Logo que assume, em 22 de dezembro de 1981, restabelece diretrizes econômicas mais favoráveis aos interesses estadunidenses e um alinhamento incondicional aos Estados Unidos<sup>290</sup>.

A Junta militar, então com Galtieri, imaginava tornar a Argentina um país chave na região para os EUA. Iniciava estreita cooperação com a política de Reagan na América Central, com envio de assessores militares experientes em contrainsurreição, para treinar tropas em El Salvador, no combate às guerrilhas da Frente de Libertação Nacional, e participar de operações contra o regime sandinista da Nicarágua. Desta forma, entendia que os Estados Unidos apoiariam a Argentina no caso das Malvinas/Falklands, ou pelo menos evitariam uma resposta militar britânica a uma possível ocupação militar argentina<sup>291</sup>.

#### (4) Contexto internacional no início de 1982

Os reflexos da disputa da Guerra Fria, na segunda metade dos anos 1970, trazem uma condição subjacente importante para o momento da crise entre Reino Unido e Argentina. A *détente*, como vimos, perdia força e gerava uma reavaliação das potências ocidentais com relação à ameaça soviética. A URSS, pela primeira vez, assumia elevado nível de poder conjunto, nuclear e convencional. Em paralelo, ações como a intervenção soviético-cubana em Angola, em 1975, e a invasão do Afeganistão, em 1979, contribuía para o aumento de sua credibilidade<sup>292</sup>.

A resposta ocidental a tal condição foi o aumento de gastos militares por parte dos membros da OTAN, atingindo níveis críticos em 1981. Mas, além do material, a imagem de um Ocidente enfraquecido criava condições para demonstrações de força, visando elevar sua

<sup>289</sup> YOFRE, 2011, p. 33.

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 42-43.

<sup>291</sup> MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 441.

<sup>292</sup> GAMBÁ, 1987, p. 70. Ações de membros da OTAN que visavam demonstrar atitude frente à ameaça soviética incluíram o retorno, em fevereiro de 1981, do velho conceito da Força de Emprego Rápido (*Rapid Deployment Force*), até então voltado mais para o cenário do Oriente Médio.

credibilidade e, assim, sua capacidade dissuasória<sup>293</sup>. Neste contexto, as palavras de Alexander Haig, em 1984, mostram como a Guerra das Malvinas/Falklands não foi desperdiçada como oportunidade de projeção de poder de um Ocidente enfraquecido, para aumentar sua credibilidade:

Claramente, eu compartilho a inquietação da Primeira-Ministra de que foi mais que, simplesmente, uma disputa local no Atlântico Sul. Experimentamos uma década de consequências da passividade ocidental em Angola, Etiópia, Iêmen do Sul e Afeganistão. O padrão soviético de crescente assunção de risco no mundo em desenvolvimento estava, claramente, estabelecido. Adicionalmente, vivemos um período pós-guerra mundial onde as democracias ocidentais pareceram, por vezes, menos capazes de enfrentar a flagrante provocação ou violação das reconhecidas leis do direito internacional. A aliança [ocidental] poderia ter se fragmentado fundamentalmente na questão da reação britânica sobre as Falklands (HAIG, BBC, Panorama, "On Course for War", London, 1984, citado por GAMBA, 1987, p. 71)<sup>294</sup>.

Obviamente, não se defende que as potências ocidentais tenham manipulado a crise, mas, sim, tratado-a, naquela ocasião, sob a luz do conflito Leste-Oeste, mais que uma questão Norte-Sul<sup>295</sup>. Tais condicionantes estruturais atuaram como condições antecedentes, ou seja, influenciaram as escolhas dos três principais atores envolvidos (os dois Estados beligerantes e os Estados Unidos), em momentos cruciais da crise, como veremos.

Em tom semelhante ao da OTAN, a administração Reagan respondeu ao percebido aumento da ameaça soviética decidindo resgatar a imagem hegemônica estadunidense, comprometida por reveses como a derrota no Vietnam, em 1975, o escândalo de Watergate (1972-1974), e a Revolução Iraniana (1979). Esta resposta na busca por credibilidade, inclui ações na América Central, como área de influência primária<sup>296</sup>. A mencionada aproximação e cooperação argentina neste empreendimento, em particular, condicionarão fortemente as ações posteriores da Junta militar.

No contexto global, as percepções de ameaça dos membros da OTAN e suas reações endurecidas, assumidas ao final de 1981 e início de 1982, refletem a necessidade de demonstração de união dos aliados ocidentais. No particular, permitem ao Reino Unido reforçar seu comprometimento com a Europa ocidental e seus laços com os Estados Unidos,

---

<sup>293</sup> GAMBA, 1987, p. 71.

<sup>294</sup> No original: *Clearly, I think I shared the concern of the Prime Minister, that this was more than simply a local dispute in the South Atlantic. We have just experienced a decade of the consequences of the Western passivity, in Angola, Ethiopia, South Yemen and Afghanistan. And the pattern of increasing Soviet risk taking in the developing world was clearly established. Secondly, we lived through a post-World War period where Western democracy seemed on occasions less than able to stand up to blatant challenge or violation of the accepted rules of international law. The alliance itself could have fragmented fundamentally on the issue of British reactions on the Falklands*

<sup>295</sup> GAMBA, *loc. cit.*

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 72.

em especial na questão nuclear. Por outro lado, os gastos associados criam sérios problemas para o governo conservador britânico na economia interna, refletindo, como mencionamos, nos cortes em áreas da defesa, em especial na Marinha Real, com repercussões negativas na popularidade da Primeira-Ministra<sup>297</sup>.

(5) *Contexto doméstico no Reino Unido e na Argentina*

No campo econômico, tanto o Reino Unido como a Argentina viviam uma estagnação que afetava o contexto das decisões de seus líderes. Pelo lado britânico, a conjuntura internacional, com as altas de preço do petróleo, combinada com os efeitos adversos de medidas de política econômica interna acabam gerando alta inflação, altas taxas de câmbio e de juros, pressionando a indústria britânica<sup>298</sup>. Um ano após a eleição de Thatcher, de maio de 1979, dobraram as taxas de inflação e o nível de desemprego, que rondava dois e meio milhões, em 1981, e três milhões, no início de 1982, para uma população de cerca de 56 milhões. Este último nível permaneceria pelos cinco anos seguintes, embora outros indicadores econômicos começassem a melhorar<sup>299</sup>.

Reflexo das dificuldades econômicas, o índice de desaprovação do governo, até fevereiro de 1982, era de 65% contra 18% de aprovação, e da Primeira-Ministra, 62% contra 25% de aprovação<sup>300</sup>. A média de satisfação com Thatcher no cargo, no período pré-Guerra das Malvinas/Falklands, era o pior de um Primeiro-Ministro, desde o final da Segunda Guerra Mundial<sup>301</sup>. Embora os índices começassem a reagir semanas antes da invasão, o cenário político interno se apresentava sensível ao governo britânico no desencadear da crise. As prioridades em defesa, principalmente a partir de junho de 1981, combinadas com a economia global desfavorável e seus reflexos internos, aumentam as insatisfações e pressões (de dentro e de fora do governo) sobre o governo.

Pelo lado argentino, a crise econômica internacional agrava as condições internas de um país periférico, subdesenvolvido e tomado por tensões sociais. Após o golpe de 1976, o governo militar inicia o chamado Processo de Reorganização Nacional, com a ambição de resolver os problemas econômicos e implantar a repressão para acabar com os conflitos sociais. A luta antissubversiva era enquadrada na Doutrina de Segurança Nacional e progredia à revelia do estado de direito. Seu ápice ocorreu de 1976 a 1978, reduzindo-se a um mínimo

<sup>297</sup> GAMBA, 1987, p. 73.

<sup>298</sup> FREEDMAN, L. **Britain and the Falklands War**. Oxford: Basil Blackwell, 1988, p. 4-6.

<sup>299</sup> FREEDMAN, *loc. cit.*

<sup>300</sup> DILLON, G. M. **The Falklands, politics and war**. London: MacMillan Press, 1989, p. 128-129.

<sup>301</sup> KING, A. (Ed.). **The British Prime Minister**. London: MacMillan Publishers, 1985, p. 113.

posteriormente<sup>302</sup>. No campo econômico, as medidas implantadas, além de não recuperarem a economia, contribuíram fortemente para desindustrializar o país e aprofundar o caos econômico, com elevada inflação e recessão reduzindo drasticamente o emprego e o salário real. O desemprego atingia 40,1% da população economicamente ativa, que era cerca de 11 milhões<sup>303</sup>. A dívida externa argentina saltou de 7,8 bilhões de dólares, em 1975, para cerca de 27,1 bilhões de dólares, em 1980. Em 1982, rondava quase 50% do produto interno bruto (PIB)<sup>304</sup>.

A pressão interna gerada pela luta antissubversiva aumentava a importância de se obter sucesso em outras frentes da política doméstica, para reforçar uma legitimidade já debilitada do governo e permitir uma saída política para o regime mais a frente. Romero explica:

Desde 1980, os dirigentes do processo revolucionário militar discutiam a questão da saída política. Estavam preocupados com a crise econômica, com o isolamento, com a opinião internacional contrária [...], e, principalmente, com os enfrentamentos internos, que dificultavam os acordos necessários para a saída desejada (ROMERO, 2006, p. 217).

Sem resultados econômicos positivos e com rastros de ressentimentos resultantes da repressão, a situação parecia apropriada à busca de sucesso numa questão cara ao povo argentino: Malvinas. Tal conquista afastaria uma provável "caça às bruxas" após a transição para um governo civil, ou, até mesmo, adiaria tal transição.

A seguir iniciamos os testes pela "teoria informacional da democracia", de Schultz.

### 3.3 SCHULTZ E AS MALVINAS/FALKLANDS

Relembramos o argumento de Schultz de que, nas democracias, a competição política aberta entre governo e partidos de oposição influenciaria a decisão de se usar ameaças em crises internacionais, o modo como Estados rivais interpretariam tais ameaças, e se estas crises poderiam ou não ser solucionadas sem o recurso à guerra. Essa relativa transparência significa que os governos democráticos não poderiam facilmente ocultar resistências domésticas quanto ao uso da força, mas, por outro lado, poderiam, de maneira crível, demonstrar determinação quando suas ameaças gozassem de apoio político doméstico. Como resultado, as democracias seriam mais seletivas, em relação aos governos não democráticos,

<sup>302</sup> ROMERO, L. A. **História contemporânea da Argentina**. Tradução de Edmundo Barreiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p. 196-199. RAPOPORT, M. A Guerra das Malvinas e a política exterior argentina: a visão dos protagonistas. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, n. 39, p. 132-158, 1996, p. 134.

<sup>303</sup> YOFRE, 2011, p. 26.

<sup>304</sup> MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 435, 437; ROMERO, *op. cit.*, p. 207.

para realizar ameaças, mas, uma vez realizadas, teriam mais chances de sucesso, ou seja, conquistariam resultado favorável na crise sem recorrer à guerra.

A seguir, reapresentaremos cada grupo de hipóteses para discussão.

### 3.3.1 TIPOS DE REGIME E O INÍCIO E A ESCALADA DE CRISES

Hipóteses que relacionam democracia e início de crises:

Variável dependente: início da crise (desafiante emite uma ameaça ao alvo).

Hipótese nº 1 (democracia: desafiante): instituições democráticas diminuem a probabilidade de que um Estado inicie um desafio.

Hipótese nº 2 (democracia: alvo): instituições democráticas (fracamente) aumentam a probabilidade de que um Estado seja alvo de um desafio.

Hipóteses que relacionam democracia e resistência em crises:

Variável dependente: resistência na crise.

Hipótese nº 3 (democracia: desafiante): alvos de ameaças feitas por Estados democráticos apresentam menor probabilidade de resistência que os alvos de ameaças feitas por Estados não democráticos.

Hipótese nº 4 (democracia: alvo): alvos democráticos apresentam (fracamente) menor probabilidade de resistir a ameaças que alvos não democráticos.

Hipóteses que relacionam democracia e a escalada de crises para guerras:

Variável dependente: escalada na crise (desafiante não recua diante da resistência do alvo).

Hipótese nº 5 (democracia: desafiante): instituições democráticas diminuem a probabilidade de que um Estado inicie uma crise que escale para guerra.

Hipótese nº 6 (democracia: alvo): instituições democráticas diminuem a probabilidade de que um Estado se torne alvo de uma crise que escale para guerra.

O problema inicial do confronto da realidade com a teoria é estabelecer quando se iniciou a crise; do que, em geral, decorre estabelecer qual lado a iniciou. Como vimos no capítulo 1, não existe consenso sólido a respeito dos critérios que definem o início de uma crise, embora um elemento essencial seja a percepção de cada ator quanto ao que ele considera ameaça (imminente ou efetivada), que pode ocorrer em momentos distintos, para cada lado. De qualquer forma, com o "início da crise" como variável dependente em duas hipóteses e etapa fundamental nas hipóteses seguintes, devemos definir o momento único no nosso caso.

A crise em estudo pode apresentar dúvidas neste quesito. Ao mesmo tempo em que seria justo considerar, segundo Gamba, o incidente da Geórgia do Sul, de 19 de março, como desencadeador de uma crise internacional, seria um erro, na sua avaliação, atribuir a ambos os atores, Argentina e Reino Unido, neste momento, o mesmo nível de interação. Gamba defende que um incidente se tornaria uma crise somente quando percebido como tal por ambos os atores. O momento inicial da crise internacional, para os líderes argentinos, teria sido o do conhecimento, por parte deles, em 20 de março, da ordem dada pelo governo britânico<sup>305</sup> ao HMS *Endurance*, para evacuar à força os trabalhadores argentinos da ilha Geórgia do Sul. Na visão do governo britânico, distintamente, a crise gerada por este incidente seria mais interna, principalmente pela maior pressão sobre o governo com a divulgação da questão na mídia e com o impacto dessas notícias na opinião pública britânica e no Parlamento<sup>306</sup>.

O dissenso persistiria quanto ao significado da ocupação argentina das ilhas, em 2 de abril. Para o governo britânico, foi um ato de agressão, o que, para muitos teóricos, significaria o fim da crise e o início da guerra. Para o governo argentino, foi simplesmente um ato não violento (havia a preocupação argentina de não haver baixas do lado britânico), visando retomar, em um novo patamar, as negociações, que vinham sendo procrastinadas pelos britânicos.

Numa primeira perspectiva da teoria de Schultz, o desafio, ou seja, o evento iniciador da crise, teria se dado com a invasão das ilhas Malvinas/Falklands pelas forças argentinas, em 2 de abril de 1982. O governo britânico ofereceu resistência com a decisão, divulgada dia 3, do pronto envio de sua força-tarefa naval, dia 5. Ato contínuo, após as mediações, o governo argentino não recua de sua posição e ocorre o confronto militar, dia 1º de maio. Por esta perspectiva, a crise das Malvinas/Falklands se encaixaria nas hipóteses 2, 4 e 6, onde a democracia é alvo. Numa segunda perspectiva, coerente com a posição dos líderes argentinos de ato não violento, a ameaça teria sido, não a ocupação, mas, sim, a decisão do envio da força-tarefa britânica, ou seja, com o Reino Unido como desafiante. A resistência teria sido, assim, oferecida pela decisão dos líderes argentinos de não recuar. E o não recuo britânico teria levado à guerra. Por esta perspectiva, a crise se encaixaria nas hipóteses 1, 3 e 5, onde a democracia é o desafiante. Qual perspectiva nos é possível adotar? Os modelos da teoria de

<sup>305</sup> Há posições distintas entre as fontes. Gamba, inicialmente, em 1987, destaca que a ordem ao HMS *Endurance* teria sido dada pelo Governador das ilhas Falkland, *sir* Rex Hunt (GAMBA, 1987, p. 123). Posteriormente, juntamente com Freedman, ela mostra que, pelo Relatório Frank, tal ordem teria partido dos Ministros da Defesa (John Nott) e das Relações Exteriores e Comunidade Britânica (Lord Carrington), e que, por Hastings e Jenkins, teria sido da própria Primeira-Ministra (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 52). De qualquer maneira, o importante ressaltar é que tal ordem teria tido, no mínimo, o aval oficial do governo britânico.

<sup>306</sup> GAMBA, *op. cit.*, p. 140-141.



Schultz pressupõem que a crise se dá quando dois Estados possuem um bem em disputa e um deles desafia o outro por este bem<sup>307</sup>. Mesmo que os argentinos não interpretem seu ato como desafio, foi exatamente este o entendimento dos britânicos (a percepção de ameaça gerada por um desafio é de quem a recebe), o que gerou, conforme o modelo, a opção entre ceder ou resistir, tendo os britânicos escolhido a última. Torna-se mandatário, então, assumirmos, como ato gerador da crise, o momento em que é inequívoco o início da dinâmica desafiante-desafiado proposta no modelo teórico, isto é, o da decisão argentina de invasão das ilhas. Assim, admitimos a primeira perspectiva, onde a Argentina é o desafiante e o Reino Unido, o alvo.

Vimos, no capítulo 2, que pelas conclusões de Schultz decorrentes dos testes empíricos dos modelos, foram consideradas de menor robustez as hipóteses 2, 4 e 6 (2 e 6, com confirmação parcial dos resultados, e 4 sem confirmação de resultados). Restaram como mais robustas as hipóteses 1, 3 e 5, e destas, as 1 e 3 se destacaram por proverem evidências consistentes para os principais mecanismos do modelo teórico: os efeitos restritivo e confirmatório, respectivamente. Por tais avaliações é possível escalonar as seis primeiras hipóteses, e esta valorização relativa colabora com a comparação da força de cada teste. Neste sentido, é importante apontar as observações de Van Evera quanto à força dos testes de previsões teóricas:

Os testes fortes avaliam as previsões quanto às suas características de *certeza* e *singularidade*. Uma previsão *certa* é aquela cuja previsão é inequívoca. Quanto mais *certeza* apresentar uma previsão, mais forte é o teste. As previsões mais certas são as determinísticas, cujos resultados devem, inexoravelmente, ocorrer, se a teoria é válida. [...] Uma previsão *singular* [(única)] é aquela que não é feita por outras teorias conhecidas. Quanto mais *singular* a previsão, mais forte o teste. As previsões mais singulares são aquelas cujos resultados não poderiam ter outra causa plausível a não ser a ação da teoria em questão (VAN EVERA, 1997, p. 31, tradução nossa)<sup>308</sup>.

Obviamente, Van Evera expõe estes conceitos de uma forma absoluta, como um tipo ideal, para um melhor entendimento dos limites de suas implicações. A seguir ele os flexibiliza:

*Certeza* e *singularidade* são ambas questões de gradação. As previsões se situam em qualquer lugar numa escala de zero à perfeição, nestas duas dimensões. Os testes de previsões que são altamente *certas* e altamente *singulares* são os mais fortes, uma

<sup>307</sup> SCHULTZ, 2001, p. 86.

<sup>308</sup> No original: *Strong tests evaluate predictions that are certain and unique. A certain prediction is an unequivocal forecast. The more certain the prediction, the stronger the test. The most certain predictions are deterministic forecasts of outcomes that must inexorably occur if the theory is valid. [...] A unique prediction is a forecast not made by other known theories. The more unique the prediction, the stronger the test. The most unique predictions forecast outcomes that could have no plausible cause except the theory's action.*

vez que eles provêm evidências decisivas, sejam positivas ou negativas. Na medida em que o grau de *certeza* e *singularidade* caem, também cai a força do teste. Os testes de previsões que possuem pouca *certeza* ou *singularidade* são os mais fracos [...] (VAN EVERA, 1997, p. 31, tradução nossa)<sup>309</sup>.

Sob a conceituação de *certeza* de Van Evera, portanto, a avaliação de força dos testes independe de comparação com outras teorias, diferente do que ocorre sob a conceituação de *singularidade*. Como neste trabalho não utilizamos teorias que façam previsões semelhantes às de Schultz, avaliaremos a força dessas previsões pelo parâmetro da *certeza*. Por este olhar, os testes mais fortes seriam os das hipóteses 1, 3 e 5 (as que valeriam mais a pena serem testadas), pois apresentam mais *certeza* que as demais, tanto pela maior probabilidade das relações estabelecidas entre suas variáveis independentes e dependentes, como pela sua maior sustentação empírica (maior robustez). Em seguida, viriam os testes das hipóteses 2 e 6. A 4, como vimos, fica descartada por seus resultados não terem sido confirmados.

Embora o grupo de hipóteses 1, 3 e 5, onde o Estado democrático é o desafiante, seja distinto da perspectiva da ocupação argentina das ilhas como ameaça inicial, vale a pena debatê-lo, para aumentar a compreensão da relação entre suas variáveis e mecanismos, importante para compreensão dos testes.

A hipótese 1, por exemplo, em princípio seria coerente com a crise das Malvinas/Falkland, pois, se as instituições democráticas diminuem a probabilidade de um Estado iniciar uma crise, alternativamente, a falta delas tornaria o Estado mais suscetível a iniciá-la, como foi o caso da Argentina. No entanto, a medição do resultado na variável dependente (no caso, menor probabilidade de "início de crise") está atrelada à variância, na variável independente, desde um Estado sem instituições democráticas até um Estado com instituições democráticas como valor final da variável. Significa dizer que a essência do mecanismo causal que move este grupo de previsões (na verdade, as seis hipóteses) reside em efeitos gerados (no caso da hipótese 1, o efeito restritivo<sup>310</sup>) somente em processos democráticos. Uma autocracia, por exemplo, seria uma "caixa preta", não gerando efeitos semelhantes internos a ela ou no oponente. Daí a importância do detalhe da posição da democracia como alvo ou desafiante. Para testarmos a consistência desse grupo de previsões,

<sup>309</sup> No original: *Certainty and uniqueness are both matters of degree. Predictions fall anywhere on a scale from zero to perfect on both dimensions. Test of predictions that are highly certain and highly unique are strongest, since they provide decisive positive and negative evidence. As the degree of certitude or uniqueness falls, the strength of the test also falls. Test of predictions that have little certitude or uniqueness are weakest [...].*

<sup>310</sup> A mesma avaliação ocorreria para a hipótese 3, com o efeito confirmatório, na situação de menor probabilidade de resistência do alvo, e com a hipótese 5, que decorre da mesma situação, como vimos no capítulo anterior.

pelo método de rastreamento de processo, seria necessário confrontar seu mecanismo causal (de um efeito gerado na democracia, como desafiante) com o encadeamento dos fatos reais da crise. Como, na crise, desafiante é a posição argentina, tal confrontação se torna imprecisa<sup>311</sup>. Ela seria precisa com as hipóteses 2 e 6. No entanto, elas obtiveram resultados fracos nos testes de Schultz, o que lhes dá pouca *certeza*, segundo a conceituação de Van Evera, tornando, também, fracos seus testes, seja na confirmação ou refutação de suas previsões.

Na verdade, isto não é problemático para os testes, em geral, pois os efeitos restritivo e confirmatório, essência dos mecanismos causais, estão presentes, também, nas hipóteses seguintes. Como vimos no capítulo anterior, a pouca robustez das hipóteses onde a democracia é alvo (2, 4 e 6) faz Schultz continuar seus esforços na exploração das hipóteses seguintes (7, 8, 9 e 10), que contemplam casos nesta situação. Elas permitirão (mais especificamente, as 7 e 8), pelo método utilizado neste trabalho, uma contraposição mais justa entre a realidade da crise em estudo e as previsões estabelecidas. Desta forma, passamos à avaliação das próximas hipóteses.

### 3.3.2 CREDIBILIDADE CONFIRMADA

Hipótese 7: defensores democráticos são mais prováveis de obterem sucesso se sua ameaça dissuasória é apoiada pela oposição que se não é apoiada.

Hipótese 8: defensores democráticos cujas ameaças são apoiadas são mais prováveis de obterem sucesso que defensores não democráticos<sup>312</sup>.

Conforme visto no capítulo anterior, Schultz explora casos de crise de dissuasão imediata estendida para testar empiricamente, ainda pelo método estatístico, as hipóteses acima, relacionadas ao efeito confirmatório. A crise das Malvinas/Falkland se adapta a estes casos, com a Argentina como atacante e o Reino Unido no papel de defensor do protegido, as próprias ilhas Malvinas/Falklands.

Relembrando o argumento, uma dissuasão de sucesso depende da habilidade do defensor de emitir ameaça retaliatória crível que faça o atacante recuar, para não haver o conflito. A ameaça dissuasória do Reino Unido toma corpo com o envio de uma força naval,

---

<sup>311</sup> Um artifício em considerar o Reino Unido como desafiante seria imperfeito. Schultz permite-nos entender parcialmente tal imperfeição quando mostra, no mundo real, o desafiado com restrições maiores que o desafiante. A iniciativa inerente ao desafiante lhe permitiria escolher se e quando fazer desafios. As restrições externas ao desafiado, por outro lado, seriam maiores que as internas (SCHULTZ, 2000, p. 160). Tal artifício, entende-se, se afastaria demasiado da realidade, comprometendo a análise das previsões.

<sup>312</sup> SCHULTZ, *loc. cit.*

capitaneada pelo porta-aviões HMS *Invincible*, no dia 5 de abril. A credibilidade desta ameaça se consolida com o apoio político doméstico imediato e com a confirmação do apoio dos Estados Unidos após o fracasso das mediações pela paz, no dia 30 de abril. No entanto, mesmo com toda credibilidade da ameaça britânica, os líderes argentinos não recuam, nem chegam à negociação com o governo de Thatcher. Ao contrário, a despeito da assimetria de forças, resolvem aceitar os custos envolvidos e vão até as últimas consequências, com a derrota final e a rendição em 14 de junho.

Conforme vimos anteriormente, mesmo sustentando que as hipóteses 7 e 8 combinadas com a análise histórica da crise de Fashoda confirmam o poder do efeito confirmatório, Schultz faz ressalvas. Elas estão ligadas à observação da posição do partido de oposição não ser o único elemento responsável pelo sucesso ou falha da dissuasão. Seu exemplo, comparando a qualidade dos sinais emitidos pelo governo britânico entre os casos de Fashoda (1898) e da Etiópia (1935), poderia ser uma pista na explicação do não funcionamento do efeito confirmatório no caso das Malvinas/Falklands. No entanto, não há dúvida de que, em 1982, a qualidade do sinal do governo britânico, com uma resposta rápida e determinada da Primeira-Ministra, após o desafio argentino, se alinhou com o exemplo de Fashoda. Ainda assim, o efeito confirmatório não funcionou em 1982, como funcionou em Fashoda, contrariando as probabilidades defendidas pelas duas hipóteses.

As semelhanças entre a crise das Malvinas/Falklands e Fashoda, ambas tendo como um dos protagonistas o Reino Unido, não se restringem à firmeza do sinal emitido com a ameaça do governo britânico. A assimetria de forças era notória pela superioridade militar britânica tanto em relação à França, em 1898, como em relação à Argentina, em 1982. E tanto em Fashoda quanto nas Malvinas, o Estado mais fraco, França e Argentina, respectivamente, foram os desafiantes. Em Fashoda, tanto taticamente, no teatro de operações, quanto estrategicamente, o Reino Unido superava a França. Enquanto as forças francesas dispunham de cerca de 120 soldados senegaleses no local, as britânicas chegavam a cerca de 2.000 e tinham 20.000 do Grande Exército do Nilo, em condições de atuar. Em termos de Marinha, a tonelagem total britânica era mais que o dobro da francesa: cerca de 900.000 ton contra 420.000 ton. Além disso, a Marinha britânica era mais nova, mais bem equipada e mais bem integrada que a francesa<sup>313</sup>.

Na crise das Malvinas/Falklands, as forças combatentes britânicas compreendiam soldados voluntários treinados profissionalmente, enquanto as argentinas eram compostas por

---

<sup>313</sup> SCHULTZ, 2001, p. 177.

jovens soldados conscritos. Os gastos militares britânicos, à época, eram seis vezes os gastos militares argentinos, trazendo superioridade em termos de poder de fogo, tecnologia e treinamento<sup>314</sup>. Os navios britânicos da Força-Tarefa 317 somavam mais de 540.000 ton, sem contar navios convocados e auxiliares para função logística (mais de 430.000 ton), enquanto a Força-Tarefa argentina somava cerca de 70.000 ton, sem contar navios auxiliares, com tonelagem estimada na mesma ordem de grandeza das dezenas de milhares<sup>315</sup>. Além disso, o auxílio estadunidense foi decisivo. O apoio com inteligência foi um dos maiores, com a passagem aos britânicos de informações provenientes de estações de escuta dos EUA no Atlântico Sul, informações sobre avaliações operacionais da Marinha argentina, obtidas nos exercícios da UNITAS<sup>316</sup>, e algum apoio de fotografia satélite. A utilização da base aérea de Wideawake, na ilha de Ascensão, foi requerida pelos britânicos e concedida pelos EUA. Em seguida, veio o apoio com combustível de aviação, materiais críticos e partes sobressalentes, assim como sistemas de armas, incluindo variedade de modernos mísseis da época<sup>317</sup>. Ao final da guerra, a conta da ajuda estadunidense aos britânicos, excluindo-se os mísseis *Sidewinder* e o combustível, era de 60 milhões de dólares da época. Embora muitas dessas informações, até certo ponto, não fossem de conhecimento dos líderes argentinos, havia sinais claros de apoio material do Pentágono ao Reino Unido, mesmo durante a mediação dos EUA, de 6 a 30 de abril<sup>318</sup>, quando eles, supostamente, seriam neutros. Sob a lógica do mecanismo causal das previsões de Schultz, tudo isto reforçaria a credibilidade da ameaça dissuasória do Reino Unido, fazendo a Argentina recuar de sua posição e evitando o conflito, assim como a França, em Fashoda.

A postura argentina de não recuar frente à resistência britânica poderia ser considerada

<sup>314</sup> PAUL, T. V. **Asymmetric conflicts**: war initiation by weaker powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 146.

<sup>315</sup> MORO, R. O. **Historia del conflicto del Atlántico Sur**: la guerra inaudita. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Aérea, 1985, p. 128-131, 157-158.

<sup>316</sup> UNITAS, que significa "unidade" em latim, é o nome de uma operação conjunta realizada desde 1959 entre a marinha dos Estados Unidos e marinhas sul-americanas. Ela foi criada no contexto da Guerra Fria e permanece até os dias de hoje, estando, em 2012, em sua 53ª edição. Seu propósito declarado é manter a interoperabilidade entre as marinhas participantes, contribuir para a manutenção das boas relações diplomáticas e estreitar os laços de confiança mútua. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/unitas.htm>>; <[http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=67299](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=67299)>; <<http://www.naval.com.br/blog/2011/04/15/unitas-52-navios-chegam-a-salvador/#axzz202q22bOU>>; e <[http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=67186](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=67186)>. Acesso em: 21 mai. 2012.

<sup>317</sup> A decisão de ceder a ilha de Ascensão foi fácil para os EUA, pois o Reino Unido efetivamente detinha sua posse e, sob um acordo de arrendamento, tinha reservado a si o direito de usá-la em situações de emergência. Ademais, o governo dos EUA era constrangido a ceder por dispor do uso de instalações militares em territórios britânicos no Oriente. O apoio com mísseis incluía o ar-ar *Sidewinder* AIM-9L (75 unidades), o anti-aéreo *Stinger* e o de busca radar *Shrikes* (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 189-190; MORO, *op. cit.*, p. 509).

<sup>318</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *loc. cit.*

ainda mais surpreendente, se observarmos o cálculo de risco dos líderes argentinos. Eles consideravam uma série de passos no processo de escalada britânico, sendo que o último e mais improvável seria o envio de uma força naval capitaneada por um porta-aviões<sup>319</sup>. Uma vez que o passo britânico mais improvável é o primeiro a ser adotado, seria razoável supor que, pela surpresa argentina quanto à reação britânica e pela assimetria de forças, o governo argentino recuasse e evitasse o conflito. Ainda assim, não é o que ocorre.

Concluimos, desta forma, que o efeito confirmatório não é suficiente para compensar outras variáveis que fizeram a diferença neste caso. Dito de outra maneira, outras variáveis condicionantes e/ou intervenientes<sup>320</sup> compuseram mecanismos causais distintos para o caso em questão. Como conhecemos o mecanismo causal previsto para o efeito confirmatório, resta analisar a causalidade no caso real e buscar enquadramentos teóricos que lhe deem sustentação, ou seja, outras explicações para realidade deste caso, de forma a entendermos por que o mecanismo de Schultz não funcionou. Ao mesmo tempo, podemos descartar para testes as hipóteses 9 e 10, pois nestas o efeito verificado é o restritivo, que se pressupõe gerado pela falta de apoio político doméstico à ameaça pretendida pelo governo democrático. Como vimos e veremos mais adiante, este não foi o caso da crise em questão, o que impossibilita testar tais hipóteses com este caso.

A crise das Malvinas/Falklands, para as hipóteses 7 e 8, vai ao encontro da crítica de George e Bennett (2005), explicitada no capítulo anterior, a respeito da teoria de Schultz, pois, pelo menos para o mecanismo em questão, se apresenta como caso anômalo<sup>321</sup>. Desta forma, ela adquire relevância ao poder colaborar com a delimitação mais precisa das condições de alcance da teoria, bem como com a possível formulação de novas hipóteses.

Outra consideração metodológica significativa para reunir condições de julgar a força dos testes diz respeito à tentativa de se classificar o caso real, frente à teoria a ser testada, como "muito plausível" ou "pouco plausível"<sup>322</sup>. Casos muito plausíveis são aqueles cujas variáveis independentes postas pela teoria assumem valores que fixam, fortemente (alta probabilidade), o resultado de uma variável dependente ou que fixam um resultado extremo. Nos casos pouco plausíveis, as variáveis independentes postas pela teoria assumem valores

<sup>319</sup> GAMBA, 1987, p. 147.

<sup>320</sup> Adotamos as definições de Van Evera para variáveis condicionante, independente, dependente e interveniente, bem como para condição antecedente. Relembra-se que variável condicionante pode gerar condições antecedentes tanto para variáveis independentes quanto para uma infinidade de variáveis intervenientes (VAN EVERA, 1997, p. 9-14).

<sup>321</sup> Casos anômalos são descritos na literatura como *deviant cases*, por autores como George e Bennett (2005), ou *outlier cases*, por autores como Van Evera (1997).

<sup>322</sup> A literatura, com autores como Eckstein (1975), George e Bennett (2005) e Van Evera (1997), os chama de *most-likely* ou *least-likely cases* (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 121).

que preveem, fracamente (baixa probabilidade), o resultado de uma variável dependente ou preveem um resultado de baixa magnitude<sup>323</sup>. Percebemos que, a partir do valor comum da variável independente entre teoria e realidade, o que define o nível de "plausibilidade" de um caso frente à teoria é a "força" da previsão da teoria em foco. Para a teoria de Schultz, por exemplo, o valor "apoio político doméstico", na variável independente, estabelece, fortemente (com elevada probabilidade), o resultado "sucesso da ameaça dissuasória"; mecanismo presente nas hipóteses 7 e 8. Para esta teoria, portanto, a crise das Malvinas/Falklands, onde ocorreu o "apoio político doméstico" no Reino Unido, se aproximaria da definição de um caso muito plausível<sup>324</sup>.

No intuito de verificar a força dos testes, Eckstein explica que casos muito plausíveis são ideais para lançar fortes dúvidas sobre teorias que não se lhes amoldam, enquanto casos pouco plausíveis podem reforçar o apoio a teorias que se amoldam a eles<sup>325</sup>. A crise em tela, portanto, se assemelhando a um caso muito plausível, propiciaria, por não se amoldar às hipóteses 7 e 8, um teste mais forte para a teoria em foco.

George e Bennett indicam, ainda, que, para melhor avaliar a força de um caso para uma teoria, o importante não é, simplesmente, identificar os casos escolhidos para estudo como muito ou pouco plausíveis, mas, sim, explicitar esta condição, comparando-os com outras teorias alternativas<sup>326</sup>. É o que pretendemos mais adiante com a confrontação de outras explicações teóricas que sustentem o caso.

### 3.3.3 A CRISE MALVINAS/FALKLANDS E O EFEITO CONFIRMATÓRIO

Ao analisarmos o mecanismo causal que produz o não funcionamento do efeito confirmatório nesta crise, é importante estabelecer pontos críticos de decisão. Eles permitem associar eventos da previsão de Schultz ("decisões" desencadeadoras do "início", da "resistência", e do "não recuo" que gera o confronto) a eventos chaves da crise em si. Estes eventos seriam, em sequência, a decisão do governo argentino de invadir as ilhas, a decisão do Reino Unido de resistir a esta ocupação e a decisão do governo argentino de não recuar frente à resistência britânica.

O primeiro evento chave, a decisão de invasão, divide a investigação em dois

<sup>323</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 121.

<sup>324</sup> George e Bennett observam que os casos, usualmente, se localizam em algum ponto entre os muito e os pouco plausíveis, para uma teoria em particular (*Ibidem*, p. 122).

<sup>325</sup> ECKSTEIN, 1975, p. 118, citado por GEORGE; BENNETT, 2005, p. 120 e 121.

<sup>326</sup> GEORGE; BENNETT, *op. cit.*, p. 121.

momentos: o antes e o após o desafio. No momento anterior, verificamos variáveis e condições antecedentes<sup>327</sup> contribuintes para essa decisão crucial. No posterior, analisamos se as variáveis e condições anteriores permaneceram atuando ou se surgiram novas que afetassem as decisões seguintes.

Ao verificarmos as condições antecedentes da decisão de um ator estatal que envolva risco de guerra, é fundamental analisarmos, como vimos no capítulo 1, os interesses desse ator na questão em disputa e suas percepções, pois terão um papel decisivo no funcionamento do mecanismo causal que leva à decisão da invasão. As percepções devem ser analisadas não somente quanto ao contexto doméstico e internacional, mas, também, com relação aos principais atores envolvidos com a questão em disputa. Elas geram expectativas em relação a ações ou omissões desses atores e fundamentam ações ou omissões próprias. Evidentemente, os atores chaves a serem observados nesta crise, para avaliação das percepções que fundamentaram as decisões dos líderes argentinos, são o Reino Unido e os Estados Unidos. As expectativas em relação a estes atores influenciaram diretamente o cálculo estratégico que baseou a decisão dos líderes argentinos de realizar o desafio inicial e a decisão posterior de não recuar, a qual contrariou o efeito confirmatório.

### *O primeiro momento: antes da invasão*

#### *Interesses da Argentina: valor da questão*

O interesse da Junta militar que assume em dezembro de 1981 era resolver um item prioritário da pauta de política externa argentina. Embora fosse uma questão desde 1833, quando os britânicos haviam tomado a posse das ilhas, algumas condições importantes da época maximizavam o valor da questão para esta Junta militar.

Para o povo argentino, a questão carrega, historicamente, um elevado valor. Conforme estudo de Escude (1984), a institucionalização do sistema educacional argentino, nos anos 1940, incorpora-lhe um papel de transmissor de valores nacionalistas, onde se reforça nas jovens gerações a questão territorial das Malvinas, pendente desde o século XIX<sup>328</sup>. O sinal

<sup>327</sup> Van Evera alerta que o termo "antecedente" simplesmente significa que a presença da condição precede o processo causal que se ativa ou se amplifica com ela. As condições antecedentes, não necessariamente, precedem a chegada da variável independente na cena; elas podem aparecer após a aparição de altos valores na variável independente que elas ativam ou amplificam (VAN EVERA, 1997, p. 9-10).

<sup>328</sup> ESCUDE, C. **La Argentina, paria internacional?** Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984, p. 119-132. Em 1936, o senador argentino Alfredo Palacios consegue a aprovação da lei nº 11.904 que determina a distribuição em todas as escolas e colégios do país da obra de Paul Groussac, de 1910, que fundamenta as



claro deste valor se evidencia, como indica Romero, quando, após a invasão das ilhas, apesar de toda repressão do regime militar, uma ampla gama de setores da sociedade \_comunidades estrangeiras, clubes esportivos, associações culturais, sindicatos, partidos políticos\_ manifesta apoio irrestrito ao ato da Junta<sup>329</sup>. A seguir ele complementa:

O governo militar tinha obtido uma vitória política cabal ao se identificar com uma reivindicação da sociedade, que estava arraigada em um sentimento profundo, alimentado por uma cultura política nacionalista e anti-imperialista tradicional que parecia arquivada, mas que ressurgiu com força (ROMERO, 2006, p. 220).

Nas questões de nacionalidade, datas de aniversário assumem um elevado valor simbólico. O significado dos 150 anos da tomada das ilhas pelos ingleses, em janeiro de 1983, ajuda a reforçar, como lembram Freedman e Gamba, a prioridade do governo argentino de resolver definitivamente a questão em 1982<sup>330</sup>.

Igualmente, elevaram o valor da questão aspectos geopolíticos. Havia grandes tensões entre os governos argentinos e seus vizinhos do Cone Sul na segunda metade da década de 1970. No caso do Brasil as tensões se atenuavam, principalmente com a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979, que resolve as divergências sobre o aproveitamento hidrelétrico do Alto Paraná (Itaipu-Corpus)<sup>331</sup>. A distensão na fronteira norte coincidia com a maior atenção da política externa argentina em direção ao sul e à Antártida. O Tratado Antártico, assinado em 1959 por pretendentes territoriais que incluíam Chile e Reino Unido, seria revisado em 1991, o que prometia acirrar a competição<sup>332</sup>. E a disputa com o Chile pelo Canal de Beagle permanecia crítica. Além dos atritos de fronteira, entre 1978 e 1979, que quase culminam em guerra entre os dois Estados, a Argentina foi derrotada duas vezes na arbitragem internacional sobre a questão. A primeira pela própria Coroa Britânica, em 1975, e a segunda pelo Vaticano, em dezembro de 1980<sup>333</sup>. Estas condições reforçavam a prioridade na questão das Malvinas dada pelo governo Galtieri, a partir de dezembro de 1981.

No aspecto econômico, vimos no resumo da crise, como a Argentina vivia uma estagnação econômica que dramatizava o contexto decisório de seus líderes, os quais, desde o golpe militar de 1976, tentavam, com uma série de planos econômicos, superar a crise econômica que assolava o país. Vimos, também, como a pressão interna por conta da guerra

---

razões do direito argentino sobre as Malvinas. O mesmo Palacios consegue que o tema seja incorporado na reforma dos planos de ensino de 1941, como conteúdo obrigatório do ensino escolar (BOSOER, F. **Malvinas, capítulo final (I): guerra y diplomacia en Argentina (1942-1982)**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007a, p. 28).

<sup>329</sup> ROMERO, 2006, p. 220.

<sup>330</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. xxxiii.

<sup>331</sup> MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 430.

<sup>332</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 5.

<sup>333</sup> GAMBA, 1987, p. 103-107.

antissubversiva aumentava a importância de sucessos em outras frentes políticas, para o governo reforçar sua legitimidade e encontrar, posteriormente, uma saída política do regime<sup>334</sup>.

As questões acima são algumas que enfatizam como o valor da causa "Malvinas", já de alta sensibilidade para a sociedade argentina, adquiriu elevado nível de importância para os decisores argentinos do momento, no jogo político interno. Considerando este valor como variável causal imediata da decisão de invadir, essas questões teriam sido algumas das condicionantes ou condições antecedentes que amplificaram sua força causal.

Veremos, a seguir, outros aspectos contribuintes para o desafio da invasão ligados à percepção dos decisores argentinos em relação aos demais atores. A ênfase, portanto, será nas percepções que geraram expectativas quanto a ações ou omissões desses atores para a decisão de invadir ou não as ilhas.

#### *Premissas, percepções e expectativas argentinas*

No cálculo argentino, havia duas premissas fundamentais relacionadas ao Reino Unido e aos Estados Unidos. Uma era que o Reino Unido não retaliaria militarmente a invasão argentina. A outra era que os Estados Unidos se manteriam neutros após a invasão, ou interviriam para evitar uma ação militar britânica que levasse ao conflito.

Se, por um lado, as condicionantes comentadas no item anterior amplificam o valor da causa em disputa para os decisores argentinos, as condicionantes que lhes permitem a assunção das premissas mencionadas reduzem a expectativa de custo da decisão de invadir. Assim, na sua percepção, o ganho relativo da decisão a ser tomada seria elevado.

Quanto ao Reino Unido, a percepção de que os britânicos não reagiriam militarmente se baseava não somente na dificuldade logística das forças militares britânicas atuarem a cerca de 13.000 km de suas bases. As seguidas restrições econômicas sofridas pelo Reino Unido, contribuintes, como vimos, de sua perda de *status* de potência mundial no pós-guerra, tiveram implicações significativas em suas políticas de defesa e externa, forçando-os a reduzir seus compromissos internacionais como império. A maneira de conduzir tais políticas carregava em si um significado, ou seja, enviava um sinal a outros Estados. A leitura, por parte dos

---

<sup>334</sup> A saída desejada, em tese, seria por meio de eleições democráticas, em março de 1984 (GAMBA, 1987, p. 77), embora algumas fontes já indicassem, desde o governo de Viola, a vontade das lideranças militares de permanecer no poder até o final dos anos 1980 ou início dos anos 1990. Segundo Yofre, havia declarações do Ministro do Interior de Viola, Horacio Tomás Liendo, de que os militares poderiam permanecer até 1990 ou 1993. A essas declarações se juntavam as do próprio Viola, pelas quais, outro militar o sucederia na presidência, em 1984 (YOFRE, 2011, p. 27).

líderes argentinos, desta condução, ao longo das décadas anteriores até os meses do governo Thatcher antes do conflito, influenciou, significativamente, sua percepção, fazendo-os construir um padrão de comportamento esperado dos britânicos. Neste sentido, existe considerável consenso entre autores<sup>335</sup> de que os sinais emitidos pela democracia britânica, antes do 2 de abril de 1982, foram ambíguos, o que contribuiu para os erros de cálculo argentinos.

Paul, por exemplo, aponta evidências do que ele chama ambivalência estratégica britânica. Mostravam-se sinais, por parte dos britânicos, de falta de determinação de se proteger as ilhas, enquanto, ao mesmo tempo, não se ofereciam aos argentinos propostas sérias para resolução da disputa. Era uma estratégia de prolongamento de negociações, sem oferecer concessões significativas<sup>336</sup>, como pudemos perceber pelas interações, descritas no resumo, entre a Argentina, o Reino Unido e o grupo de pressão das Falklands, ao longo dos anos anteriores ao conflito.

Em termos de política de defesa, a pouca importância dada pelo governo Thatcher às ilhas Malvinas/Falklands se evidenciava pelo Livro Branco de Defesa, de junho de 1981. O mesmo, entre outras medidas, estabelecia a desativação, em abril de 1982, do último navio da marinha britânica no Atlântico Sul, o HMS *Endurance*, um navio-patrolha polar, que representava uma economia de gastos militares da ordem de 2 milhões de libras<sup>337</sup>. Como vimos, os compromissos britânicos mais prioritários de defesa se voltavam para a OTAN e para a aquisição do sistema nuclear *Trident*, dos Estados Unidos. Para a percepção argentina, o anúncio da retirada desse navio era mais que um meio a menos, de pouco valor militar, no Atlântico Sul. Era o sinal do abandono do compromisso britânico com a defesa das ilhas Malvinas/Falklands, e, portanto, é considerado um fator significativo para a decisão dos argentinos de invadir as ilhas<sup>338</sup>. Além do HMS *Endurance*, o Livro Branco atingiria, fortemente, a força de superfície da Marinha Real. O governo paralisava o projeto de construção de dois porta-aviões semelhantes ao HMS *Invincible*; este com venda programada para a Austrália, entre dezembro de 1981 e dezembro de 1982; e previa a desmontagem do

<sup>335</sup> Entre eles, ROBINSON (1996), PAUL (1994), DILLON (1989), FREEDMAN (1988) e GAMBA (1987).

<sup>336</sup> PAUL, 1994, p. 148-149. Como derradeiro exemplo da procrastinação britânica, temos as instruções dadas ao vice-Ministro das Relações Exteriores do Reino Unido, Richard Luce, para a última reunião, em 26 e 27 de fevereiro de 1982, entre argentinos e britânicos, para tentar discutir a disputa das ilhas. Após ser instruído a informar que não haveria mudanças sem o consentimento dos ilhéus e do Parlamento, ele foi instruído a ganhar tempo, mantendo o diálogo, caso a situação se complicasse. A ideia era prolongar ao máximo as conversas com os argentinos, evitando o rompimento das negociações (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 26; GAMBA, *op. cit.*, p. 108-110).

<sup>337</sup> PAUL, *op. cit.*, p. 149-150.

<sup>338</sup> DILLON, 1989, p. 35.

próprio HMS *Hermes*, em 1984<sup>339</sup>. Outras indicações do crescente descompromisso britânico com o Atlântico Sul foram a recusa de se garantir cidadania britânica plena aos ilhéus, com o projeto de lei sobre nacionalidade britânica, e a proposta de fechamento da Base de Pesquisa Antártica Britânica, em Grytviken, na Geórgia do Sul<sup>340</sup>.

Os líderes argentinos também construíam sua expectativa dos comportamentos britânico e estadunidense por meio da interpretação de crises passadas, envolvendo os dois Estados. Digna de nota é a crise de Suez, de 1956, onde os Estados Unidos restringiram, diplomaticamente, as ações do Reino Unido e França de recuperação, pelo uso da força, do canal de Suez, nacionalizado pelo então Presidente do Egito, Gamel Abdal Nasser. Este incidente se mostra como ponto de inflexão para o Reino Unido, ao expor ao mundo que sua aliança com os Estados Unidos não era ilimitada<sup>341</sup>. Os decisores argentinos, com tal padrão registrado, esperavam que os Estados Unidos repetissem a reação de Suez quanto a um possível uso da força britânica, frente à ocupação argentina das Malvinas/Falkland.

Em contrapartida, Suez tornava os decisores britânicos bastante precavidos em relação aos Estados Unidos, o que, após a invasão, como veremos, serve como elemento de pressão junto ao governo de Reagan (que buscava, inicialmente, na mediação, um equilíbrio entre as partes), para que não se repetisse tal episódio<sup>342</sup>.

No jogo de percepções argentinas, tendo como referência a opção da Junta de Galtieri de efetuar ou não a invasão, vimos que as expectativas geradas em relação ao Reino Unido e à interação deste com os Estados Unidos remontam a eventos mais distantes no tempo. No caso da interação entre Argentina e Estados Unidos, as expectativas se baseiam mais em circunstâncias próximas à ação militar argentina. Isto porque, como vimos nas condições subjacentes, a relação entre os dois não era de aproximação até a assunção de Reagan e Galtieri nas respectivas presidências, em 1981 (janeiro e dezembro, respectivamente). A partir de então, a estreita cooperação entre estes governos atendia aos interesses estadunidenses de demonstrar ao mundo, no pós-*détente*, o retorno da determinação dos EUA na luta contra o comunismo, agora na América Central, e aos interesses argentinos de se sentirem parceiros privilegiados dos EUA na região. Esta percepção, crescente no governo Galtieri, alimentava a premissa exposta quanto aos Estados Unidos, sendo fator crucial no cálculo argentino para a

<sup>339</sup> GAMBA, 1987, p. 69; e MORO, 1985, p. 121-123. O governo britânico argumentava que os porta-aviões eram muito vulneráveis ao combate no Atlântico Norte, onde estava o foco do compromisso da Marinha britânica com a OTAN, e que sua tarefa antissubmarina seria melhor realizada por submarinos de ataque de propulsão nuclear (GAMBA, *loc. cit.*). Os porta-aviões cujas construções foram paralisadas eram o HMS *Illustrious* e o HMS *Ark Royal* (MORO, *op. cit.*, p. 123, 127).

<sup>340</sup> PAUL, 1994, p. 149-150.

<sup>341</sup> GAMBA, *op. cit.*, p. 64.

<sup>342</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 156, 169, 346.

decisão da invasão.

Um evento mais distante que, segundo Gamba, teria influenciado a expectativa argentina sobre a reação estadunidense diz respeito à posição deste ator na Guerra Árabe-Israelense de 1973. Na análise da Junta, Anwar Sadat, presidente do Egito, teria iniciado a guerra com o objetivo de conseguir uma negociação supervisionada pelas superpotências. Ao mesmo tempo, os EUA teriam apoiado Israel, um aliado menor, para controlá-lo e evitar um efeito negativo à sua política externa. Analogamente, pela avaliação dos generais, os Estados Unidos somente permitiriam projeção de poder de um aliado menor, o Reino Unido, sobre um do Terceiro Mundo, a Argentina, se tal projeção fosse vista como instrumento para um final negociado, como desejava a Junta, e não, para uma vitória militar<sup>343</sup>.

Os sinais ambíguos britânicos comentados, por um lado, contribuíram com o cálculo argentino de que uma intervenção não violenta nas ilhas faria os britânicos negociarem, além de não gerar reprovação da comunidade internacional. Por outro, contrastam com os sinais claros emitidos pelo governo britânico, com apoio político doméstico, após a invasão, de que o *fait accompli* argentino não seria tolerado. Percebemos, assim, que o contraste da qualidade de sinais, antes e após o 2 de abril, expressa mudança radical da postura britânica em relação à defesa das ilhas e explica, pelo menos parcialmente, a surpresa dos líderes argentinos, mesmo considerando o alto risco da aposta no resultado da invasão como favorável a negociações.

Os sinais provenientes dos Estados Unidos, também, foram, no mínimo, mal interpretados pelos líderes argentinos, antevendo uma aliança que não se oporia à ocupação das ilhas. Ocorre que o governo estadunidense praticamente ignorava a questão "Malvinas"<sup>344</sup>, e as boas relações políticas com o governo argentino se prendiam, basicamente, aos benefícios que este lhes propiciava no apoio à luta contra regimes de cunho comunista na América Central. A posição estadunidense de apoio aos britânicos refletia, simplesmente, sua prioridade para com os aliados da OTAN, sob a lógica predominante da disputa Leste-Oeste, em detrimento das relações Norte-Sul.

#### *O segundo momento: após a invasão*

Uma vez que as expectativas argentinas quanto às reações dos Estados Unidos e do Reino Unido à invasão das ilhas não se confirmaram, avaliemos as condições antecedentes

---

<sup>343</sup> GAMBA, 1987, p. 138-140.

<sup>344</sup> Após a invasão, levou-se um tempo para que o conflito fosse levado a sério tanto nos Estados Unidos como na ONU. Reagan demonstrava a descrença de que valesse a pena países lutarem pelo que chamava de "aquele monte gelado de terra lá embaixo" (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 154).

e/ou variáveis que afetaram a decisão dos líderes argentinos de não recuar frente à decisão britânica de resistir, contrariando o efeito confirmatório.

A reação popular argentina às notícias da invasão, na manhã de 2 de abril, foram maiores que o esperado para um dia que se tornou histórico na Argentina. Um clima de triunfalismo tomou conta do país<sup>345</sup>. Gamba resume a emoção:

As pessoas choravam nas ruas, e bandeiras azuis e brancas cobriam os edifícios. A força emocional da questão das Malvinas é difícil de explicar para um não argentino. [...] O desejo latente pelas Malvinas desde 1833 é mais que uma doutrinação de livros de escola. Depois de 150 anos sem sua 'irmãzinha', como as Malvinas eram chamadas, as pessoas em toda Argentina se emocionavam com as notícias (GAMBA, 1987, p. 145, tradução nossa)<sup>346</sup>.

Os passos seguintes dados pelo governo argentino foram acompanhados de ansiedade. Havia preocupação da Junta militar em evitar qualquer ação que desencadeasse violência, de forma a não haver prejuízo às negociações, que, afinal, eram o objetivo da invasão. Ocorre que os movimentos do governo argentino parecem se desviar das orientações diplomáticas iniciais.

O general Menendez, designado governador das ilhas, chegou a elas, em 7 de abril, em grande estilo, com representantes de todos os partidos políticos argentinos, elevando o simbolismo da ocasião. Quando o ministro das relações exteriores argentino, Costa Mendez, soube, em 6 de abril, dos planos da Junta de levar políticos às ilhas, alertou para não se assumir tal posição antes que a situação se tornasse clara. Até este momento, a Junta não tinha intenção de colocar o reconhecimento prévio da soberania argentina como pré-condição para as negociações. Mas a imensa euforia do povo argentino trazia ilusão a muitos da possibilidade de manter as ilhas, sem fazer concessões, circunstância que limitava consideravelmente a posição de negociação do governo argentino<sup>347</sup>.

Os sinais da sociedade argentina pareciam ir dotando a situação com uma energia própria, empurrando-a para um ponto de não retorno. No dia 8 de abril, a Junta militar toma conhecimento do resultado da primeira pesquisa de opinião, que perguntava sobre a decisão

---

<sup>345</sup> Yofre (2011, p. 227, tradução nossa) descreve o comunicado emitido pelas rádios argentinas, na manhã desse dia: "a Junta militar, como órgão supremo do Estado, comunica ao povo da nação argentina que hoje, às 7 horas, a República, por intermédio de suas Forças Armadas, mediante a concretização exitosa de uma operação conjunta, recuperou as Ilhas Malvinas e Sandwich do Sul para o patrimônio nacional". No original: *La Junta militar, como órgano supremo del Estado, comunica al pueblo de la Nación Argentina que hoy a las 07.00, la República, por intermedio de sus Fuerzas Armadas, mediante la concreción exitosa de una operación conjunta, ha recuperado las islas Malvinas y Sandwich del Sur para el patrimonio nacional.*

<sup>346</sup> No original: *People wept in the streets, and blue and white flags covered buildings. The emotional force of the Malvinas issue is hard to grasp for the non-Argentinian. [...] The latent desire for the Malvinas in every Argentinian since 1833 is more than schoolbook indoctrination. After 150 years of being without their "little sister", as the Malvinas are called, the people in the whole Argentina thrilled to the news.*

<sup>347</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 149.

do governo de recuperar as Malvinas e a oportunidade em que se fez. As indicações eram de apoio praticamente unânime à decisão, considerada acertada, oportuna e como um ato de soberania inevitável. Ainda indicavam que, a despeito dos esforços diplomáticos britânicos, se a alternativa final fosse devolver as ilhas, a Argentina deveria ir à guerra para mantê-las, pois não deveriam ser devolvidas a nenhum preço<sup>348</sup>.

Outro fator indicado como limitador da posição de negociação para os argentinos diz respeito à cronologia das ações atinentes à aprovação da Resolução 502, do Conselho de Segurança<sup>349</sup>, ao final da tarde do dia 3 de abril.

De certa forma, a Argentina conseguiu efeitos positivos com o documento: atraiu a atenção da comunidade internacional para a questão, com o que esperava pressão sobre o Reino Unido para negociar; não havia condenação direta à Argentina; e não havia autorização expressa do uso da força por parte do Reino Unido. Como ponto negativo, somente a exigência da retirada das forças militares argentinas das ilhas, o que, na prática, significava um recuo à posição *status quo ante*. Neste ponto, a resolução favorecia o Reino Unido por não exigir, explicitamente, um recuo na decisão de envio de suas forças, o que foi percebido pelo representante do Panamá, que solicitou a mudança no texto da resolução para que se estabelecesse, claramente, o cessar-fogo e recuo mútuos<sup>350</sup>.

Em princípio, não seria problema para os argentinos. Sua estratégia era recuar após a intervenção do Conselho de Segurança, para demonstrar boa vontade e provar à comunidade internacional que a intenção da ocupação era tão somente forçar as negociações e mostrar a determinação argentina pela soberania das ilhas. Mas o detalhe importante era que a decisão da Primeira-Ministra de enviar a força naval britânica havia sido tornada pública, no Parlamento britânico, cerca de oito horas antes da aprovação da resolução. Com a Junta propensa ou não a retirar suas forças das ilhas, em benefício da negociação, caso os britânicos recuassem, o fato é que a ordem dos acontecimentos tornava um recuo das forças argentinas, sem nada em troca, na visão de seus líderes, uma posição humilhante frente sua população<sup>351</sup>.

Outra situação que teria dificultado uma atitude mais flexível da Argentina que minimizasse um reflexo doméstico negativo de um recuo foi a reação rápida do governo britânico e no mais elevado nível de ameaça. O envio de poderosa força naval representava o último degrau da escalada antes do confronto. Tal posição encurtava os espaços que existem

---

<sup>348</sup> YOFRE, 2011, p. 260-261.

<sup>349</sup> Resolução 502, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 3 de abril de 1982. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/sc/res/1982/scres82.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2012.

<sup>350</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 140, 143.

<sup>351</sup> GAMBA, 1987, p. 148.

para um gerenciamento de crise, quando são assumidos degraus inferiores na escalada, espaços esses que permitem a negociação. Ao mesmo tempo, tal posição demonstrava a disposição do Reino Unido de não recuar de sua posição.

### 3.3.4 DEBATE TEÓRICO

Do ponto de vista da teoria de Schultz, importa verificar, como já indicamos, por que sua explicação referente ao efeito confirmatório não se aplica neste caso. O que percebemos é que alguns pontos estão relacionados aos pressupostos da teoria. Embora o foco seja no não recuo dos argentinos frente à ameaça das forças britânicas, veremos que as explicações, muitas vezes, se aplicam ao comportamento de ambas as partes.

#### *Pressupostos*

Na montagem de seus modelos, baseados na teoria racional, Schultz aponta dois pressupostos que merecem comentários, frente aos detalhes expostos do caso. Um deles, o da divisibilidade do bem em disputa, pressupõe que tal bem é infinitamente divisível<sup>352</sup>. Esse pressuposto, de imediato, apresenta problemas frente à realidade das Malvinas/Falklands.

Pelo lado argentino, o caráter objetivo do território, reforçado pelos reflexos nacionalistas argentinos após a invasão, tornam a divisão da soberania territorial ou a administração compartilhada das ilhas pontos difíceis de serem flexibilizados<sup>353</sup>. Para os líderes argentinos, conforme exposto pela Junta a Haig, em Buenos Aires, no dia 10 de abril, em sua primeira rodada de mediação, a soberania territorial era o único ponto não negociável, embora outros pontos pudessem vir à mesa. Conforme explicitam Freedman e Gamba-Stonehouse:

Os princípios da Junta para as negociações eram: soberania não era negociável; os direitos e os interesses dos ilhéus seriam garantidos; quando a força-tarefa recuasse, Argentina recuaria militarmente das ilhas; nas negociações subsequentes, a Argentina estaria preparada para discutir tudo, exceto a questão da soberania (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 174, tradução nossa)<sup>354</sup>.

<sup>352</sup> SCHULTZ, 2001, p. 31.

<sup>353</sup> Lembramos que, após a invasão, o contexto político em ambas as partes se altera fundamentalmente. Daí porque soluções "divisíveis", como o arrendamento, que já não havia funcionado em negociações anteriores, em tempo de paz, não funcionariam naquele momento particular, de maiores tensões.

<sup>354</sup> No original: *The Junta's principles for the negotiations were that sovereignty was not negotiable; the rights and interests of the islanders would be guaranteed; once the task force stopped and withdrew Argentina would withdraw militarily from the Islands; in subsequent negotiations Argentina would be prepared to discuss everything except the sovereignty issue.*



Similarmente, para o lado britânico, talvez houvesse pontos tão indivisíveis quanto a soberania territorial: a questão da imagem do Reino Unido como potência frente ao sistema internacional e a imagem do governo frente ao público interno. O constrangimento da ocupação das ilhas por forças de um país do Terceiro Mundo dava a chance ao governo britânico de se apegar a princípios defendidos, mas nem sempre praticados, na política internacional, como a autodeterminação dos povos<sup>355</sup>.

A questão dos valores em jogo é abordada por Kinney quando busca diferenciar Interesse Nacional de Honra Nacional. Enquanto o Interesse Nacional envolveria questões mais concretas de ordem política, econômica e militar, a Honra Nacional seria mais abstrata, embora não menos importante. Esta envolveria componentes domésticos e internacionais, racionais e menos racionais, mas ainda estaria, conforme a situação, bastante entrelaçada às questões de Interesse Nacional<sup>356</sup>.

O problema era que, também para os líderes argentinos, após a invasão, a inesperada reação britânica gerou, como já expusemos, constrangimentos que afetavam diretamente valores enraizados na honra nacional argentina. Antes da invasão, podemos dizer que a questão das Malvinas/Falklands possuía para os líderes argentinos, em comparação com a liderança britânica, uma composição maior de Interesse Nacional, como vimos nos aspectos geopolíticos, que de Honra Nacional, embora ambas fossem elevadas. Para o governo britânico, o interesse nacional, nas ilhas, sob um aspecto estratégico mais concreto, era mínimo, como demonstra o crescente descompromisso com o Atlântico Sul. Após a invasão, a questão adquire um caráter de elevada honra nacional para ambas as partes, maior que de interesse nacional concreto.

A indivisibilidade de questões dessa ordem é apontada por Kinney:

Os efeitos da Honra Nacional se tornam perversos, mais frequentemente, quando ditados por, ou direcionados ao, rígido componente doméstico. Eles são suscetíveis de inibir a mediação e a negociação, qualquer que seja sua base, porque não são fundados em um interesse concreto que possa ser dividido, compartilhado ou trocado por outra vantagem ou, diversamente, com o qual se possa, diretamente, negociar. A Honra Nacional é menos divisível [que o Interesse Nacional] e menos

---

<sup>355</sup> Embora não se descarte, totalmente, em variadas circunstâncias, o princípio da autodeterminação dos povos, ele não vinha sendo tratado de forma absoluta no passado. Freedman lembra que muitos desejos de indivíduos ou comunidades bastante significativas já foram sacrificados em nome de causas consideradas superiores. Os habitantes da ilha de Diego Garcia, no Oceano Índico, por exemplo, foram removidos para permitir o desenvolvimento da ilha como base militar. Sucessivos governos britânicos proveram mínimos recursos às ilhas Malvinas/Falklands e, claramente, viam sua viabilidade econômica dependente dos vínculos com o continente sul-americano, principalmente a Argentina (FREEDMAN, 1988, p. 111).

<sup>356</sup> KINNEY, D. **National interest/ national honor**: the diplomacy of the Falklands crisis. New York: Praeger, 1989, p. 4.

sujeito a soluções de soma não-zero (KINNEY, 1989, p. 5)<sup>357</sup>.

Além da divisibilidade, outro pressuposto a ser considerado, ligado fortemente aos motivos da dificuldade de atendimento do primeiro, é a neutralidade dos decisores ao risco. A teoria considera, para sua modelagem, que os líderes em crises interestatais são neutros ou adversos ao risco, embora Schultz, obviamente, considere razoável existir, na realidade, líderes altamente propensos a ele, ou seja, que valorizam a aposta associada à guerra<sup>358</sup>. A dificuldade de manter a conexão com a realidade se dá quando pelo menos um dos líderes das partes em disputa possui elevada aceitação ao risco. E tratar de aceitação ao risco à guerra significa tratar do que está em jogo na disputa. Dependendo do valor do que está em jogo, os benefícios da guerra compensam os riscos aceitos. Este foi o caso para ambas as lideranças na crise em questão. A sobrevivência política, embora talvez não claramente exposta, estava em jogo tanto para a liderança argentina como para a liderança britânica. Se, para os líderes em Buenos Aires, o ato da invasão tornou o confronto um caminho sem volta, já que tanto o recuo frente à ameaça britânica quanto a derrota militar eram vistos pela Junta como a certeza do fracasso político e da derrubada do poder, para o governo de Thatcher não seria muito diferente.

A conjuntura econômica externa desfavorável e medidas de política econômica interna, como já vimos, fizeram os índices de desaprovação do governo e da Primeira-Ministra, no início de 1982, baterem recordes negativos no pós-Segunda Guerra<sup>359</sup>. Apesar da reação dos índices pouco antes da invasão, o cenário político se apresentava sensível ao governo britânico quando a crise se precipitou. É o que mostra a análise de Freedman, na crítica à fracassada condução política britânica da questão que contribuiu para o irromper da crise:

A velocidade com a qual o governo agiu no início de abril parece ter afastado uma grande crise de confiança por causa da sombria condução dos eventos que levaram à ocupação. Se o governo tivesse falhado em responder decisivamente à invasão argentina ou tivesse respondido decisivamente, mas desastrosamente, então a força na economia [em início de recuperação] poderia não ter sido suficiente para salvar o governo conservador (FREEDMAN, 1988, p. 104, tradução nossa)<sup>360</sup>.

<sup>357</sup> No original: *The effects of National Honor become perverse most frequently when dictated by or aimed at the domestic, rigid component. They are likely to inhibit mediation or negotiation whatever their base, however, because they are not founded on a concrete interest that can be divided, shared, or traded off for other advantage or otherwise straightforwardly bargained with. National Honor is less divisible and less subject to non-zero-sum solutions.*

<sup>358</sup> SCHULTZ, 2001, p. 55.

<sup>359</sup> DILLON, 1989, p. 128-129; KING, 1985, p. 113.

<sup>360</sup> No original: *The speed with which the Government acted in early April appears to have headed off the events leading up the occupation. If the Government had failed to respond decisively but disastrously, then strenght in the economy might not have been sufficient to save the Conservative Government.*

Robinson indica a mesma percepção em entrevista cedida pelo Almirante Terence Lewin, então Chefe do Estado-Maior de Defesa britânico. Este externa a crença de que, sem um claro compromisso de recuperar as ilhas, um voto de não confiança teria sido provável na Câmara dos Comuns, e o governo poderia ter caído abruptamente<sup>361</sup>. No dia 9 de abril, um dia após a primeira visita a Londres, pela mediação estadunidense, o Secretário de Estado Haig afirma, em um memorando a Reagan, que Thatcher se mostrou convencida de que cairia se cedesse a qualquer dos três pontos básicos enviados ao Parlamento: a imediata retirada das forças argentinas; a restauração da administração britânica das ilhas; e a preservação da posição de autodeterminação dos ilhéus<sup>362</sup>. A possibilidade de Thatcher haver exagerado tal receio a Haig, como forma de pressão contra os Estados Unidos, no calor da mediação, não elimina o provável risco que corriam ela e seu governo.

Neste contexto, o considerável risco à sobrevivência política de ambos os líderes, próprio de crises desta natureza, facilita o recurso a princípios mais abstratos que permitam reforçar a legitimidade de suas posições, justificando-as tanto frente ao público interno como internacional. Neste ponto, o peso da Honra Nacional, tida por Kinney como "reino dos princípios políticos", ganha força considerável sobre os interesses mais concretos, caracterizados como Interesses Nacionais (a disputa territorial em si, por exemplo)<sup>363</sup>, embora não possa destes se dissociar. É assim que se pode explicar, por exemplo, o envio de quase 75% da esquadra britânica para liberar cerca de 1.800 *kelpers*<sup>364</sup>, aos quais, há poucos meses, havia sido negada a cidadania britânica plena, ocupantes de um arquipélago 7.000 milhas náuticas ao sul de Londres, de pouca expressão estratégica para o Reino Unido<sup>365</sup>.

Entendemos, desta forma, alguns dos principais motivos que tornaram ambas as lideranças altamente tolerantes ao risco da guerra, como demonstra sua efetiva eclosão, e que explicam a inviabilidade de se chegar a um acordo negociado, uma vez ocorrida a invasão argentina, logo seguida da ameaça britânica de uso da força<sup>366</sup>. A sobrevivência política em jogo para ambas as partes, especialmente o lado argentino, a quem cabia oferecer uma

<sup>361</sup> Um precedente, provavelmente claro na memória da Primeira-Ministra, era a queda do Primeiro-Ministro conservador Edward Heath, durante a greve dos mineradores de carvão de 1974 (ROBINSON, 1996, p. 48).

<sup>362</sup> YOFRE, 2011, p. 259. Estes mesmos condicionantes da Primeira-Ministra são informados por Haig a Galtieri, após a primeira visita a Londres. (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 177).

<sup>363</sup> KINNEY, 1989, p. 4-6.

<sup>364</sup> Nome dado aos habitantes das ilhas, por causa das algas marinhas que as circundam, chamadas *kelps*.

<sup>365</sup> MIDDLEBROOK, 2003, p. 47; GAMBA, 1987, p. 161; YOFRE, *op. cit.*, p. 325; PAUL, 1994, p. 150. A negação da cidadania foi publicada pelo British Nationality Act de 1981. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

<sup>366</sup> Schultz reconhece que, em muitas situações reais, seus pressupostos teóricos não se sustentam. Os pressupostos estabelecidos, entre os quais estão a questão da divisibilidade e da neutralidade, permitiriam a existência de um acordo negociado entre as partes como opção à guerra (SCHULTZ, 2001, p. 55).

resposta à resistência britânica, interfere diretamente na não efetividade do efeito confirmatório, fazendo com que o confronto final ocorresse.

### *Alternativas explicativas*

Para aquilatar a força do teste de teorias, vimos que um passo seria identificar o caso escolhido como "pouco" ou "muito plausível" frente à teoria. O caso em estudo, como já visto, se aproxima da posição de "muito plausível", para as previsões em foco (hipóteses 7 e 8; efeito confirmatório; democracia como alvo). Posteriormente, cabe verificar se o caso se amolda ou não às previsões. Vimos que não, o que aumenta a relevância deste teste específico. Adicionalmente, importa compará-lo com teorias alternativas, para explicitar a condição da "plausibilidade" e permitir a verificação de contradições e complementos possíveis entre teorias, de modo a enriquecer a explicação do caso em tela e delinear mais precisamente os meandros das teorias em foco.

Uma das teorias que fornecem comparação interessante é a explicitada por Thazha Varkey Paul<sup>367</sup>, que questiona por que, repetidamente na história, Estados mais fracos iniciam guerras contra adversários mais fortes. Mais que exceções, Paul sustenta que casos como a invasão, pela Argentina, das Malvinas/Falklands, em 1982, foram mais comuns do que se imagina, na era moderna. Assim demonstram os exemplos da ofensiva do Egito no Sinai, em 1973; do Paquistão na região da Kashmir, em 1965; a intervenção da China na Coreia, em 1950; o ataque do Japão a Pearl Harbor, em 1941; e a ofensiva do Japão contra a Rússia, em 1904<sup>368</sup>.

A crítica de Paul se volta para teorias tradicionais (*mainstream*) de Relações Internacionais, no nível de sistemas e no nível de decisão, que, na sua visão, falham numa explicação sistemática de fatores e condições que permitem o início de guerras por Estados mais fracos. Teorias sistêmicas, como a do equilíbrio de poder e da transição de poder<sup>369</sup>, tratam esse tipo de guerra como improváveis, deixando de fora determinantes específicos de

<sup>367</sup> Cientista político indiano, lotado na McGill University, Montreal, Canadá. *Curriculum vitae* disponível em: <<http://people.mcgill.ca/files/t.paul/cv.t.paul.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

<sup>368</sup> PAUL, 1994, p. 3.

<sup>369</sup> Na teoria do equilíbrio de poder defende-se a máxima "a paridade preserva a paz", ou seja, um Estado agressivo não recorrerá à guerra se percebe seu poder, ou o poder de sua coalizão, como sendo inferior ao do oponente. Estados engajariam em guerra somente quando possuem superioridade militar. Já na teoria da transição de poder a máxima defendida é "a preponderância dissuade a guerra", ou seja, a paz é mantida quando grandes potências satisfeitas estão em preponderância, enquanto a guerra é mais provável quando desafiantes insatisfeitos começam a se aproximar, em termos de capacidade, da potência preponderante (*Ibidem*, p. 5-7).

curto e médio prazos que afetam as preferências dos desafiantes. Elas pouco ajudariam a explicar o momento preciso para situações particulares de conflito assimétrico. Teorias no nível de decisão, como da dissuasão e da utilidade esperada<sup>370</sup>, são parcialmente úteis, mas dão pouca atenção a aspectos causais mais particulares e mais dinâmicos, como considerações estratégicas e cálculos domésticos dos desafiantes. O autor ressalta que, para se chegar a essas causas mais particulares de guerras iniciadas por Estados mais fracos, seria necessário investigar a combinação de fatores domésticos e internacionais, bem como incluir variáveis adicionais<sup>371</sup>. Ou seja, torna-se fundamental a investigação de fatores contextuais. Neste ponto é possível identificar como as características particulares do contexto de uma crise, especialmente do lado mais fraco, podem oferecer referência para verificação do poder explicativo de uma teoria.

Foram quatro as variáveis estudadas por Paul, que apresentaram poder causal para guerras (incluindo as Malvinas/Falklands) iniciadas por Estados mais fracos: cálculos estratégicos do beligerante, mudanças na capacidade ofensiva de curto prazo, relações de aliança com grandes potências, e mudanças na estrutura doméstica de poder<sup>372</sup>. No caso das Malvinas/Falklands, dois teriam sido os fatores mais significativos. O primeiro, o cálculo estratégico do beligerante, onde a Argentina utiliza a estratégia da busca de objetivos limitados por meio de um *fait accompli*, para forçar a negociação da soberania das ilhas. O segundo, a mudança na estrutura doméstica de poder<sup>373</sup>. A questão "Malvinas" era uma obsessão para o almirante Anaya, Comandante da Marinha argentina no governo Viola desde agosto de 1981<sup>374</sup>; e sua reconquista, tratando-a como máxima prioridade, teria condicionado seu apoio a Galtieri na substituição de Viola, em dezembro daquele ano. Isto, junto com outros fatores, como o incidente de Davidoff, na ilha Geórgia do Sul, iniciado em 19 de março, tiveram grande impacto na urgência e na escolha do tempo considerado adequado para as operações<sup>375</sup>.

Um terceiro fator apontado por Paul, influente na decisão do desafio argentino, foi a expectativa dos líderes argentinos pelo apoio ou neutralidade estadunidense, após a invasão. Embora já o tenhamos comentado, importa apontá-lo em composição com um quarto fator do

---

<sup>370</sup> A teoria de dissuasão tradicional defende que a posse e disponibilidade de armamento adequado e a comunicação crível de seu uso dissuadem um agressor de desafiar o *status quo* militarmente. Pela teoria da utilidade esperada, líderes nacionais, sejam de Estados fortes ou fracos, fazem suas escolhas deliberadas, sobre entrar ou não em guerra, baseados em suas estimativas de custos e benefícios (PAUL, 1994, p. 7, 10).

<sup>371</sup> *Ibidem*, p. 11-12.

<sup>372</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>373</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>374</sup> YOFRE, 2011, p. 30.

<sup>375</sup> PAUL, *loc. cit.*

autor, a capacidade ofensiva de curto prazo<sup>376</sup>. A confiança argentina numa posição favorável dos Estados Unidos, combinada com a estratégia de ocupação não violenta, levou a liderança argentina a menosprezar a importância de dispor, no momento da ação, de capacidade ofensiva significativa<sup>377</sup>. Tal capacidade geraria um nível crível de atrição em eventual confronto limitado, o que poderia ter desestimulado a resistência britânica. Na verdade, a falta desta capacidade ofensiva só vem a reforçar a surpresa do não funcionamento da lógica do efeito confirmatório no caso em estudo, o que nos remete à questão do que realmente estava em jogo para os líderes argentinos após a invasão, logo seguida da resistência britânica. E, como vimos, o valor em jogo (na verdade, para ambos os lados) se relacionava mais ao aspecto da Honra Nacional, atrelado à sobrevivência no cargo, que do Interesse Nacional, como conceituado.

A relevância da distinção, no caso real, entre os momentos anterior e posterior à invasão força-nos a comentar sobre o instante que Paul define como início da guerra. Tal distinção foi necessária, pois esses momentos encerram condicionantes (condições antecedentes) diversas que fundamentam decisões distintas das lideranças argentinas, conforme analisado. Sob a teoria de Schultz, a separação entre o momento da invasão (desafio) e o do confronto direto (guerra) não é trivial. Já, na abordagem de Paul, o início da guerra pela parte mais fraca, a Argentina, se dá com a invasão, sendo o confronto de forças, algumas semanas depois, uma decorrência natural. Ele não se preocupa em diferenciar, substancialmente, as decisões argentinas de um momento e de outro. Paul não ignora totalmente a distinção entre esses momentos, quando mostra que Estados mais fracos podem iniciar uma guerra, mesmo sabendo que, posteriormente, podem ser derrotados militarmente, mas com algum ganho político. No entanto, limita-se a ressaltar as razões políticas como motivo para o não recuo<sup>378</sup>. Uma investigação mais aprofundada dessas razões políticas contribuiria para enriquecer a explicação do caso e o teste das teorias. A comparação entre os conceitos do Interesse Nacional e da Honra Nacional, que aqui apontamos, segue nessa direção.

De qualquer forma, a vantagem da análise de Paul sobre a de Schultz reside na

---

<sup>376</sup> PAUL, 1994, p. 170-171.

<sup>377</sup> Lembra-se que os planos iniciais da Junta eram uma invasão a ser executada no mês de setembro de 1982. As razões eram as seguintes: a maior parte do ano seria dedicada à ofensiva diplomática; a pior parte do inverno se encerraria até setembro; o HMS *Endurance*, navio-patrolha polar, já teria sido retirado da área, segundo a programação de cortes britânicos; os conscritos do Exército, admitidos ao início de cada ano, teriam avançado no seu treinamento; e, o principal em termos de capacidade ofensiva, esperava-se até setembro o recebimento de 14 aeronaves francesas Super-Étendard e 15 mísseis antinavio Exocet (MIDDLEBROOK, 2003, p. 5).

<sup>378</sup> PAUL, *op. cit.*, p. 174.

consideração de fatores intrínsecos e contextuais da parte mais fraca, ditadura argentina liderada por uma Junta militar, frente à democracia britânica. Estes fatores permitem aprofundar, em conjunto com outras considerações, as razões políticas não só da decisão sobre a invasão, mas, também, da decisão de resistir à imediata ameaça britânica. Schultz levanta, com a questão informacional, importantes mecanismos causais da disputa doméstica democrática no processo decisório dos lados em disputa. Mas entendemos que uma parte importante se perde quando se considera o lado argentino uma "caixa preta". A apreciação da atitude argentina fica, dessa forma, prejudicada, pois se espera desta parte apenas as reações estipuladas (racionalidade) pelos pressupostos teóricos dos modelos de Schultz.

Outra abordagem teórica considerada foi a de Femenia<sup>379</sup>. Ela se aproxima do conceito mais abstrato de Honra Nacional, levantado por Kinney, fornecendo mais elementos para se avaliar a decisão argentina que contraria o efeito confirmatório. Femenia considera o nível social de análise, procurando responder (1) em que medida os baixos níveis de autoestima e elementos emocionais (como vergonha e humilhação), incluídos nas autoimagens nacionais de Argentina e Reino Unido, foram responsáveis pela escolha do uso da força. Ao mesmo tempo, busca explicar (2) como se construiu domesticamente a visão mitológica nacional de cada parte, de forma a atenuar a ansiedade do não reconhecimento (Argentina, como ator válido a se negociar uma disputa) e reforçar a autoestima pelo fortalecimento de atribuições culturais próprias positivas (Reino Unido, como defensor da lei internacional)<sup>380</sup>.

Ela analisa como as elites políticas argentina e britânica, após a invasão, se utilizaram das identidades nacionais na crise, enaltecendo a própria e denegrindo a do oponente. Isto se deu pela manipulação de elementos simbólicos instrumentalizados em discursos, para legitimar, durante a crise, posturas reativas que acabaram levando ao confronto militar. Os alvos desses discursos, evidentemente, eram o público interno de cada Estado e o público

---

<sup>379</sup> Doutora pelo Programa sobre Análise e Resolução de Conflitos, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Syracuse (NY), está lotada na Universidade Internacional da Flórida. É licenciada em Psicologia pela Universidade Católica de Córdoba (Argentina), e mestra em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Buenos Aires. Disponível em: <<http://labor.fiu.edu/people/faculty/nora-femenia/>>; <<http://fiu.academia.edu/NoraFemenia>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

<sup>380</sup> FEMENIA, N. A. **National identity in times of crises: the scripts of the Falklands-Malvinas War**. New York: Nova Science Publishers, 1996, p. 205. No caso argentino, a ansiedade do não reconhecimento se expressava mais fortemente, em parte, pela posição deteriorada da Argentina nos anos 1980. A enfraquecida autoimagem dos militares no poder (crise econômica e repressão política e social) e o fracasso em se obter reconhecimento na projeção de uma autoimagem nacional provocam um complexo processo de crise de identidade nacional, da qual a crise internacional com o oponente britânico era apenas um aspecto superficial. O reforço da autoestima, no caso britânico, demandado pela perda de prestígio no contexto pós-Segunda Guerra, principalmente após a crise de Suez, se dá, por exemplo, com o revigoramento da imagem britânica como intransigente com ditaduras "assassinas" (*Ibidem*, p. 7, 103, 207).

internacional<sup>381</sup>.

A construção da disputa calcada em identidades nacionais é mais fácil quando há características que contrastam bem os lados em disputa, como o grau de contato histórico entre as partes. Tal característica, apontada por Robinson, reúne fatores contextuais como a distância geográfica entre os Estados; a afinidade linguística; o grau de intercâmbio cultural; e seus respectivos interesses econômicos, padrões de comércio e históricos de desenvolvimento<sup>382</sup>. Seus efeitos se potencializam quando ambos os Estados se encontram na escalada de uma crise, expressando-se fortemente na guerra dos discursos que dão base às ações; no nosso caso, especialmente após a invasão. Constructos intangíveis como a Honra Nacional acabam ganhando, relativamente, força sobre aspectos mais concretos, como a baixa importância estratégica do objeto em disputa para os britânicos, e, até mesmo, a provável derrota militar para os argentinos.

Femenia explica que a humilhação sentida pelo Reino Unido com a invasão, agravada pelo contexto mais amplo de império declinante, induziu um processo decisório fortemente inclinado à recuperação militar das ilhas, relegando o processo de negociação a um plano meramente secundário<sup>383</sup>. Conforme Freedman, se a ocupação argentina tivesse obtido sucesso, teria sido um golpe para o prestígio do Reino Unido, confirmando, explicitamente, o fim da era britânica como grande potência<sup>384</sup>. No caso da Argentina, a necessidade de reconhecimento pela ação tomada pode ser compreendida não como um ato de determinação, mas como um modo não violento de chamar a atenção dos Estados mais poderosos, para ser tratada como parceira igual. Esta realidade coincidiria com a usual busca de Estados periféricos por um lugar adequado na arena internacional. Assim, autoimagens nacionais e suas necessidades subjacentes de autoestima são elementos que constituiriam a base da construção de políticas externas<sup>385</sup>, como visto na crise em estudo.

A abordagem da autora defende a construção social de realidades políticas intersubjetivas como alternativa explicativa aos rígidos paradigmas do realismo e da escolha racional. Nessa construção, aspectos intangíveis como "honra", sob uma diferente racionalidade ligada à necessidade inconsciente de autoestima, podem se tornar mais valiosos que o risco à sobrevivência física<sup>386</sup>, convergindo com a análise exposta de Kinney.

Assim, antes da invasão, as motivações internas argentinas apresentadas como

---

<sup>381</sup> FEMENIA, 1996, p. 3.

<sup>382</sup> ROBINSON, 1996, p. 75.

<sup>383</sup> FEMENIA, *op. cit.*, p. 7.

<sup>384</sup> FREEDMAN, 1988, p. 118.

<sup>385</sup> FEMENIA, *loc. cit.*

<sup>386</sup> *Ibidem*, p. 32.



necessidades domésticas e estratégicas levaram suas elites a subestimarem a determinação do adversário. Após a invasão, com a defesa da honra destacada por ambas as partes, uma mediação, como a de Haig, firmada na racionalidade da dissuasão (política de poder), era uma à qual a Argentina, mesmo mais fraca, não tinha como responder<sup>387</sup>. Na explicação da autora:

Sendo a mobilização da identidade nacional tão poderosa, não surpreende que a pressão vinda de baixo, originada das expectativas do público argentino e de outros países sul-americanos, tenha influenciado os decisores em Buenos Aires, restringindo sua habilidade em buscar soluções criativas e flexíveis com o Reino Unido (FEMENIA, 1996, p. 48, tradução nossa)<sup>388</sup>.

Grande parte do esforço da Junta, no discurso legitimador, foi direcionada à redefinição de uma identidade nacional mais forte, visando seu público interno, mais que direcionada à construção da imagem do outro como inimigo, embora tenha ocorrido<sup>389</sup>. A visão da Argentina sobre si mesma era dada por expressões como: recuperando o território e a dignidade; corrigindo prejuízos antigos, cuidando dos direitos dos ilhéus; vítima de rejeição internacional; vítima de sujeição colonial, entre outras<sup>390</sup>. Baseada nos dados analisados em sua pesquisa, Femenia apresenta descrição do que seria um roteiro mitológico argentino, reforçador da identidade nacional desejada:

A Argentina, como um país ocidental, um líder do continente, devido a seus valores morais e realizações superiores, merece reconhecimento mundial a esses sucessos. Um deles é ter ganho a guerra doméstica contra as guerrilhas marxistas, assim ajudando o Ocidente. Unida e orgulhosa, não aceitaria nenhuma omissão de sua posição de liderança. Nações respeitáveis do mundo deveriam aceitar essas definições e garantir à Argentina o lugar que ela merece. Assim fazendo, o mundo se beneficiará das dádivas e habilidades únicas argentinas (FEMENIA, 1996, p. 117)<sup>391</sup>.

No caso do Reino Unido, a autora aponta que a percebida disparidade entre um passado estável e glorioso e um presente de pouco brilho e instável leva à caracterização de certos eventos como um processo intencional de recuperação da autoestima<sup>392</sup>. A visão do Reino Unido de si mesmo, reforçando sua identidade nacional, se dava por expressões como: governo britânico legal das ilhas Falkland usurpado; vítima de agressão não provocada;

<sup>387</sup> FEMENIA, 1996, p. 33-34.

<sup>388</sup> No original: *Being national identity mobilization such a powerful force, it is not surprising that the pressure from below originating in the expectations of the Argentine public and of other South American countries influenced the decision-makers in Buenos Aires, restricting their ability to seek creative and flexible solutions with Britain.*

<sup>389</sup> FEMENIA, *op. cit.*, p. 108.

<sup>390</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>391</sup> No original: *Argentina, as a Western country, a leader of the continent due to its moral values and superior accomplishments, merits world recognition to its successes. One of such successes is having won the domestic war against Marxist guerrillas, so helping the West. United and proud, it will not accept any neglect of this leading position. Respectful nations of the world should accept these definitions and grant Argentina the place it deserves. Doing so, the world will benefit from Argentina's unique gifts and skills.*

<sup>392</sup> FEMENIA, *op. cit.*, p. 125.

defensor da lei internacional e dos direitos dos ilhéus; país amante da liberdade; lutando contra ditadores<sup>393</sup>. O roteiro mitológico do lado britânico teria a seguinte construção:

Bretanha, uma ilha fortalecida pelo seu povo através de suas batalhas contra os mares cruéis, é uma potência mundial com a missão única de defender os valores democráticos ocidentais quando desafiados por bárbaros ou ditadores. Ela merece o reconhecimento e o apoio e uma especial consideração de todo o mundo pelo seu papel de defensora internacional da lei. Isto merece um lugar de superioridade moral global (FEMENIA, 1996, p. 174, tradução nossa)<sup>394</sup>.

A preponderância da imagem sobre a realidade é mostrada no exemplo dos ilhéus. Antes da invasão, o Parlamento britânico os considerava, legalmente, cidadãos britânicos de segundo classe, sem direito automático à cidadania. Contudo, nos primeiros dias após a invasão, este *status* incômodo tinha de ser alterado rapidamente, de modo a promovê-los a vítimas britânicas<sup>395</sup>. Da mesma forma, valores democráticos em outros Estados nem sempre eram defendidos pelo governo britânico com a mesma ênfase. O Reino Unido nunca teve problemas para lidar com regimes militares de direita quando foi adequado aos seus interesses, e de fato manteve, mesmo durante a crise, estreitas relações com o Chile, governado por um regime tão repressor quanto o argentino<sup>396</sup>.

Vimos, portanto, por Femenia, a construção social de uma crise onde a defesa da honra nacional prepondera sobre interesses objetivos. Os elementos emocionais e de identidade nacional, nesta abordagem, ligados à psicologia social e carregados nos discursos das lideranças, proveem explicação coerente para o comportamento das partes, após a invasão, sendo de interesse, no nosso caso, o comportamento argentino de não recuar diante da ameaça britânica.

Obviamente, não se pode descartar a análise dos aspectos objetivos da disputa. Eles são o ponto de partida e dão sustentação à construção subjetiva. Por sua vez, os aspectos da construção social sempre estarão presentes, em maior ou menor grau, em qualquer disputa, pois, afinal, são inerentes às interações entre Estados durante as crises, normalmente baseadas na comunicação pública entre as partes, buscando legitimidade doméstica e internacional para suas ações. As questões subjetivas e objetivas, neste sentido, apresentam uma superposição, cuja definição de limites é difícil precisar. O que Femenia faz é ressaltar como, neste caso em

<sup>393</sup> FEMENIA, 1996, p. 168.

<sup>394</sup> No original: *Britannia, an island people strengthened by their battles against the cruel seas, is a world power with the unique mission of upholding Western democratic values when challenged by barbarians or by a dictator. It deserves recognition and support and a special appreciation from all over the world because of its role as international law defender. This merits it a place of global moral superiority.*

<sup>395</sup> FEMENIA, *op. cit.*, p. 137-138.

<sup>396</sup> FREEDMAN, 1988, p. 111.

particular, os aspectos subjetivos ligados à construção da identidade nacional foram marcantes no desenrolar da crise.

A transformação da natureza da questão em disputa (Fig. 7), entre os momentos anterior e posterior à invasão, se configura pelo aumento do peso da Honra Nacional em relação ao Interesse Nacional concreto, tanto para britânicos como para argentinos, o que atribui maior poder explicativo a abordagens como a de Femenia. Tal transformação tem sua base na surpresa de ambas as partes após a invasão. Do lado argentino, a surpresa pela reação britânica no mais elevado degrau da escalada de violência. Do lado britânico, a surpresa pela agressão de um Estado periférico, até então amigo, a uma potência ocidental.

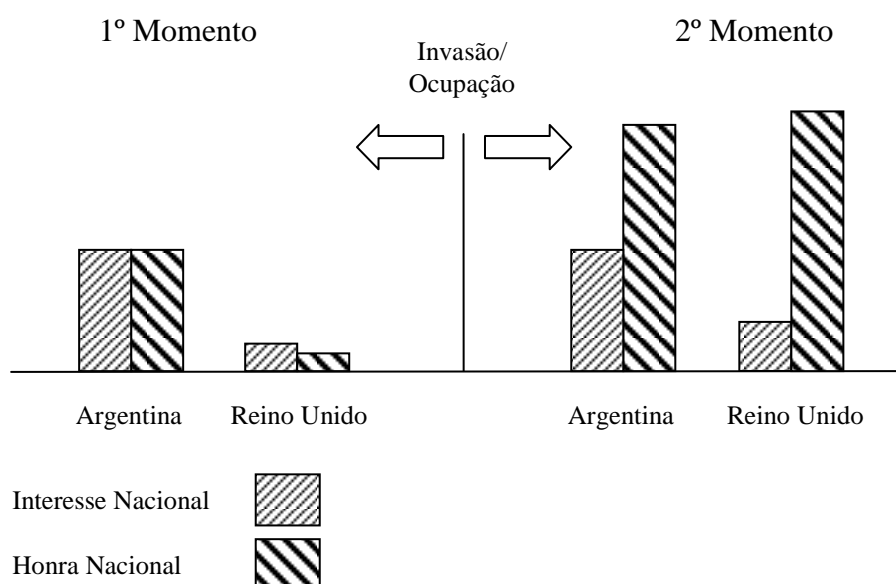


FIGURA 7 - Transformação dos interesses em jogo

Observação: evidentemente, o valor das colunas é puramente relativo.

A análise de outros autores fortalece o argumento de Femenia. Robinson aponta que, após o 2 de abril, o que estava em disputa não eram as ilhas como tal, mas qual governo sobreviveria<sup>397</sup>. Dillon, por sua vez, sustenta que, pela reação britânica, era evidente que não havia questão material em jogo no Atlântico Sul<sup>398</sup>. A indicação de que, após a invasão, a questão concreta das ilhas em si ganha uma conotação secundária reforça o peso dos discursos legitimadores direcionados a emoldurar a identidade nacional.

Voltando ao ponto da decisão argentina de não recuar, sob a teoria de Schultz, não é que o apoio político doméstico no Reino Unido não transmitisse forte sinal de determinação

<sup>397</sup> ROBINSON, 1996, p. 49.

<sup>398</sup> DILLON, 1989, p. 230.

em recuperar as ilhas das mãos argentinas. É que outros fatores mais determinantes, como os apontados acima pelas explicações de Kinney, Paul, Femenia e Robinson, predominaram na decisão dos líderes argentinos de não recuar, mesmo com indícios de provável derrota. O que devemos continuar a investigar é existência de outras variáveis que possam estar ligadas às decisões nesta crise, como se pretende fazer na análise da segunda teoria deste trabalho. Até o momento, pode-se afirmar que a consideração dessas alternativas explicativas atribuem força ao teste até aqui realizado.

### 3.4 BUENO DE MESQUITA ET AL. E AS MALVINAS/FALKLANDS

Como vimos no capítulo 2, a teoria examina as escolhas das lideranças, numa crise internacional, entre lutar ou negociar um acordo. Se a escolha é pela luta, avalia o esforço relativo empregado no conflito. Estes dois momentos expõem os elementos subjacentes à montagem dos modelos: a seletividade, e o esforço na guerra. Em seguida, examina-se o resultado da crise/guerra para a manutenção no poder ("*resseleção*") dos líderes.

#### 3.4.1 PAZ DEMOCRÁTICA PELA TEORIA DO "*SELEITORADO*"

A exemplo do que foi feito para a teoria de Schultz, referente ao efeito confirmatório, confrontaremos os mecanismos causais que sustentam as hipóteses da teoria de Bueno de Mesquita et al. com o encadeamento dos fatos da crise das Malvinas/Falklands. Assim, poderemos analisar o poder explicativo da teoria para este caso e entender os motivos da correspondência ou não entre realidade e hipóteses previstas.

Relembramos, abaixo, o primeiro grupo de previsões baseadas na teoria da paz democrática, ressaltando o descarte das hipóteses 1 e 4 por envolverem somente democracias:

- 2 - A tendência de democracias lutarem com não democracias com regularidade considerável;
- 3 - A tendência de democracias se saírem vitoriosas dessas guerras;

Pelos enunciados, existe consistência entre as hipóteses 2 e 3 e a crise em estudo. O início do conflito entre uma democracia (grande coalizão), Reino Unido, e uma autocracia (pequena coalizão), Argentina, converge com a maior probabilidade da previsão 2; e a vitória britânica converge com a maior probabilidade da previsão 3. Todavia, é necessário verificar a significância dessas correspondências, comparando-se o mecanismo causal que as rege com o mecanismo da realidade.

A seletividade, que sustenta a hipótese 2, está, conforme vimos, relacionada à decisão

de uma liderança estatal de entrar ou não num conflito armado. Essa relação, pela teoria, no caso das democracias, se baseia, em última instância, no maior valor que o bem público possuiria para a sobrevivência política de sua liderança. Mas, inicialmente, é ressaltada a relação entre a seletividade e a perspectiva prévia de vitória antes da decisão. No caso das democracias, só se arriscaria a disputa de um bem público (interesse nacional) com a entrada num conflito, caso houvesse uma quase certeza da vitória. As autocracias seriam mais tolerantes a esse risco, sem, necessariamente, uma boa perspectiva de vitória, por um eventual fracasso não ser, em tese, tão crítico para a sobrevivência política de sua liderança, que dependeria mais da distribuição de bens privados aos apoiadores próximos. Assim, as democracias seriam mais seletivas para entrar em guerra, mais preparadas e se esforçariam mais durante o conflito que as autocracias.

A explicação, então, pressupõe duas posturas a serem consideradas: a da democracia e a da autocracia. E o caso real mostra dois momentos importantes para o desenrolar dos acontecimentos. O primeiro é a invasão argentina das ilhas na expectativa de que os britânicos a tolerariam e aceitariam negociar a questão da soberania. O segundo envolve duas decisões de ambas as partes: a de aceitarem o confronto final (seletividade), após o fim das mediações pela paz, e a do esforço a empregar durante o conflito (esforço).

Já comentamos, pelo lado argentino, as condicionantes, tanto internas como externas, para a decisão do primeiro momento, o da invasão. Como, após a invasão, as expectativas argentinas quanto às reações de Estados Unidos e Reino Unido não se concretizam, surgem as circunstâncias do segundo momento, relativas à seletividade, onde, aí sim, ambas as partes estão claramente conscientes da possibilidade de iminente confronto militar. A grande euforia doméstica, criada pela invasão das ilhas, como observamos, colabora para que o governo argentino interprete um recuo seu frente à ameaça britânica de uso da força como um gesto não aceitável internamente, pois tornaria crítica sua sobrevivência política<sup>399</sup>. Entre o risco de queda do poder, por conta de forte rejeição interna, decorrente de um recuo de suas forças, e o risco de enfrentar as forças britânicas, mesmo reconhecendo sua inferioridade em combate, a Junta decide pelo segundo. No raciocínio de seus membros, era melhor arriscar perder o

---

<sup>399</sup> Costa Méndez reconhece, em entrevista dada em 1986, que a euforia popular em todo o país, muito maior do que se esperava, limitou fortemente o espaço para negociações pelo lado argentino. A este fato se junta o plano de levar às ilhas, ostensivamente, no dia 7 de abril, como mencionado, representantes de todos os partidos políticos com o general Menéndez, para este assumir formalmente como governador das Malvinas. Pelo lado britânico, a publicação, em Londres, em 3 ou 4 de abril, de fotos de soldados britânicos deitados de bruços no chão e os soldados argentinos apontando-lhes metralhadoras gerou a revolta popular britânica. Finalmente, em conversa particular, na primeira rodada da mediação, dia 10 de abril, Haig teria ouvido de Galtieri que não duraria uma semana no cargo se recuasse sua presença militar e administrativa das ilhas (FREEDMAN; GAMBIA-STONEHOUSE, 1991, p. 149, 179. YOFRE, 2011, p. 252 e 253).

poder, tentando ganhar tempo para uma possível negociação de última hora até os primeiros ataques britânicos, que recuar antecipadamente, o que, no seu julgamento, os faria cair igualmente. Ao menos se defenderia, ao final, o argumento da luta com bravura, pela honra do povo argentino.

Por um lado, mesmo sabendo que não poderiam vencer os britânicos num confronto prolongado, não possuindo, portanto, boa perspectiva de vitória, os líderes argentinos enfrentam o conflito, o que ratificaria a avaliação das autocracias como menos seletivas que as democracias. Por outro, a decisão de esperar o confronto militar não se deu por acharem que um eventual fracasso na disputa do bem público não tivesse efeito na sua sobrevivência política. Ao contrário, tinham a convicção do elevado valor do bem público em disputa, e o efeito que tanto o recuo como a derrota provavelmente teriam sobre ela. Só não dispunham, em sua percepção, de melhor alternativa que lhes assegurasse tal sobrevivência, a partir das expectativas frustradas pelas reações de Estados Unidos e Reino Unido, após a invasão.

Como sugere a queda da Junta após a guerra, a sobrevivência no cargo dos líderes autocráticos argentinos estava mais ligada ao sucesso da disputa pelas Malvinas (sucesso numa política pública) que à sustentação direta de membros mais próximos de uma coalizão vencedora (com bens privados). Percebemos que a Junta adotava uma política de conquista de um bem público de elevado valor para a sociedade como um todo (aí incluídos os membros da coalizão vencedora). Com ela, tinha o objetivo de ser reconhecida por sua população e seus pares, e, assim, garantir sua sustentação política e, possivelmente, sua permanência no poder por mais tempo, como sugerido anteriormente. Assim, se não se assemelhou ao mecanismo da maior seletividade, por agir sem uma boa perspectiva de vitória, se assemelhou pela noção do elevado valor que o bem em disputa (público) tinha para sua sobrevivência política. Neste sentido, teve mais uma postura de grande coalizão que de pequena coalizão.

Pelo lado britânico, a ocorrência da invasão das ilhas, sob um aspecto, eleva a questão, como vimos, a um patamar que põe em risco a credibilidade do governo de Margaret Thatcher, tanto internamente como externamente. Internamente, o governo é confrontado pelas pressões do Parlamento e da mídia, ambos influenciados pelo *lobby* dos ilhéus, além da forte desaprovação popular do governo, por conta ainda dos efeitos da crise econômica na sociedade britânica. Externamente, no contexto da Guerra Fria, comprometia-se a imagem de um poderoso aliado da OTAN e dos Estados Unidos frente ao bloco soviético, na disputa Leste-Oeste.

Sob outro aspecto, as evidências mostram que o governo britânico não possuía a quase certeza da vitória, quando decidiu, na noite de 2 de abril (e nem mesmo em momentos

posteriores), ameaçar a posição argentina com o envio de grande parte de sua esquadra. Tal decisão foi tomada após reuniões iniciadas no dia 31, com a Primeira-Ministra, quando se suspeitava dos movimentos das forças militares argentinas. Após analisadas as dificuldades e a partir do conhecimento, na noite do dia 1º, que o desembarque argentino era inevitável, o Gabinete do Comitê de Defesa optou pelo envio da força-tarefa. Mas o objetivo era, primeiramente, evitar que, com a captura das ilhas, o governo fosse forçado a renunciar pela falta de uma resposta firme. Isso explica a rápida divulgação da decisão ao Parlamento na manhã do dia 3, antes mesmo da reunião do Conselho de Segurança, horas mais tarde, para votação da resolução proposta pelo próprio Reino Unido. O segundo objetivo seria fortalecer a posição de negociação do governo britânico frente ao argentino. A maioria dos membros do Comitê não esperava, àquela altura, que seria necessário entrar em combate<sup>400</sup>.

Neste sentido, se o envio de quase 75% de sua esquadra demonstrava determinação em recuperar o domínio das ilhas, também podia demonstrar insegurança em conseguir executar tal tarefa, buscando assegurar um resultado positivo jogando sua cartada mais alta<sup>401</sup>. O tempo de mediação antes dos primeiros ataques britânicos às forças argentinas nas ilhas, no dia 1º de maio, serviu, obviamente, para tentar evitar um confronto que nem Estados Unidos, nem Reino Unido, nem Argentina queriam. Mas, em paralelo, também serviu para que o Reino Unido, desdobrando suas forças, tão distantes da cena de ação, reunisse elementos que lhe dessem uma perspectiva razoável de vitória, mesmo sem saber, àquela altura, a que preço, em termos de perdas humanas e materiais. Além disso, não se podia descartar, pelas circunstâncias operativas, um revés em combate que trouxesse uma situação de impasse<sup>402</sup>. O valor do bem público (a vitória na disputa pelas ilhas) para a sobrevivência política do governo de Thatcher certamente pesou mais na decisão de arriscar o confronto para recuperar as ilhas.

Concluimos, pela verificação dos mecanismos causais, que, se pelo lado britânico, a quase certeza da vitória não era garantida, muito menos o era pelo lado argentino. De fato, o elevado valor do bem público em disputa, muito mais ligado à honra nacional, após a invasão,

---

<sup>400</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 122-124.

<sup>401</sup> GAMBA, 1987, p. 160-161.

<sup>402</sup> Os riscos de fracasso britânico estavam presentes até momentos antes da última batalha do conflito, de Stanley, de 11 a 14 de maio. Middlebrook ressalta que os britânicos tinham trazido quase todas as suas unidades de combate até as portas de Stanley, e, embora nem todas fossem empregadas na primeira noite, virtualmente não havia tropas descansadas na reserva e nenhuma vinda do Reino Unido. As tropas britânicas estavam exaustas e sofrendo do tempo frio que se intensificava. Se os três ataques sobre o anel externo de defesa argentino falhassem, ou se os soldados argentinos conseguissem repelir os ataques, então os britânicos estariam em sérios apuros. Poderia se seguir um impasse e a decorrente incerteza sobre o futuro do controle das ilhas (MIDDLEBROOK, 2003, p. 232).

conforme vimos na análise para Schultz, estreitava as possibilidades de sobrevivência política de ambos os governos. No caso britânico, fez com que o governo não fosse tão seletivo em aguardar uma quase certeza da vitória, embora se enquadrasse como grande coalizão. No caso argentino, fez com que a Junta arriscasse seu esforço no sucesso dessa política pública, em detrimento da alegação teórica de autocracias (pequenas coalizões) priorizarem distribuição de bens privados a apoiadores mais próximos<sup>403</sup>. Em suma, existe coerência parcial entre a realidade e o mecanismo causal da seletividade, presente na hipótese 2. A primeira exceção se refere à prioridade dada pela autocracia argentina em disputar um bem público, em detrimento do bem privado (aquele lhe daria mais sustentação política), com a tentativa de manter a posse das Malvinas. A segunda se dá, no lado britânico, pela relativização do requisito de só entrar em conflito com a quase certeza da vitória, ou seja, relativização da seletividade atribuída às grandes coalizões.

No tocante ao esforço de guerra, que rege a hipótese 3, é mais fácil quantificar os custos pelo lado britânico. A Operação *Corporate*, em si, foi estimada em 2,6 bilhões de dólares. A reposição de perda de equipamentos e meios chegou a, aproximadamente, 2,3 bilhões de dólares. Custos de tropas e de infraestrutura de defesa na ilha, após o conflito, somavam 3,1 bilhões de dólares até 1990<sup>404</sup>. Para efeito de tentativa de comparação com o esforço argentino, consideramos somente os custos da Operação e da reposição das perdas, pois representam mais precisamente o esforço de guerra, chegando-se à soma de 4,9 bilhões de dólares.

No caso argentino, o Relatório Rattenbach<sup>405</sup>, em sua versão integral, divulgada em março de 2012, não informa valores consolidados. Os dados constantes do relatório, gerados por fontes internas ao governo, obedecem, como o próprio relatório reconhece, a critérios distintos. Seria necessário um trabalho de equalização das informações, de forma a se prover um cálculo correto e preciso. Pela análise dos valores fragmentados, podemos inferir que os custos orbitaram em torno de 3,7 bilhões de dólares. Esse valor considera a reposição de perdas, que não foi completa, e depende de esclarecimentos sobre informações prestadas e critérios estabelecidos para apuração dos dados. O que depreendemos dessas informações é que o

---

<sup>403</sup> Se o sucesso nesta política pública (o bem "Malvinas") já era tido pela Junta como importante para suas pretensões de permanecer no poder antes da invasão, se torna crítico após ela.

<sup>404</sup> Os itens mais caros de reposição foram quatro novas fragatas Tipo 22 (USD 1,122 bilhões), um navio de desembarque para substituir o HMS *Sir Galahad* (USD 120 milhões), e as aeronaves (USD 203 milhões) (FREEDMAN, 1988, p. 88-89). Foi utilizado o câmbio de 1982: 1USD = £0,57126. Disponível em: <<http://fx.sauder.ubc.ca>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

<sup>405</sup> *Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur, Informe Final, 1983, Tomo X, Anexo VII/20, fl. 2122-2145*. Comumente denominado "*Informe Rattenbach*". Disponível em: <<http://www.anses.gov.ar/files/Informe%20Comision%20200-12.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2012.



Reino Unido, além de possuir predomínio militar sobre a Argentina antes do confronto, teria empreendido, grosso modo, um esforço 32% maior no conflito.

Este quadro leva a crer que se confirmaria, facilmente, para o caso das Malvinas/Falklands, o mecanismo teórico da autocracia fazer menos esforço durante a guerra. Uma análise que relativiza os números apresentados é a comparação do esforço efetivamente realizado com a capacidade potencial de realizá-lo, representada, por exemplo, pela riqueza do Estado. O PIB do Reino Unido em 1981, contabilizado em 1982, somava cerca de 515 bilhões de dólares; cerca de seis vezes e meia maior que o da Argentina, em torno de 79 bilhões de dólares<sup>406</sup>. Assim, a razão entre "esforço no conflito" e "capacidade do Estado" valorizaria mais o esforço empreendido pelos argentinos.

Além disso, embora um esforço superior britânico se reforce como causa da vitória, tal resultado não seria, unicamente, pelo diferencial de recursos empregados, decorrente do menor interesse da pequena coalizão. Seria, também, pela diferença de capacidades, como indicam os gastos militares britânicos seis vezes superiores aos argentinos, antes da crise; pela diferença de competências, como demonstram os erros de planejamento e a inexperiência em combate argentina em comparação com a britânica; e pela estratégia adotada de ocupar para negociar, sem previsão de planos frente à reação militar britânica<sup>407</sup>. Os argentinos tinham clara a execução da ocupação sem estarem materialmente preparados para um conflito, por conta de suas percepções e premissas, já comentadas. Se esperassem uma reação militar como a que ocorreu, teriam aguardado até meados de outubro de 1982, quando os britânicos teriam se desfeito de, pelo menos, um dos dois porta-aviões, retirado de serviço o único navio de guerra no Atlântico Sul, o HMS *Endurance*, e fechado a base de pesquisa antártica na Geórgia do Sul. Ao mesmo tempo, teriam recebido suas encomendas completas de material militar, especialmente, como vimos, as 14 aeronaves Super Étendard e 15 mísseis Exocet<sup>408</sup>, que lhes dariam melhores condições de combate.

A grande euforia da sociedade argentina após a invasão alavancou nos líderes argentinos a expectativa, por mais infundada, de que o resultado final da questão, até os

---

<sup>406</sup> Para efeito de comparação de tendência, o PIB de 1982 do Reino Unido, contabilizado em 1983, foi de 491 bilhões de dólares, 5,8 vezes maior que o da Argentina, de 84 bilhões de dólares. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>>. Acesso em: 1 jul. 2012.

<sup>407</sup> PAUL, 1994, p. 146.

<sup>408</sup> *Ibidem*, p. 153-154; MIDDLEBROOK, 2003, p. 5, 121. Eles dispunham, no momento do conflito, de 5 aeronaves Super Étendard e 5 mísseis antinavio Exocet ar-superfície, AM-39. Além destes últimos, lançados somente de aeronaves, dispunham de 5 Exocet MM-38 (superfície-superfície), lançados somente de navios. Com o retraimento precoce da Marinha argentina, estes últimos ficaram subutilizados e foram adaptados para lançamento desde terra, nos últimos dias da defesa de Stanley, contra navios da Marinha Real que bombardeavam posições de terra (MIDDLEBROOK, *op. cit.*, p. 246-247, 318).

últimos momentos das mediações, se desse pelo processo político. Caso este não ocorresse, se resignariam, então, ao confronto. Tudo para não tomar a decisão humilhante de recuar suas forças, depois dos passos dados e após tanta expectativa gerada no povo argentino. É possível, assim, concluir que, se a Junta dispusesse de maiores recursos, não os teria economizado, como diz a teoria, para direcioná-los aos membros de sua coalizão vencedora. Ela os empregaria para vencer a disputa, dada sua avaliação da situação crítica de sustentação no poder<sup>409</sup>. Se, para a sociedade em sua totalidade, a conquista das Malvinas era motivo de êxtase e júbilo, para os membros da coalizão vencedora, a conquista desse bem público demonstrava superar qualquer benefício privado. Desta forma, percebemos, também, na hipótese 3, uma coerência parcial entre a realidade e o mecanismo causal do esforço, devido, principalmente, à relativização do esforço e à força de contribuição de outros fatores para a superioridade britânica, como comentamos.

Seguimos com a verificação das hipóteses restantes, baseadas no debate da paz democrática, exceto a de número 6, conforme explicado no capítulo anterior.

5 - A tendência de democracias (grandes coalizões) experimentarem poucas mortes em batalha e lutarem guerras mais curtas quando iniciam o conflito.

Inicialmente, definamos quem iniciou o conflito. Duas evidências balizam nossa definição. Os britânicos iniciaram o efetivo confronto de forças com os ataques de 1º de maio, e a invasão argentina não teve caráter ofensivo, como demonstra sua não preparação para uma resistência britânica. Assim, a ação argentina, como definimos na análise da teoria de Schultz, não teria sido de início de conflito, mas, sim, de desafio, ou seja, de início da crise. Desta forma, embora o governo britânico tenha considerado a invasão uma agressão, a definição coerente é do Reino Unido como iniciante do conflito, o que nos permite enquadrar o caso nesta previsão, para poder avaliá-lo.

Dito isto, há coerência entre a previsão e a crise. As mortes britânicas, por números oficiais, somaram, ao final do conflito, 255, e as argentinas, 655<sup>410</sup>. E o tempo da guerra,

---

<sup>409</sup> Na fase final da mediação, no dia 22 de abril, quando ainda não havia solução negociada à vista, o general Galtieri realiza visita às ilhas Malvinas/Falkland. Sabia-se que a força-tarefa britânica já estava a um terço do caminho entre a ilha Ascensão e as Malvinas/Falklands. Em conversas com os generais Menéndez e Jofre sobre as condições de combate, percebem-se as grandes deficiências logísticas e a não existência de tropas disponíveis para ocupar toda a área. Galtieri resolve enviar desde o continente uma brigada extra, baseada em Corrientes, não preparada para as condições de combate das ilhas. Essa brigada estava em processo de desdobramento para reforçar as defesas continentais argentinas a sudoeste, pois se temiam tentativas do Chile de tirar vantagem do conflito com o Reino Unido (FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 146).

<sup>410</sup> MIDDLEBROOK, 2003, p. 282-283.

dependendo de quando se admite o início do conflito, seria de 45 ou 74 dias. O primeiro, contando-se desde as primeiras ações ofensivas britânicas em Port Stanley (Puerto Argentino), ao amanhecer de 1º de maio. O segundo, contando-se desde a invasão argentina das ilhas, em 2 de abril, até a rendição, em 14 de junho<sup>411</sup>. É interessante colocar que, comparando-se baixas fatais por dias de conflito, a Guerra das Malvinas representa a pior relação do Reino Unido desde a Segunda Guerra Mundial, considerando-se 45 dias, e a segunda pior, atrás da Guerra de Suez (1956), considerando-se 74 dias<sup>412</sup>. Isto ajuda a reforçar a visão de que o esforço britânico não foi trivial, comparado a outras situações suas de conflito na segunda metade do século XX, embora, ainda assim, possamos considerar pequena a quantidade de baixas fatais em números absolutos em 1982.

O mecanismo que sustenta a previsão, conforme vimos no capítulo anterior, se baseia no suposto maior esforço (predomínio militar) das grandes coalizões, durante a guerra. Parece óbvio que, quanto maior o predomínio militar sobre o oponente, menores os custos suportados e o tempo de guerra, o que sugere, para esta previsão, elevada certeza e baixa singularidade frente a outras teorias. Previsões com tais características possibilitam testes decisivos negativos, ou seja, casos que não as confirmam as enfraquecem muito, e casos que as confirmam as fortalecem pouco<sup>413</sup>. A última situação se encaixa com a crise em estudo, que, então, proveria um teste fraco para esta previsão, embora seja útil para reforçá-la. A ressalva a ser feita diz respeito ao já comentado maior esforço da grande coalizão, por conta da suposta maior importância para ela do sucesso em políticas públicas. Como se viu, a Argentina tinha a mesma necessidade, ou talvez mais, de mostrar sucesso nesta campanha militar frente ao seu público interno, para ter chances de sobreviver politicamente. Com isso seu esforço não só não foi trivial, mas foi significativo em comparação com suas capacidades, conforme comentamos. Desta forma, percebemos, também na hipótese 5, assim como nas hipóteses 2 e 3, uma coerência parcial entre a realidade e seu mecanismo causal.

7 - A tendência de democracias de maior poder terem maior incentivo a evitar a guerra que as democracias menos poderosas.

O capítulo anterior mostrou que a essência do mecanismo desta hipótese está na

<sup>411</sup> Para os britânicos, a guerra não declarada começa com a invasão em 2 de abril, embora muitos argentinos vissem o 1º de maio, dia dos primeiros ataques britânicos, como o primeiro dia da guerra. A operação de 2 de abril teria sido, na visão argentina, uma reintegração de posse, não uma operação de guerra (MIDDLEBROOK, 2003, p. 76). Todavia, é incontestável que o início das ações de confronto significativo de forças se dá somente em 1º de maio.

<sup>412</sup> Outros conflitos britânicos no pós-Segunda Guerra: Guerra da Coreia (1950-1953); Malásia (1958-1961); Chipre (1954-1959); Palestina (1945-1948) (MORO, 1985, p. 522).

<sup>413</sup> VAN EVERA, 1996, p. 31.

condição da democracia mais poderosa ter posição de barganha mais forte e, assim, obter quase tudo por meio de negociações. Mesmo havendo certeza da vitória, não valeria a pena lutar, pois os ganhos adicionais provenientes da vitória seriam equiparáveis aos custos.

As evidências da crise mostram que, ocorrido o desafio argentino, havia poucas condições para aceitação de uma negociação por parte do Reino Unido, sem comprometer sua imagem e, por conseguinte, a sustentação política de seu governo. A forte pressão interna por maior comprometimento com a segurança do Atlântico Sul vinha, de forma mais intensa, desde o incidente da Geórgia do Sul, em 19 de março, com as ações dos grupos de pressão das ilhas Falkland, do Parlamento britânico e da mídia, como já vimos. A invasão argentina, surpreendendo o governo britânico, evidenciava sua falha na condução política da questão, nos meses anteriores. Caso o governo de Thatcher não tomasse atitude enérgica após a invasão, para compensar tal falha, arriscava a cair, como vimos. O envio de uma força naval, por sua vez, como nível mais alto de escalada da crise, deixava ainda menos espaço para negociações, dificultando o recuo das partes. Por outro lado, o Reino Unido submeter-se à humilhação de ato de força de um Estado considerado periférico comprometeria sua imagem não só internamente, mas, também, como um dos principais atores ocidentais do sistema internacional. Estavam atentos à sua reação sua própria sociedade, frente à qual o governo detinha elevada impopularidade, o inimigo soviético e os aliados da OTAN, que precisavam de um Reino Unido com aparência de credibilidade, frente a esse inimigo. Tais fatores levaram o Reino Unido a não negociar, a não ser com o recuo das forças argentinas, um movimento altamente improvável do governo argentino.

Além disso, a busca do apoio fundamental, militar e político, dos Estados Unidos, para desenvolver suas ações de ameaça aos argentinos, mostra que os britânicos não detinham poder superior suficiente para conseguir o que quisessem por meio de negociação. Afinal, a Argentina já marcara sua posição, alterando o *status quo* da disputa das ilhas com a ocupação. Ao Reino Unido, com sua honra ferida, restava fazer algo para mudar sua desconfortável condição.

Percebemos, pelo raciocínio desenvolvido, que a posição do Reino Unido na previsão mais se assemelha a de democracia com menos poder, embora ainda superior ao oponente argentino. E a decisão britânica pelo confronto, a partir de 1º de maio, pode ser considerada uma demonstração final desse *status*. Tal constatação é coerente com a perda de prestígio do Reino Unido como potência mundial, como já comentamos, que o levou à diminuição de compromissos em política externa e de defesa no pós-Segunda Guerra. Caso os britânicos dispusessem de mais elementos de poder à época da crise, talvez os líderes argentinos não

realizassem os cálculos estratégicos que os levaram a considerar, desde dezembro de 1981, a opção militar de ocupação das ilhas. Um compromisso britânico mais efetivo de segurança no Atlântico Sul, como, por sinal, passou a existir após 1982, teria mudado, segundo as evidências, a percepção argentina de que os britânicos não reagiriam militarmente à manobra de *fait accompli*. Portanto, a opção britânica pelo confronto de forças, descartando a negociação, torna-se coerente com uma posição de potência menos poderosa, conforme a previsão.

### 3.4.2 PAZ DO "SELEITORADO": INTERAÇÃO DE SISTEMAS POLÍTICOS

Como visto no capítulo anterior, os autores fazem combinações entre sistemas políticos para aprofundar suas explicações sobre os alegados efeitos da maior seletividade e do maior esforço das democracias. A previsão resultante de interesse é que haveria muitas disputas iniciadas por autocratas contra democratas, mas somente uma pequena proporção escalaria para a guerra. A perspectiva de "A" (autocracia), sabedor da relutância de "B" (democracia) em iniciar conflitos sem certeza da vitória, fazer exigências a "B" se encaixa com a estratégia argentina de ocupar para negociar. No entanto, como sabemos, a previsão da democracia não deixar a disputa escalar para a guerra, mesmo diante da incerteza da vitória, não se confirmou.

O quase total desconhecimento do então inimigo<sup>414</sup>; as dificuldades logísticas pela grande distância da cena de ação em oposição à proximidade argentina; e as dificuldades econômicas domésticas são fatores que indicam, ao início da crise, a incerteza da vitória por parte do Reino Unido. Conforme comentado, devido aos interesses em jogo para os britânicos (imagem doméstica e internacional, com risco de queda do governo), eles, obviamente, trataram de construir o maior nível possível de perspectiva de vitória até o início efetivo da ofensiva militar. De qualquer maneira, era uma opção de elevado risco para o governo Thatcher. Como ressalta Freedman, o contrafactual relevante para avaliação de tal risco era o que aconteceria ao governo se a campanha militar tivesse terminado em desastre ou se, simplesmente, não houvesse opção militar disponível para o governo em 1982:

---

<sup>414</sup> Numa época de crise econômica e corte de gastos, com maior prioridade ao conflito leste-oeste, pouco se preocupava no Reino Unido, em termos de esforços de inteligência, com um país até pouco tempo amigável. A força-tarefa britânica partiu no dia 5 de abril com mínimas informações sobre o adversário. As fontes de inteligência se baseavam em bibliotecas públicas de Portsmouth e Plymouth, com muito material extraído de publicações padrões, como *Jane's Fighting Ships*, *All the World's Aircraft and Weapon Systems* e *Military Balance of the IISS* (FREEDMAN; GAMBIA-STONEHOUSE, 1991, p. 130-131).

O fato de que o governo era capaz de enviar uma força-tarefa com a força necessária tão rápido quanto enviou, de forma que ela poderia chegar a tempo para criar um impacto antes que o tempo ruim tornasse a operação certamente mais difícil, foi algo extremamente casual. Se a Junta tivesse esperado alguns meses, a posição militar britânica teria sido muito pior ou mesmo inviável. Da forma como foi, o governo estava fazendo uma aposta arriscada com a força-tarefa (FREEDMAN, 1988, p. 104, tradução nossa).

Entende-se, então, o porquê da não ocorrência da previsão. Mesmo com o risco da incerteza da vitória, a democracia britânica, provocada pela autocracia, tinha seus motivos, fortemente ligados à sua sobrevivência política, para não evitar uma escalada para a guerra. Os Estados Unidos, diante de tal risco e da irreduzibilidade de Thatcher em recuperar as ilhas, não poderiam suportar um revés britânico, ainda que temporário. Decidem, assim, após o fracasso das mediações, dar preferência à aliança com o Reino Unido, apesar do desgaste político com a Argentina e demais países latino-americanos. Era o contexto da disputa Leste-Oeste pesando na escalada da crise.

Com toda a pressão sobre o governo britânico, devido aos fatores expostos, vemos que, se os líderes argentinos possuíam incentivos para manter, a qualquer custo, o *status quo* conquistado, o governo britânico não deixava de ter seus incentivos para alterá-lo, mesmo com a incerteza e os custos elevados.

### 3.4.3 NOVAS PREVISÕES

Das novas hipóteses produzidas pela teoria, descartarmos, como vimos, as de número 1 e 4.1, por não se encaixarem no nosso caso. A de número 3 envolve os mesmos mecanismos de maior esforço das grandes coalizões, explicados para as primeiras previsões. Resta-nos, para avaliação, a 4.2.

(4.2) Líderes de grandes coalizões não se esforçam mais que líderes de pequenas coalizões em guerras onde a sobrevivência política esteja em risco desde o início.

Vemos que o esforço maior de qualquer regime de governo durante uma guerra está, de acordo com a previsão, condicionado à relação entre possível derrota no conflito e risco da sobrevivência no cargo. Vale lembrar que o requisito de certeza<sup>415</sup> dessa previsão ficou prejudicado pela indicação dos autores de ter havido resultados variáveis nos testes com os modelos, apesar de ressaltarem o suporte das evidências à sua argumentação.

De qualquer forma, essa hipótese acaba assumindo, na teoria, uma posição de exceção

---

<sup>415</sup> Relembrem-se os requisitos de *certeza* e *singularidade*, de Van Evera, que ajudam a caracterizar a força dos testes de previsões teóricas.

aos principais efeitos que diferenciariam grande e pequena coalizão em situações de crise internacional: a seletividade na decisão pela guerra e o esforço em combate.

Se o risco à sobrevivência política não é elevado para as partes, haveria a tendência de ele ser maior, teoricamente, para a democracia, que, assim, tenderia ao maior esforço. Se, ao contrário, ele é elevado para ambas as partes, o que é coerente com o caso das Malvinas, ambas realizariam muito esforço, como indica a previsão. Neste ponto, como já comentamos, sobressairia, então, no resultado da disputa, a diferença de capacidades entre as partes, e não a diferença de vontades na alocação de recursos à guerra. No caso do Reino Unido e da Argentina, por exemplo, ficou claro o efeito da assimetria de forças, mas não de vontades, no resultado do conflito.

#### 3.4.4 GUERRA DIVERSIONÁRIA: EXCEÇÕES?

A ressalva dos autores sobre as particularidades de seu modelo distorcerem as previsões atinentes à decisão de lutar (seletividade) da democracia, em caso de risco à sobrevivência política, se reveste de especial importância na crise entre Reino Unido e Argentina. Ela converge, como mencionado, com a teoria da guerra diversionária, cuja lógica, na verdade, se aplicaria, com as devidas proporções, a ambas as partes, preocupadas que estavam em proteger sua sobrevivência política dos efeitos da crise. Talvez mais à Argentina, no papel de desafiante, que ao Reino Unido, no papel de defensor.

No caso da Argentina, um fato externo para desviar o foco de graves problemas econômicos internos e limpar a imagem do governo pelo abuso dos direitos humanos, tentando se estender no poder, foi um forte incentivo à ocupação. Forte o suficiente para seus líderes assumirem as premissas equivocadas a respeito dos Estados Unidos e do Reino Unido. No caso do Reino Unido, a defesa da honra nacional, em meio a um ambiente interno desfavorável, politicamente, foi um forte incentivo à não aceitação de uma negociação após a invasão, a não ser que houvesse um inequívoco recuo argentino. Como já explicado, ambos os governos corriam risco de serem derrubados, caso agissem de maneira diferente de como agiram.

#### 3.4.5 GUERRA E TROCA DE LIDERANÇA

Finalizando, verificamos as previsões que relacionam a combinação "arranjo institucional" e "resultado da crise/guerra" com o efeito "permanência ou não dos líderes no

poder". Conforme exposto no capítulo 2, a previsão número 3 não será avaliada.

Se nas previsões anteriores nos detivemos nos quesitos "seletividade", durante a crise, e "esforço", durante a guerra, agora investigamos a "resseleção" nos pós-crise/guerra. A peculiaridade destas hipóteses, extraídas dos resultados dos modelos teóricos, é o não detalhamento de seus mecanismos causais. Tal situação nos remete à observação de George e Bennett:

leis que [...] não são nada mais que 'regularidades' ou 'correlações' não explicam adequadamente. Uma mera afirmação de uma correlação, tal como entre fumo e câncer, pode ter algum poder explicativo, mas é incompleta e insatisfatória, a não ser que a relação causal ou a conexão entre os dois termos seja especificada (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 226, tradução nossa)<sup>416</sup>.

Isto faz com que, basicamente, confrontemos os valores das variáveis independentes e dependentes da realidade, quando possível, com os valores previstos nas hipóteses, para avaliarmos a coerência da previsão e possíveis explicações adicionais.

1 - As disputas vitoriosas ajudam a manter os líderes no poder, e a derrota torna a remoção doméstica muito provável.

O espaço amostral empírico dos autores indica que em 295 vezes de 831 (36%), o líder derrotado foi destituído do poder por forças domésticas<sup>417</sup>. Assim, a base empírica utilizada, assim como a intuição geral, mostram que essa previsão não é surpreendente, sugerindo-lhe elevada certeza e baixa singularidade frente a outras teorias.

Com essa configuração de certeza e singularidade, a crise das Malvinas, que se encaixa na previsão, provê a ela um teste fraco, embora seja útil para reforçá-la. Em 17 de junho, três dias após a rendição, Galtieri é destituído, para que, em 1º de julho, assuma a presidência o general Bignone, que, finalmente, realizará a transição democrática<sup>418</sup>. Ao mesmo tempo, Margareth Thatcher experimenta, com a vitória, uma veemente recuperação da popularidade<sup>419</sup>, que, junto à gradual recuperação econômica, lhe garante a reeleição pelo

<sup>416</sup> No original: *Laws that are no more than "regularities" and "correlations", are not adequate explanations. A mere statement of a correlation, such as that between smoking and cancer, may have some explanatory power, but it is incomplete and unsatisfactory unless the causal relation or connection between the two terms is specified.*

<sup>417</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 446. Informações obtidas do banco de dados *Correlates of War*.

<sup>418</sup> YOFRE, 2011, p. 502, 504, 510. No dia 17 de junho, o general Saint Jean substitui, interinamente, o general Galtieri na presidência, e o general Nicolaidis o substitui como Comandante do Exército. O general Bignone assume a presidência em 1º de julho, sem o respaldo inicial da Marinha e da Força Aérea, e tem planos de realizar a transição democrática até 29 de março de 1984, prazo previsto para o término do governo Galtieri. No entanto, a pressão política e da sociedade antecipa as eleições para 30 de outubro de 1983, vencidas por Raul Alfonsín, que assume a presidência em 10 de dezembro do mesmo ano (*Ibidem*, p. 510, 519, 535).

<sup>419</sup> Desde a Segunda Guerra até 1955, a pergunta nas pesquisas sobre satisfação com o primeiro-ministro era



Partido Conservador, com expressiva vantagem nas cadeiras do Parlamento, em 1983<sup>420</sup>.

Como as hipóteses 2 e 5 se complementam, as explicações a seguir servem para ambas:

2 - Líderes com grandes coalizões vencedoras estão sempre sob maior risco de remoção que os de pequena coalizão, independente de vitória ou derrota no conflito, com uma exceção: vencer uma crise sem usar a violência.

5 - Todos os líderes enfrentam um risco maior de remoção quando eles usam a força, mas o risco adicional seria muito maior para líderes com grandes coalizões vencedoras<sup>421</sup>.

É difícil comparar quem, entre Thatcher e Galtieri, estava sob maior risco de remoção do poder frente a uma derrota, pois o fenômeno social não é passível de repetição para teste de variáveis. Podemos dizer, no entanto, que, assim como Galtieri caiu após a derrota, o mesmo poderia ter acontecido com a Primeira-Ministra. Conforme já comentamos, primeiramente, se não tivesse havido resposta pronta e enérgica à invasão. Em seguida, se houvesse um revés significativo, como, por exemplo, a perda de um porta-aviões com muitas vidas, o que não era improvável. Vidigal<sup>422</sup>, por exemplo, lembra que a força naval britânica não dispunha de alarme aéreo antecipado e nunca conseguira estabelecer, durante o conflito, a supremacia aérea. Isso a tornava vulnerável às investidas aéreas argentinas, com perigo adicional aos porta-aviões, caso fossem atingidos uma única vez, pois "traziam [expostos] no convés, por estarem com seus paióis completamente atestados [(cheios)], bombas, mísseis e tanques de combustível" (VIDIGAL, 1985, p. 111).

A reação britânica com uso da força, no caso real, aumentar o risco de queda da Primeira-Ministra seria coerente com a previsão. No entanto, se mensuramos tal aumento de risco pela queda efetiva do governante, que é a empiria realmente geradora da previsão, ela, de fato, não se encaixa, pois a violência foi efetivamente utilizada e não ocorreu a queda do governo britânico. Ao contrário, o fator "Falklands" foi de fundamental importância não só para sua permanência no poder, como para sua reeleição no ano seguinte. Por outro lado, a exceção de vencer a crise sem uso da força não aumentar este risco parece, também, incoerente com a realidade, pois, como vimos, o risco de queda da Primeira-Ministra parecia

---

feita esporadicamente, durante o mandato do governante. Entre 1955 e 1960, na maioria dos meses. Desde fevereiro de 1960, era feita mensalmente. A Primeira-Ministra Margaret Thatcher, no período pós-Segunda Guerra Mundial, conseguiu a pior popularidade média antes da Guerra das Malvinas/Falklands e a melhor popularidade média após esta Guerra (KING, 1985, p. 113), indicando a força do fator "Falklands".

<sup>420</sup> DOREY, 2001, p. 187-188. O Partido Conservador conquistou 397 vagas das 650 disponíveis no Parlamento (61%), com uma vantagem de 144 cadeiras para o segundo colocado (*Ibidem*, p. 342).

<sup>421</sup> BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003, p. 449.

<sup>422</sup> VIDIGAL, Armando A. F. **Conflito no Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1985.

ser alto, também se ela não reagisse pronta e energicamente à invasão.

Similarmente, no caso da Argentina, a previsão, igualmente, mostra uma não confirmação, já que o uso da força aumentou o risco o suficiente para derrubar a liderança argentina, mesmo com uma pequena coalizão, conforme se comentará abaixo.

4 - Líderes com pequena coalizão vencedora se beneficiariam do ganho territorial na disputa. Independente do tamanho de seu *seleitorado*, o risco de remoção cai dramaticamente, caso vençam uma disputa em que buscam expansão territorial, e enfrentam pequeno risco adicional de remoção, caso falhem.

Embora a crise das Malvinas/Falklands tenha envolvido busca de domínio territorial por parte de uma liderança de pequena coalizão, vemos que ela, a princípio, contraria a previsão. Isto porque o risco adicional com a derrota parece não ter sido pequeno, mas, sim, grande o suficiente para derrubar a Junta militar. As expectativas frustradas sobre uma questão tão cara à sociedade argentina reforçam esta avaliação.

Alternativamente, seria possível defender o atendimento da previsão, se considerarmos que o risco de remoção já fosse demasiado elevado antes da crise, tendo sido o risco adicional pela derrota o incremento necessário para a efetivação da queda do governo. Tal mensuração é difícil. As pressões interna e externa sofridas pela Junta, como comentamos anteriormente, seriam fatores (condições antecedentes) prévios à crise que teriam levado tal risco a um nível alto. Todavia, os primeiros movimentos da Junta, sinalizando gradual abertura política, com, por exemplo, a formação da Multipartidária, uma coalizão das principais forças políticas argentinas, em meados de 1981<sup>423</sup>, indicariam algum alívio de tensão social que diminuísse um risco iminente de remoção em 1982. A única certeza é que, diante dessa incerteza, os militares demonstraram querer reverter este risco com a invasão, fosse ele alto ou baixo.

O significado desse quadro parece sugerir que o risco de substituição do governo não era tão iminente se não ocorresse a crise, ao mesmo tempo em que aponta para o elevado significado da derrota na queda do governo. Desta forma, a crise das Malvinas/Falklands se apresentaria como caso anômalo também para esta previsão.

---

<sup>423</sup> ROMERO, 2006, p. 216-217.

### 3.4.6 RESUMO DOS RESULTADOS<sup>424</sup>

*- Hipóteses parcialmente confirmadas (A2, A3, A5, C3)*

As previsões cujas relações entre variáveis independente e dependente se apresentaram, inicialmente, coerentes com as evidências da crise das Malvinas/Falklands foram as seguintes:

A2 - A tendência de democracias lutarem com não democracias com regularidade considerável;

A3 - A tendência de democracias se saírem vitoriosas dessas guerras;

A5 - A tendência de democracias (grandes coalizões) experimentarem poucas mortes em batalha e lutarem guerras mais curtas quando iniciam o conflito;

C3 - Líderes de sistemas de grandes coalizões se esforçam mais em guerras interestatais do que líderes de sistemas de pequenas coalizões.

No entanto, como frisado, a simples correlação entre variáveis no caso real não garante a significância causal alegada pela teoria. Comparamos, assim, elementos dos mecanismos causais da teoria (seletividade, esforço, quase certeza da vitória, bem público, bem privado, sobrevivência política etc) com a realidade do caso, para avaliarmos seu poder explicativo para esta crise. Dos dois componentes essenciais (seletividade e esforço, por envolverem decisão direta em relação à crise/guerra), a seletividade sustenta a primeira previsão, e o esforço, as três seguintes.

Conforme mostrado, se, inicialmente, a maior seletividade das democracias (grande coalizão) as faz entrar em guerras somente com quase certeza da vitória, o Reino Unido aceitou correr um risco maior. O envio da força naval se dá em meio a muitas dúvidas (por exemplo, sobre as reais capacidades do inimigo e sobre as possibilidades de apoio dos EUA), e era o tipo de decisão da qual não se poderia recuar, sob pena de se passar por uma situação vexatória. A saída política para o governo britânico, diante das grandes dificuldades logísticas, era angariar aos poucos, ao longo do processo de mediação, uma mínima perspectiva de vitória, com o apoio imprescindível dos Estados Unidos, para conseguir a restauração da honra nacional arranhada, que era, afinal, o que se buscava.

Quanto aos argentinos, teoricamente, a entrada numa guerra corresponderia a uma

---

<sup>424</sup> Para facilitar a identificação dos distintos grupos de hipóteses neste resumo, atribuiremos a cada um deles uma indexação por letra, mantendo-se a numeração original da hipótese dentro do grupo, conforme a seguir. Hipóteses baseadas na paz democrática: A2, A3, A5 e A7; hipótese sobre a interação de sistemas políticos: B1; hipóteses como novas previsões: C3 e C4.2; hipótese sobre a guerra diversionária: D1; e hipóteses sobre troca de lideranças: E1, E2, E5 e E4.

menor seletividade das pequenas coalizões. Uma aventura militar seria aceitável aos seus líderes, tendo por base que, teoricamente, o risco de um fracasso na busca de um bem público (vitória militar) não afetaria sua sobrevivência política. Seria mais determinante para tal a prioridade aos bens privados a serem distribuídos aos membros da coalizão vencedora. O que vemos, no entanto, é a elevada prioridade na busca de um bem público, desde o primeiro momento, antes da invasão, até o segundo momento, com a decisão de enfrentar o confronto militar. No primeiro momento, o bem público era a própria conquista das ilhas, com imenso benefício doméstico, fugazmente experimentado, no início, pelos membros da Junta. No segundo, era mais a tentativa de preservação da honra nacional, mesmo com uma derrota provável. Nem sempre se vai à guerra em busca de uma vitória militar.

No tocante ao esforço, vimos que, grosso modo, este foi maior do lado britânico, o que corrobora, a princípio, as três últimas previsões acima. Entretanto, o elevado valor que ambos davam à disputa militar nos permite qualificar nossa inferência. Conforme nosso entendimento, a diferença de capacidades (material, experiência, preparo e competência) teve maior preponderância no resultado da guerra que possíveis diferenças entre as partes na vontade de priorizar mais ou menos recursos ao bem público em disputa, em comparação com bens privados. A diferença de riqueza entre os países é um dos indícios a sustentar tal inferência.

Em resumo, o Reino Unido se afastou da característica de uma grande coalizão no quesito "maior seletividade", enquanto a Argentina fez o mesmo em relação a uma pequena coalizão no quesito "prioridade ao bem privado".

Vemos, assim, que, mesmo com valores previstos nas variáveis conferindo com a realidade, o caminho do processo causal real se mostrou diferente dos caminhos teóricos. Assemelha-se à condição de "equifinalidade" (ou "múltipla causalidade"), presente em muitos fenômenos sociais, onde variados caminhos explicativos levam ao mesmo resultado<sup>425</sup>. A investigação necessária é saber quais variáveis (independentes, condicionantes ou intervenientes) fazem falta no modelo teórico, para que este tenha poder explicativo frente a um caso como o das Malvinas/Falklands. O confronto com outras explicações teóricas, como feito no teste da teoria de Schultz, nos traz esta possibilidade, e é o que faremos adiante para a teoria de Bueno de Mesquita et al.

---

<sup>425</sup> GEORGE; BENNETT, 2005, p. 20.

- *Hipóteses não confirmadas (B1, E2, E4, E5)*

As previsões cujas relações entre variáveis independente e dependente, bem como seus mecanismos apresentados, não foram coerentes com as evidências da crise foram as seguintes:

B1 - O autocrata, sabedor da relutância do democrata em iniciar conflitos sem certeza da vitória, lhe faria exigências, e o democrata cederia a negociações.

E2 - Líderes de grandes coalizões vencedoras estão sempre sob maior risco de remoção que os de pequena coalizão, independente de vitória ou derrota no conflito. A exceção seria vencer uma crise sem o uso da violência.

E5 - Todos os líderes enfrentam maior risco de remoção quando usam a força, mas o risco adicional seria muito maior para líderes com grandes coalizões vencedoras.

E4 - Líderes com pequena coalizão vencedora se beneficiariam do ganho territorial na disputa. Independente do tamanho de seu *seleitorado*, o risco de remoção cai dramaticamente, caso vençam uma disputa em que buscam expansão territorial, e enfrentam pequeno risco adicional de remoção, caso falhem.

Quanto à primeira (B1), conforme comentado, os líderes argentinos jogam uma cartada muito alta com a invasão, sob uma expectativa equivocada com relação ao Reino Unido e aos Estados Unidos. E o governo britânico, mesmo sem a quase certeza da vitória, decide, também, jogar sua cartada alta, logo após a invasão, com o envio da força naval, e não ceder a negociações, optando pelo confronto militar. O elemento determinante que leva o governo britânico a este limite, em defesa da honra nacional arranhada, como vimos, é o risco à sua sobrevivência política, variável que faz o Reino Unido se afastar da lógica teórica sobre a quase certeza da vitória para grandes coalizões.

Quanto às duas previsões seguintes (E2/E5), embora o uso da violência na crise por parte do Reino Unido tenha aumentado o risco de queda da Primeira-Ministra, elas não se confirmam, pois o governo não foi destituído. Ao contrário, se reelegeu em 1983, impulsionado pelo fator "Falklands". Além disso, as evidências indicam que seria destituído caso não usasse a força, contrariando a exceção. Da mesma forma, embora se preveja, para o líder da pequena coalizão, um pequeno aumento do risco de queda, em caso de derrota, esta ocorrência fez o governo argentino cair de forma abrupta.

Sobre a previsão (E4), conforme já comentamos, o fato da disputa ter sido por busca territorial não impediu que o risco de remoção, com a derrota, subisse a ponto de derrubar a liderança argentina, de pequena coalizão.

Como já dissemos, a teoria não detalha o mecanismo causal que leva à dedução das hipóteses relacionadas à *resseleção*, que é o caso das últimas três. Ela apenas relaciona a

coalizão vencedora, como o agente determinante da derrubada doméstica. Sem a possibilidade de comparar o mecanismo causal com as evidências, podemos apenas especular sobre fatores que fizeram essas três previsões não corresponderem à realidade do caso. E eles apontam para o elevado valor da honra nacional envolvido na disputa, como bem público, tanto do lado britânico, como do lado argentino. Elevado a ponto de estar diretamente ligado à capacidade de ambas as lideranças se manterem no poder, ou seja, à sua sobrevivência política, independente do tamanho de suas coalizões vencedoras.

*- Hipóteses confirmadas (A7, C4.2, D1, E1)*

As previsões abaixo, das doze testadas, foram as que mais convergiram com a realidade do caso em estudo. Tanto em valores das variáveis independente e dependente, como em mecanismos causais.

A7 - A tendência de democracias de maior poder terem maior incentivo a evitar a guerra que democracias menos poderosas.

C4.2 - Líderes de grandes coalizões não se esforçam mais que líderes de pequenas coalizões em guerras onde a sobrevivência política esteja em risco desde o início.

D1 - O líder democrático fracassado em políticas públicas domésticas pode se tornar extremamente beligerante. Ele teria considerável incentivo para apostar tudo no resultado de um conflito. Se estiver numa posição onde aceitar um acordo o deixa com pouca chance de sobrevivência política, verá pouco problema em lutar.

E1 - As disputas vitoriosas ajudam a manter os líderes no poder, e a derrota torna a remoção doméstica muito provável.

As três primeiras hipóteses se relacionam a decisões sobre entrada ou não na guerra e sobre esforço durante a guerra. A quarta se refere a efeitos do resultado da guerra na capacidade das lideranças de se manterem no poder.

Não por acaso, as três primeiras divergem das alegações teóricas principais de maior seletividade e maior esforço das grandes coalizões, quando há uma situação de maior risco à sobrevivência política.

Na primeira, esta divergência está relacionada ao menor poder disponível à grande coalizão, que lhe dá menor poder de barganha para negociar, numa disputa. A negociação acaba não sendo, assim, uma boa saída, tornando o governo menos seletivo e, portanto, tendencioso à solução militar. Encaixou-se no caso do Reino Unido, após o novo *status quo* estabelecido pelo ato de força dos argentinos. Julgava-se inviável, como vimos, com os recursos de poder disponíveis e a imagem desgastada do governo, a reconquista da honra

arranhada (salvar as aparências) por meio da negociação, pelo risco de queda que tal opção representava para Thatcher. Pode-se alegar que mesmo um poder maior da democracia britânica não conseguisse o recuo das forças argentinas. Mas se houvesse maior poder, ele provavelmente teria dissuadido, anteriormente, a opção militar argentina da invasão, por seu reflexo no maior compromisso com a segurança das ilhas.

Na segunda, o foco está no esforço, que seria comum a ambas as partes em caso de risco à sobrevivência política, como argumentamos anteriormente.

Assim como na primeira, na terceira hipótese, o governo também é menos seletivo, mas o motivo maior se liga a seu fracasso em políticas públicas domésticas. Também vimos que é coerente com as evidências do governo de Thatcher, como já comentado.

Na quarta, a obviedade da hipótese facilita a convergência com o caso em estudo.

#### *- Força dos Testes*

Com relação às características de certeza e singularidade das previsões, vimos que, por serem conceitos relativos, nem sempre é fácil estabelecer o grau de cada uma para cada previsão. Assim, nossa preocupação é estabelecer uma gradação entre elas (alta ou baixa), para termos uma noção relativa da força dos testes na confrontação das evidências da crise com as hipóteses.

Desta forma, julgamos que todas as previsões estudadas, exceto a C4.2 (devido aos resultados confusos relatados pelos autores), apresentam alto grau de certeza, pois ressaltam, firmemente, maior probabilidade dos valores da variável dependente nas relações causais expostas, sem ressalvas. A alta certeza, como vimos, coloca o caso em estudo como muito plausível.

Quanto à singularidade, atribuímos grau baixo a oito das doze hipóteses. Cinco por apresentarem relações causais semelhantes às discutidas na teoria da paz democrática (A2, A3, A5, A7 e C3). Duas por tais causalidades se assemelharem à teoria diversionária (C4.2 e D1). E uma pela causalidade apresentar-se como muito óbvia, facilmente defensável por outras teorias (E1). Atribuímos alta singularidade às quatro previsões restantes, pois julgamos possuírem maior grau de genuinidade da própria teoria (B1, E2, E4 e E5).

No caso das quatro hipóteses parcialmente confirmadas (A2, A3, A5 e C3), a alta certeza e a baixa singularidade associadas às ressalvas apresentadas nos mecanismos causais mostram testes com mais força no enfraquecimento da teoria que em seu fortalecimento. Em caso de baixa certeza e alta singularidade, o teste seria mais forte pelo fortalecimento que pelo enfraquecimento. No caso das quatro hipóteses não confirmadas (B1, E2, E4, E5), esta

condição associada à alta certeza com que foram julgadas mostra testes de muita força no enfraquecimento da teoria para tais previsões. Ou seja, o caso em estudo assume a condição de caso anômalo com testes de elevada significância para estas previsões. No caso das quatro hipóteses confirmadas (A7, C4.2, D1, E1), tal condição associada à baixa singularidade com que foram julgadas mostra testes de baixa força no fortalecimento da teoria para estas previsões. O QUADRO 1 abaixo simplifica a apresentação dos resultados.

QUADRO 1  
Resumo dos resultados dos testes

Hipóteses	Certeza Alta - A Baixa - B	Singularidade Alta - A Baixa - B	Confirmação Parcial - P Não - N Total - T	Enfraquecimento Forte - F Fraco - f	Fortalecimento Forte - F Fraco - f
A2	A	B	P	F	f
A3	A	B	P	F	f
A5	A	B	P	F	f
A7	A	B	T	-	f
B1	A	A	N	F	-
C3	A	B	P	F	f
C4.2	B	B	T	-	f
D1	A	B	T	-	f
E1	A	B	T	-	f
E2	A	A	N	F	-
E5	A	A	N	F	-
E4	A	A	N	F	-

Observando-se, inicialmente, a coluna da "confirmação", temos um equilíbrio, pois há quatro hipóteses para cada uma das três situações (parcial, total e não confirmação). No entanto, quando adicionamos à análise as duas últimas colunas, vemos que o enfraquecimento da teoria nos testes em oito previsões, frente à crise em estudo, é mais forte que o fortalecimento de, também, oito previsões. Esta condição mostra que a crise das Malvinas/Falklands, entre Argentina e Reino Unido, em 1982, serve mais como caso anômalo para a teoria do *seleitorado*, de Bueno de Mesquita et al., que como um caso que a confirma.



### 3.4.7 DEBATE TEÓRICO

Como dissemos nos aspectos metodológicos, os porquês do comportamento das teorias em suas tentativas de explicar a realidade devem, muitas vezes, ser buscados em seus pressupostos, sejam explícitos ou implícitos. Na teoria de Bueno de Mesquita et al., assim como em Schultz, os pressupostos, pelo menos os explícitos, se dirigem ao comportamento dos atores da crise. O que os últimos testes nos mostraram é que os comportamentos esperados destes atores, condicionados que seriam pelo tamanho de suas coalizões vencedoras, não corresponderam, em geral, aos pressupostos teóricos.

Pudemos ver, no caso das Malvinas/Falklands, como uma Junta militar priorizou o sucesso de uma política pública, a conquista da soberania das ilhas, em detrimento da distribuição de bens privados à sua pequena coalizão, e como o fracasso nesta política causou sua queda. Qual era, para essa realidade, o tamanho da coalizão vencedora do governo argentino, no contexto espacial e temporal vigente? Por mais que os responsáveis diretos por sua queda fossem facções no interior do estamento militar, insatisfeitas com o resultado da guerra, as evidências são reveladoras. Elas mostram como o elevado valor da questão "Malvinas" para a sociedade argentina, nela inclusa a coalizão vencedora, e as condicionantes internas e externas desfavoráveis conduziram o comportamento da Junta na crise, e como o resultado da guerra contribuiu decisivamente para sua queda. Como já comentamos, o comportamento da liderança argentina teve, de fato, nuances de um sistema com grande coalizão, algo difícil de medir, embora seja perceptível numa análise *post factum*, como a deste trabalho.

No caso do Reino Unido, vimos como um governo pego de surpresa avalia a resposta militar como sua única saída, avançando mesmo sem uma quase certeza da vitória, ao contrário do que diz o núcleo da teoria. Para aproximar realidade e teoria, é necessário utilizar uma exceção admitida pela teoria, onde o risco de queda do poder, ou seja, o risco à sobrevivência política, alimentado pelo mau desempenho em políticas públicas domésticas, faz as lideranças democráticas serem menos seletivas para entrar em guerra.

É curioso que o risco à sobrevivência política, compondo um pressuposto básico da teoria do *seleitorado*, tenha seus efeitos sobre a liderança considerados somente em casos de exceção da teoria. Exceções essas baseadas no reconhecimento dos autores à incompletude de seus modelos (exceção à seletividade) ou aos resultados confusos dos seus testes estatísticos (exceção ao esforço). A pouca seletividade britânica se encaixa na primeira exceção (D1) e os esforços britânicos e argentinos se encaixam na segunda (C4.2).

Quando falamos de comportamentos esperados, esta expectativa se baseia numa racionalidade, que no nosso caso é aquela atribuída pelos autores a "democratas" e "ditadores". O que pode explicar esta racionalidade não ter ocorrido na realidade? Por um lado, podemos observar o contexto da crise em si. Por outro, o contexto de origem da teoria.

A análise das discrepâncias entre teoria e realidade nos permitiu perceber a influência de fatores contextuais contribuintes para a particularização do caso em questão, semelhante ao que vimos na análise da teoria de Schultz. Afinal, como vimos no capítulo 1, crises são fenômenos fortemente dependentes do contexto. O argumento de George e Bennett converge com esta constatação, quando avaliam estudos estatísticos, que são o cerne das teorias em estudo:

"Estudos estatísticos, os quais omitem todos os fatores contextuais, exceto aqueles codificados nas variáveis selecionadas para medição ou usadas para constituir a população dos casos, necessariamente deixam de fora muitas variáveis contextuais e intervenientes" (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 21, tradução nossa)<sup>426</sup>.

As explicações alternativas (Kinney, Paul, Femenia e Robinson), utilizadas em Schultz, e que aqui, obviamente, também se aplicam, nos mostraram fatores contextuais desta crise não considerados nas teorias em teste. Fatores esses que se expressaram, em última instância, nos elevados interesses em jogo para cada parte, centralizados no resgate prioritário da honra nacional, especialmente após a invasão.

Robinson, por sua vez, comenta que muito das dificuldades na consideração de fatores contextuais, em casos de escalada de crises internacionais, se dá pela origem das teorias que as estudam, ou seja, seu contexto de criação. A relevância política da questão para a liderança do Estado e sua sociedade seria um dos fatores contextuais negligenciados. Relevância essa pautada pela cultura política das partes e pela relação entre adversários.

Sua crítica à farta literatura estadunidense sobre crise é coerente com a linha de Hermann e Cervo, já expostas. Ele a considera paroquial, voltada para uma audiência fundamentalmente estadunidense, e preocupada com problemas de política externa dos Estados Unidos. Na sua ótica, uma vez que tal literatura tenta entender o mundo desde a perspectiva do papel dos Estados Unidos nele, tenderia a, de forma acrítica, universalizar a experiência estadunidense<sup>427</sup>. Poderemos ver, nas considerações finais, como essa observação converge com uma apreciação final mais aproximada sobre a provável influência, nas teorias, de pressupostos implícitos decorrentes de seu contexto de criação.

---

<sup>426</sup> No original: *Statistical studies, which omit all contextual factors except those codified in the variables selected for measurement or used for constituting a population of cases, necessarily leave out many contextual and intervening variables.*

<sup>427</sup> ROBINSON, 1996, p. 34.

A crítica de Robinson atinge, também, a racionalidade questionada acima, quando aponta o foco superficial de abordagens no trato de crises internacionais, como a do ator racional, base das teorias testadas e presente na teoria de tomada de decisão e teoria da barganha. Tal foco estaria centrado nas interpretações psicológicas dos decisores, excluindo-os de seu contexto. Mais importante, segundo ele, se excluiriam a natureza e o valor do objeto em disputa na crise e seu impacto tanto na consciência pública das sociedades envolvidas como na consciência dos próprios decisores<sup>428</sup>. Assemelha-se bem ao que ocorreu com a teoria de Bueno de Mesquita et al. (também visto em Schultz) frente à crise em questão.

Se, na análise de Schultz, criticamos que a dificuldade de sua teoria se relacionava a tratar a autocracia como uma "caixa preta", na teoria de Bueno de Mesquita et al. tal interpretação persiste. A diferença, no entanto, é que nesta última, estabelece-se, pelos pressupostos, uma expectativa muito definida e rígida do comportamento de líderes autocráticos e democráticos em relação à seletividade, esforço, bens públicos e bens privados, em situações de crise. Uma das principais perguntas (mencionada no capítulo 2 e que aqui repetimos), que os autores dizem instigar sua pesquisa pode revelar indícios importantes:

Por que líderes que produzem paz e prosperidade são afastados do poder após apenas um curto período, enquanto aqueles que produzem corrupção, guerra e miséria duram no poder (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. xi, tradução nossa)<sup>429</sup>?

Eles procuram deixar a questão ainda mais clara:

Democratas oferecem a seus cidadãos mais paz e, de acordo com algumas considerações, mais prosperidade que autocratas. Todavia, autocratas permanecem no poder aproximadamente duas vezes mais, na média, que democratas. Por que ocorre dessa forma (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 5, tradução nossa)<sup>430</sup>?

Olhando por esse prisma, entendemos porque, nas considerações básicas da teoria (pressupostos explícitos, afetados ou não por pressupostos implícitos) cabe ao ator racional "democrata" (grandes coalizões) a produção de benefícios para a sociedade, e ao ator racional "autocrata" (pequenas coalizões) a produção de malefícios.

Devemos reconhecer que, eventualmente, da mesma forma que procuram dissociar a relação entre democracias e grandes coalizões e entre autocracias e pequenas coalizões (sem muito sucesso, afinal, conforme as críticas de outros autores e o nosso entendimento), os autores procuram, também, afastar essa diferenciação moral no trato de seus modelos:

---

<sup>428</sup> ROBINSON, 1996, p. 10.

<sup>429</sup> No original: *Why are leaders who produce peace and prosperity turned out of office after only a short time, while those who produce corruption, war, and misery endure in office?*

<sup>430</sup> No original: *Democrats offer their citizens more peace and, by some accounts, more prosperity than autocrats. Yet autocrats last in office about twice as long, on average, as do democrats. Why this is so?*

O modelo que propomos oferece uma explicação para esses fenômenos diversos [(decisões sobre paz e guerra)], sem atribuir melhores motivos ou maior mentalidade cívica a um tipo de líder sobre o outro. A explicação é movida puramente por líderes egoístas buscando se manter no poder e defrontando-se com arranjos institucionais alternativos (BUENO DE MESQUITA et al., 2003, p. 265, tradução nossa)<sup>431</sup>.

Todavia, essa tendência de racionalidade calcada em atribuição moral a atores distintos, expressa em sua relação com os arranjos institucionais, como vimos, supera, na teoria, o egoísmo de se manter no poder. Não fosse assim, os efeitos do elevado risco à sobrevivência política não seria uma exceção, e, sim, uma regra na teoria. O fato é que generalizações nessas bases de diferenciação moral comprometem a explicação de casos como o das Malvinas/Falklands. Comprometem porque referenciais morais, modelados por uma racionalidade superficial como a exposta acima, estão inapelavelmente imbricados em valores, que, via de regra, possuem raízes culturais e etnocêntricas. Isto nos remete ao já mencionado comentário de Hermann, respaldado por Cervo, sobre a tendência de significativa carga etnocêntrica na literatura estadunidense sobre o processo de tomada de decisão em situações de crise. Tendência que, como vimos, dificulta generalizações e sujeita pesquisadores a pontos cegos sobre como são tomadas decisões em governos e culturas diferentes da tradição estadunidense.

Neste sentido, a escolha, ou não escolha, de certas variáveis contextuais pode ser decisiva no poder explicativo de um instrumento, a teoria, diante de determinada realidade, conforme discutimos para a crise em estudo. Tal compreensão nos fez apreciar o pensamento de Cervo, para considerarmos em nossa abordagem metodológica, conforme expusemos no capítulo 2, os dois caminhos que levam teorias de Relações Internacionais, como as aqui testadas, a suas lacunas explicativas. O primeiro caminho, o da insuficiência epistemológica, trilhamos, predominantemente, com os testes até aqui realizados. O segundo, o do contexto de origem das teorias, a partir de pontos já apresentados, como os de Robinson, comentaremos a seguir, nas considerações finais, para as duas teorias testadas.

---

<sup>431</sup> No original: *The model we propose offers an explanation for these diverse phenomena without attributing better motives or greater civic-mindedness to one kind of leader over another. The explanation is driven purely by self-interested leaders seeking to hold office and facing alternative institutional arrangements.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se alegar que a crise das Malvinas/Falklands serviu para os testes como teriam servido quaisquer outras crises semelhantes. Qual seria, então, sua peculiaridade? A baixa relevância estratégica da região do conflito, no contexto da Guerra Fria, seria uma resposta aceitável. O relativo isolamento da região das preocupações das grandes potências, à época, conforme sugerido por Gamba<sup>432</sup>, permitiu uma comunicação deficiente entre atores que deu margem a percepções equivocadas, gerando ação inesperada por parte dos argentinos. Quando um ato de força ocorre, essa baixa relevância estratégica contribui para que elementos concretos (território, capacidade militar dissuasória, entre outros) percamos, de fato, como vimos, importância na composição dos interesses em disputa, frente a elementos por vezes intangíveis (honra, identidade nacional, prestígio interno e internacional, sobrevivência política etc), embora não admitido publicamente pelos contendores.

E as lentes teóricas? Com as características acima, a crise das Malvinas/Falklands parece dificultar, por um lado, explicações ligadas ao ator racional, cuja racionalidade esteja mais próxima a esses elementos concretos e desvalorize variáveis (sociais e políticas) relacionadas aos elementos intangíveis. Por outro lado, facilita leituras mais atentas a variáveis contextuais próximas à realidade política dos atores diretamente envolvidos, variáveis essas que impulsionam o valor da questão para as partes. Como Dillon (1989, p. 231) já indicava:

as causas do conflito das Falklands/[Malvinas] não são encontradas em qualquer simples axioma do comportamento internacional, mas nos respectivos processos políticos dos Estados envolvidos, nas culturas políticas nas quais eles operavam, e na conduta dos líderes políticos da época<sup>433</sup>.

O axioma citado na afirmação de Dillon nos faz apontar, como relevante, além do instrumental do ator racional, outro ponto para compreensão dos resultados dos testes das teorias: a paz democrática. Como vimos, ela é o ponto de partida das teorias analisadas, cujos autores, de certa forma, buscam aperfeiçoar. Tão pertinente quanto o termo "axioma", para categorizar a paz democrática, há tempos discutida, talvez fosse o termo "paradigma", conforme a conceituação utilizada por Thomas Kuhn. Na acepção sociológica e mais abrangente de Kuhn, paradigma indicaria "toda a constelação de crenças, valores, técnicas etc., partilhadas pelos membros de uma comunidade científica determinada" (KUHN, 2011, p.

---

<sup>432</sup> GAMBA, 1987, p. 41-45.

<sup>433</sup> No original: *The causes of the Falklands conflict [...] are not to be found in any simple axioms of international behaviour but in the respective policy processes of the states involved, the political cultures in which they operated and the conduct of the political leaders who held office at the time.*

220). Um paradigma governaria, em primeiro lugar, não um objeto de estudo, mas um grupo de praticantes da ciência. Qualquer estudo de pesquisas orientadas por um paradigma, ou que levam à destruição de um, deveria começar, segundo Kuhn, pela localização do grupo ou grupos responsáveis<sup>434</sup>.

Esta noção mais abrangente de paradigma como visão de mundo e valores compartilhados, dentro de uma comunidade científica localizada, indica um caminho para nossos questionamentos sobre o contexto de formação das teorias. Uma afirmação de Oren (1996, p. 273, tradução nossa, grifo nosso), crítico da paz democrática, pavimenta este caminho: "a ciência da paz democrática é uma ciência social *dos Estados Unidos*"<sup>435</sup>. Vale aprofundarmos o contexto desta e de outras críticas, e ligá-las a pontos das teorias, para chegarmos a nossas conclusões finais.

Layne nos lembra que a busca da validade da teoria da paz democrática não é um mero interesse acadêmico. Ela tem sido amplamente abraçada por formuladores da política estadunidense e se tornado uma referência da política externa dos Estados Unidos, no pós-Guerra Fria<sup>436</sup>. A zona de paz democrática, concebida por Michael Doyle, em 1983, era apontada por Layne e outros autores<sup>437</sup> como frequente nos pronunciamentos oficiais sobre a política externa estadunidense. Basta lembrar o governo Clinton (1993-2001) advogando a necessidade de substituição da doutrina de contenção, da Guerra Fria, pela estratégia de alargamento. Por ela, a nação estadunidense seria "mais segura, próspera e influente", na medida em que a democracia (nos moldes estadunidenses) e a economia de mercado predominassem em outras nações.

Esta visão refletiria, segundo Layne, a vocação histórica estadunidense em buscar segurança absoluta e defini-la, principalmente, em termos ideológicos e econômicos. A cultura política estadunidense, por causa de seu sistema político doméstico, consideraria os Estados Unidos uma nação singular e, de certa forma, isolada. Suas políticas de defesa e externa seriam, então, moldadas, conforme o autor, pela crença de que os Estados Unidos deveriam criar um clima ideológico favorável no exterior, para suas instituições domésticas poderem "sobreviver e prosperar"<sup>438</sup>.

---

<sup>434</sup> KUHN, 2011, p. 226.

<sup>435</sup> OREN, I. **The Subjectivity of the "Democratic Peace"**. In: BROWN, Michael E.; LYNN-JONES, Sean M.; MILLER, Steven E. (Ed.). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: MIT Press, 1996. No original: *The science of the democratic peace is an American social science*.

<sup>436</sup> LAYNE, C. Kant or Cant. In: BROWN, M. E.; LYNN-JONES, S. M.; MILLER, S. E. (Ed.). **Debating the Democratic Peace**. Cambridge: MIT Press, 1996, p. 197.

<sup>437</sup> Edward Mansfield e Jack Snyder, Henry Farber e Joanne Gowa.

<sup>438</sup> LAYNE, *op. cit.*, p. 197-198.

Tal crítica é coerente com a afirmação de Oren, segundo a qual a busca por uma paz democrática, embora possa ser científica, não é livre de valores. As regras de codificação, aparentemente objetivas, pelas quais democracia é definida nos estudos da paz democrática, representariam, de fato, valores políticos atuais dos Estados Unidos<sup>439</sup>. A alegação da paz democrática não seria sobre democracias em si, mas, sim, sobre países que são tal como os Estados Unidos, ou, como ele diz, do "nosso tipo"; categoria que teria sofrido sutis modificações na Ciência Política deste país, desde o final do século XIX. A Alemanha, antes de 1917, como país amigo dos Estados Unidos, era considerado um Estado constitucionalista moderno, muito próximo da democracia estadunidense. Da mesma forma, nos anos 1930, com a crise capitalista, a Rússia, com seu rápido crescimento econômico, era vista por muitos intelectuais liberais como inspiração, que aumentou ainda mais com o surgimento da frente popular contra a ameaça fascista, em 1935. Dizia-se que Estados Unidos e Rússia estavam do mesmo lado da democracia. O primeiro, mais perto da liberdade e mais distante da igualdade, e o segundo, ao revés. Essa imagem mudou drasticamente com a eclosão da Guerra Fria. Não surpreendentemente, segundo Oren, o critério de democracia deslocou-se em favor da liberdade americana contra a igualdade socialista, permitindo uma reconciliação histórica entre as ideias anteriormente contenciosas de democracia e capitalismo de livre mercado, que dará os contornos da disputa ideológica da Guerra Fria<sup>440</sup>.

Oren explica ainda que a resistência e o apelo universal da presente definição de "democracia" (moldada originalmente pela rivalidade surgida entre Estados Unidos e Alemanha, em 1917) derivaram do triunfo estadunidense com as vitórias militares nas grandes guerras, que definiram os Estados Unidos como potência militar, econômica e acadêmica líder no mundo. Num exercício contrafactual do autor, possivelmente, no caso de uma vitória alemã, Heidelberg teria mais prestígio que Princeton ou Oxford, e haveria artigos sobre paz do "nosso tipo" (do tipo germânico) em periódicos alemães, em vez de nas revistas de Ciência Política estadunidense. Enfim, sendo a ciência da paz democrática uma ciência social estadunidense por excelência, seria desde a perspectiva de uma potência segura e vitoriosa que valores próprios de um tempo podem ser confundidos por verdades universais atemporais<sup>441</sup>.

Quais sinais desses valores, de tendência etnocêntrica e presentes na teoria da paz democrática, podemos identificar nas teorias estudadas, além do próprio fato de se basearem

---

<sup>439</sup> OREN, 1996, p. 263-264.

<sup>440</sup> *Ibidem*, p. 297-298.

<sup>441</sup> *Ibidem*, p. 272-273.

nela? Na teoria de Schultz, enquanto, por um lado, se verifica a mecânica da política doméstica democrática e seus efeitos nas decisões em crise, o reflexo mais danoso para seu poder explicativo parece se dar quando, como comentamos, se considera a parte oposta ao ator democrático como um ator unitário, uma "caixa preta". A racionalidade esperada, associada aos pressupostos teóricos comentados, não coincide com a realidade do ator argentino, por conta, principalmente, da natureza e do valor da questão em disputa. Desta forma, os interesses em jogo e, dentre eles, em boa medida, a sobrevivência política, superam a questão informacional da credibilidade da ameaça britânica na crise. A carga valorativa mais explícita, centrada no referencial da paz democrática, parece se resumir, até onde pudemos verificar, na desconsideração do contexto de decisão do outro lado (Estado oponente ao democrático), o que foi crucial para a perda do poder explicativo para a crise em questão.

No caso de Bueno de Mesquita et al., as expressões do paradigma democrático, conforme as críticas apresentadas, parecem ser mais gritantes. Lembremo-nos do questionamento inicial que guiam as pesquisas dos autores, quando associam, taxativamente, democratas como líderes geradores de paz e prosperidade e autocratas como produtores de corrupção, guerra e miséria. Ao mesmo tempo, relembramos o teor etnocêntrico da teoria quando os autores consideram como bens públicos em política externa, com índole intrinsecamente benéfica, a exportação de crenças culturais e religiosas. Tal postura pressupõe a bagagem cultural e religiosa exportada como superior a do "importador", podendo influenciar, de forma enviesada, na escolha de variáveis para os modelos teóricos. Da mesma forma, são listadas como bens privados, com índole negativa aos olhos da teoria, medidas contrárias ao livre mercado, como tarifas protecionistas, privilégios comerciais etc, que vão de encontro ao paradigma democrático estadunidense, de cunho liberal.

O indício do peso do paradigma da paz democrática expresso nos sinais acima, em cada teoria, é reforçado quando, pelo método utilizado nos testes, contrapomos, nos debates teóricos, alternativas explicativas para esta crise que não empregam tal paradigma.

Comparando-se as duas teorias, segundo a ótica que adotamos de Cervo, a de Bueno de Mesquita et al., pelo lado da insuficiência epistemológica, teria algum poder explicativo para a crise de 1982, comparada a de Schultz. Isso se daria quando ela admite, como exceção nas suas previsões, o peso do risco à sobrevivência política dos líderes, sejam democratas ou autocratas, nas suas decisões de entrar em guerra e de se esforçar o quanto puderem durante a mesma para vencê-la. No entanto, tal reconhecimento não é proveniente diretamente de seus modelos, que, ao contrário, proveem fraca sustentação para tal situação empírica.



Pelo lado da influência do contexto de formação das teorias em seu poder explicativo, a teoria do seletorado, de Bueno de Mesquita et al., indica, pelo que expusemos, maior influência valorativa de pressupostos implícitos norteados pela paz democrática, que a teoria informacional da democracia, de Schultz.

No capítulo 1, comentamos como a superação de paradigmas, desde o fim da Guerra Fria até o início deste século, vem gerando mudanças de enfoque nos estudos de crise. Dissemos que Schultz e Bueno de Mesquita et al. eram expressão de parte dos pesquisadores que visavam fugir de modelos tradicionais, como o do Estado como ator unitário, nos estudos das Relações Internacionais<sup>442</sup>. Quando vemos os resultados dos testes e as conclusões acima, nos perguntamos se o paradigma da paz democrática, adotado pelos autores, merece ser enaltecido para estudos de crises internacionais que envolvam atores de contexto muito distinto da realidade anglo-saxônica. Uma sugestão de investigação envolveria a tentativa de confirmação do poder explicativo de outras teorias baseadas no mesmo paradigma, para o caso em estudo neste trabalho. De qualquer forma, explicações teóricas concorrentes, como as apresentadas nos debates teóricos, que não se baseiem nesse paradigma, parecem ser o remédio imediato a ser aplicado. Assim, é possível dizer que a utilização de tal paradigma precisa ser, pelo menos, flexibilizada, para que a capacidade explicativa de suas teorias, para crises como a aqui estudada, seja complementada ou, até, substituída. Caso contrário, casos anômalos, como se demonstrou com a crise das Malvinas/Falklands, não serão tão exceção assim.

Obviamente, muito se agrega com teorias, como as de Schultz e Bueno de Mesquita et al., que investigam a influência de mecanismos domésticos nas decisões tomadas em crises internacionais; afinal, esta é uma linha atual nas pesquisas do gênero. Mas, dentro dessa linha, outros pontos de vista teóricos, que considerem o contexto social e político mais próximo dos decisores, precisam ser utilizados. Graham Allison, no seu clássico trabalho sobre a crise dos mísseis de Cuba, já apontava a diversidade teórica como essencial para lembrar o que foi omitido, particularmente quando teorias explicam e preveem ações de governos com uma família de simplificações (paradigma) conveniente e atrativa<sup>443</sup>.

Quando apontamos os efeitos da influência do contexto de formação das teorias, sabemos que não existe um ponto de vista neutro, de "lugar nenhum" (aspecto espacial) ou

---

<sup>442</sup> Schultz cita Putnam (1988), Pahre e Papayouanou (1997) e Milner (1997) como autores com maior enfoque em atores e instituições domésticas nas Relações Internacionais, (SCHULTZ, 2001, p. 2).

<sup>443</sup> ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 8.

desde a "eternidade" (aspecto temporal), como explica o filósofo Thomas Nagel<sup>444</sup>. Mas, até mesmo por isso, devemos confrontar os variados pontos de vista, na busca da compreensão de condicionantes ou pressupostos implícitos muitas vezes sutis a cada um desses pontos de vista, como procuramos fazer nos testes realizados.

Qual seria o significado mais amplo desta pesquisa? Tomando-se emprestado o método de rastreamento de processo, para os testes das teorias, o benefício destes seria, a princípio, delimitar o escopo de aplicação das teorias e possibilitar a formulação de novos questionamentos e hipóteses. Para quem não faz parte do universo da Ciência Política estadunidense, todavia, especialmente quando vivemos a realidade da América do Sul, com suas peculiaridades sociais, políticas, econômicas e, por que não dizer, acadêmicas, parece significar algo mais. Significa reconhecermos e comprovarmos o alerta de Amado Cervo, de que teorias acabam, sim, tendo um caráter, em maior ou menor intensidade, regional ou nacional, em detrimento do universal. Para os que fazem parte dessa realidade exógena aos centros de poder, a consciência de tal significado se revela importante, uma vez que nos permite construir e moldar, de forma mais apurada, nosso senso crítico, e, assim, almejarmos, se não uma autonomia de poder concreto, ao menos uma autonomia de pensamento. Queremos crer que a primeira não se dá, ou pelo menos é muito dificultada, sem a segunda. Assim seremos mais capazes de ressaltar, internacionalmente, nosso ponto de vista, com a nossa identidade, sem deixar de respeitar as demais.

---

<sup>444</sup> Dannreuther aborda esta questão quando sugere uma postura autocrítica aos analistas de segurança internacional, reconhecendo ser inevitável a condição de sermos parte de uma comunidade particular de valores, carregando predisposições culturais, tradições e processos de socialização específicos (NAGEL, T. **The view from nowhere**. Oxford: Oxford University, 1986. citado por DANNREUTHER, R. **International security: the contemporary agenda**. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 6-7).

## REFERÊNCIAS

### 1 FONTES PRIMÁRIAS

ARGENTINA. Presidencia de La Nación. Casa Rosada. **Informe Rattenbach**. 1983. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.ar/component/content/article/108-gobierno-informa/25773-informe-rattenbach>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Resolução 2065**, de 16 de dezembro de 1965. Question of the Falkland Islands (Malvinas). Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2065\(XX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2065(XX)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>. Acesso em: 21 mai. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 502**, de 3 de abril de 1982. Falkland Islands (Malvinas). Disponível em: <<http://www.un.org/documents/sc/res/1982/scres82.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **ST/CS/SER.A/42**, de 3 de agosto de 1999. Nomenclature of the Falkland Islands (Malvinas). Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=ST/CS/SER.A/42](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/CS/SER.A/42)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

REINO UNIDO. **British Nationality Act de 1981**. Chapter 61. 1981. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

### 2 FONTES SECUNDÁRIAS

#### LIVROS

ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. Boston: Little, Brown, 1971.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. 2. ed. New York: Longman, 1999.

BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BELL, C. **The conventions of crisis: a study in diplomatic management**. Oxford: Oxford University Press, 1971.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BOIN, A.; EKENGREN, M.; RHINARD, M. The study of crisis management. In: CAVELTY, M. D.; MAUER, V. **The Routledge handbook of security studies**. New York: Routledge, 2010. p. 452-482.

BORODZICZ, E. P. **Risk, crisis and security management**. West Sussex: John Wiley and Sons, Ltd, 2005.

BOSOER, F. **Malvinas, capítulo final (I): guerra y diplomacia en Argentina (1942-1982)**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

BRECHER, M.; WILKENFELD, J. **A study of crisis**. Michigan: The University of Michigan Press, 2000.

BROWN, M. E.; LYNN-JONES, S. M.; MILLER, S. E. (Ed.). **Debating the democratic peace**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BUENO DE MESQUITA, B. et al. **The logic of political survival**. Cambridge: MIT Press, 2003.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CALDWELL, D. **American-soviet relations: from 1947 to the Nixon-Kissinger grand design**. Westport: Greenwood Press, 1981.

CAREY, R.; SALMON, T. C. **International security in the modern world**. London: MacMillan Press LTD, 1996.

CAVELTY, M. D.; MAUER, V. **The Routledge handbook of security studies**. London: Routledge, 2010.

CERVO, A. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DANNREUTHER, R. **International security: the contemporary agenda**. Cambridge: Polity Press, 2007.

DEUTSCH, K. W. Crisis decision-making: the information approach. In: FREI, D. **Managing international crises**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. p. 15-28.

DILLON, G. M. **The Falklands, politics and war**. London: MacMillan Press, 1989.

DOREY, P. **British politics since 1945**. Oxford: Blackwell, 2001.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF JR., R. L. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Tradução de Marcos Farias Ferreira; Mónica Sofia Ferro e Maria João Ferreira. Lisboa: Gradiva, 2003.

DUVERGER, M. **Ciência Política: teoria e método**. Tradução de Heloísa de Castro Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

ECKESTEIN, H. Case studies in Political Science. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975. v. 7, p. 118.

ESCUDE, C. **La Argentina, paria internacional?** Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1984.

FEMENIA, N. A. **National identity in times of crises: the scripts of the Falklands-Malvinas War**. New York: Nova Science Publishers, 1996.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio da língua portuguesa**, versão 5.0, correspondente à 3. ed., 1ª impressão. Curitiba: Positivo, 2004.

FREEDMAN, L. **Britain and the Falklands war**. Oxford: Basil Blackwell, 1988.

FREEDMAN, L.; GAMBA-STONEHOUSE, V. **Signals of war: the Falklands conflict of 1982**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

FREI, D. **Managing international crises**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

FURLONG, P.; MARSH, D. A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. In: MARSH, D.; STOKER, G. **Theory and methods in Political Science**. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 184-211.

GAMBA, V. **The Falklands/Malvinas war: a model for north-south crisis prevention**. Boston: Allen & Unwin, 1987.

GEORGE, A. L. **Avoiding war: problems of crisis management**. San Francisco: Westview Press, 1991.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GEORGE, A. L.; HALL, D. K.; SIMONS, W. **The limits of coercive diplomacy**. Boston: Little, Brown, 1971.

GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Ed.). **The Oxford handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2011.

GOTTSCHALK, J. **Crisis management**. Oxford: Capstone Publishing, 2002.

HAY, C. Political ontology. In: GOOD, R. E.; TILLY, C. (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 869.

HERMANN, C. F. **International crises: insights from behavioral research**. New York: The Free Press, 1972.

HOLLIS, M.; SMITH, S. **Explaining and understanding in International Relations**. Oxford: Clarendon Press, 1991.

HOLSTI, O. R. **Crisis escalation war**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HUSER, H. C. **Argentine civil-military relations: from Alfonsín to Menem**. Washington, D.C.: National Defense University Press, 2002.

KING, A. (Ed.). **The British Prime Minister**. London: MacMillan Publishers, 1985.

KINNEY, D. **National interest/ national honor: the diplomacy of the Falklands crisis**. New York: Praeger, 1989.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LAYNE, C. Kant or cant: the myth of the democratic peace. In: BROWN, M. E.; LYNN-JONES, S. M.; MILLER, S. E. **Debating the democratic peace**. Cambridge: MIT Press, 1996. p. 157-201.

LEBOW, R. N. **Between peace and war: the nature of international crisis**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

LEWIS-BECK, Michael S.; BRYMAN, Alan; LIAO, Tim Futing (Ed.). **The sage encyclopedia of social science research methods**, v. 2. Thousand Oaks: Sage publications, 2004.

MARSH, D.; STOKER, G. **Theory and methods in Political Science**. 3. ed. New York: Palgrave MacMillan, 2010.

MIDDLEBROOK, M. **The Argentine fight for the Falklands**. S. Yorkshire: Pen & Sword Books, 2003.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MORO, R. O. **Historia del conflicto del Atlántico Sur: la guerra inaudita**. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Aérea, 1985.

\_\_\_\_\_. **O. Historia del Conflicto del Atlántico Sur: la trampa de Malvinas**. Buenos Aires: Edivérn, 2007.

NAGEL, T. **The view from nowhere**. Oxford: Oxford University, 1986.

OREN, I. The subjectivity of the "Democratic" Peace: changing U.S. perceptions of Imperial Germany. In: BROWN, M. E.; LYNN-JONES, S. M.; MILLER, S. E. **Debating the Democratic Peace**. Cambridge: MIT Press, 1996. p. 263-300.

OWEN, J. M. **Liberal peace, liberal war**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

PAUL, T. V. **Asymmetric conflicts**: war initiation by weaker powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

RAPOPORT, M.; SPIGUEL, C. **Política externa argentina**: poder y conflictos internos (1880-2001). Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.

ROBERTS, J. M. **Decision-making during international crises**. London: MacMillian Press, 1988.

ROBINSON, P. S. **The politics of international crisis escalation**: decision-making under pressure. London: Tauris Academic Studies, 1996.

ROMERO, L. A. **História contemporânea da Argentina**. Tradução de Edmundo Barreiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

ROSENTHAL, U; CHARLES, M. T.; 't HART, P. (Ed.) **Coping with crisis**: the management of disasters, riots and terrorism. Springfield: Charles C. Thomas, 1989.

RUSSET, B. **Grasping the democratic peace**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SALMON, T. C.; ALKADARI, R. Crises, crisis management and crisis prevention. In: CAREY, R.; SALMON, T. C. **International security in the modern world**. London: MacMillian Press LTD, 1996.

SCHELLING, T. C. **Arms and influence**. New Haven and London: Yale University Press, 1966.

SCHULTZ, K. A. **Democracy and coercive diplomacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SMITH, S. Positivism and beyond. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (Ed.). **Positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 11-46.

SNYDER, G. H.; DIESING, P. **Conflict among nations**: bargaining, decision making, and system structure in international crises. New Jersey: Princeton University Press, 1977.

SULLIVAN, M. P. **International relations**: theories and evidence. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.

TILLY, C.; GOODIN, R. It depends. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (Ed.). **The Oxford handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2011. p. 3-32.

VAN EVERA, S. **Guide to methods of political science**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997.

VIDIGAL, Armando A. F. **Conflito no Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1985.

YOFRE, J. B. **1982**: los documentos secretos de la guerra de Malvinas/Falklands y el derrumbre del Proceso. 3. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

## ARTIGOS

AZAR, E.; JUREIDINI, P.; MCLAURIN, R. Protracted social conflict: theory and practice in the Middle East. **Journal of Palestine Studies**, Washington, v.8, n. 1, p. 41-60, 1978.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. Bruce Bueno de Mesquita on game theory, prediction and fear of logics in IR. **Theory Talks**, Sweden, June 2009. Disponível em: <<http://www.theory-talks.org/2009/06/theory-talk-31.html>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

CLARKE, K. A.; STONE, R. W. Democracy and the logic of political survival. **American Political Science Review**, Washington, v. 102, n. 3, p. 387-392, Aug. 2008. (paper de 2007). Disponível em: <[http://www.rochester.edu/college/psc/clarke/LOPS\\_APSR\\_v2.pdf](http://www.rochester.edu/college/psc/clarke/LOPS_APSR_v2.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2012

DOYLE, M. W. Kant, liberal legacies, and foreign affairs, part I. **Philosophy and public affairs**, Princeton, v. 12, n. 3, p. 205-235, Summer 1983.

\_\_\_\_\_. Kant, liberal legacies, and foreign affairs, part II. **Philosophy and public affairs**, Princeton, v. 12, n. 4, p. 325-353, Autumn 1983.

FEARON, J. Domestic Political Audiences and the escalation of international disputes. **American Political Science Review**, Washington, v. 88, n. 3, p. 577-592, Sept. 1994. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002544.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

HERMANN, M. G. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, Hoboken, v. 3, n. 2, p. 47-81, Summer 2001.

HOLSTI, O. R. Historians, social scientists and crisis management. **Journal of Conflict Resolution**, 24, 4, Dec. 1980.

MORROW, J. D. et al. Retesting selectorate theory: separating the effects of W from other elements of democracy. **American Political Science Review**, Washington, v. 102, n. 3, p. 393-400, Aug. 2008. Disponível em: <<http://as.nyu.edu/docs/IO/2806/retesting.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2012.

PINHEIRO, L. A omissão pragmática: a diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas. **Revista Política e Estratégia**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 587-604, out./dez. 1986.

RAPOPORT, M. A Guerra das Malvinas e a política exterior argentina: a visão dos protagonistas. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, n. 39, p. 132-158, 1996.

SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 48, p. 27-52, maio 2005.

SPENCER, N. On the significance of distinguishing ontology and epistemology. **Hegel Summer School**, 2000. Disponível em: <<http://www.ethicalpolitics.org/seminars/neville.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2011



## SÍTIOS ELETRÔNICOS

BANCO MUNDIAL. **Indicadores mundiais de desenvolvimento**. Washington, DC. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>>. Acesso em: 1 jul. 2012.

CORRELATES OF WAR INDICATOR. **Banco de dados**. 2006. Disponível em: <[www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org)>. Acesso em: 22 abr. 2012.

FEMENIA, N. **Academia.edu**. Miami, FL. Disponível em: <<http://fiu.academia.edu/NoraFemenia>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY. **Nora Femenia**: Biography. Miami, FL. Disponível em: <<http://labor.fiu.edu/people/faculty/nora-femenia>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

MCGILL UNIVERSITY. **T.V. Paul**: Curriculum vitae. Disponível em: <<http://people.mcgill.ca/files/t.paul/cv.t.paul.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

MICHAEL, Y.; KENNETH, T. President Kiir: The New Year brings new hope of building a peaceful nation. **Government of the Republic of South Sudan**. Disponível em: <<http://www.goss.org/>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Estados-membros**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/index.shtml>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia-Geral**. Sexagésimo sexto plenário. Pleito do Presidente da Autoridade Palestina para Estado-membro. 23 set. 2011. GA11152. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11152.doc.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations and Decolonization**. Committee of 24 (Special Committee on Decolonization). Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/specialcommittee.shtml>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. History. Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/history.shtml>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Non-Self-Governing Territories. Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/nonselvgovterritories.shtml#foot2>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

NEW YORK UNIVERSITY. **Bruce Bueno de Mesquita**: Curriculum vitae. Disponível em: <<http://politics.as.nyu.edu/object/brucebuenodemesquita.html>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

ORGANIZAÇÃO FREEDOM HOUSE. Disponível em: <[http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW\\_2011\\_Booklet.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf)>. Acesso em: 2 jan 2012.

PADILHA, Luiz. UNITAS 52: navios chegam a Salvador. **Poder Naval**, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2011/04/15/unitas-52-navios-chegam-a-salvador/#axzz202q22bOU>>. Acesso em: 21 maio 2012.

PHILLIPS, Stuart. UNITAS pacific begins in Peru. **Americas Navy**, Washington, DC, 2012. Disponível em: <[http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=67186](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=67186)>. Acesso em: 21 maio 2012.

PIKUL, Frank J. UNITAS pacific 53-12 participants prepare for advanced phase. **Americas Navy**, Washington, DC, 2012. Disponível em: <[http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=67299](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=67299)>. Acesso em: 21 maio 2012.

STANFORD UNIVERSITY. **Kenneth Schultz**: Curriculum vitae. Disponível em: <[http://iis-db.stanford.edu/staff/3251/Kenneth\\_Schultz-CV.pdf](http://iis-db.stanford.edu/staff/3251/Kenneth_Schultz-CV.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2012.

UNITAS Multilateral naval operation. **Global Security**. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/unitas.htm>>. Acesso em: 21 maio 2012.

UNIVERSITY OF MARYLAND. Center for International Development and Conflict Management. **International Crisis Behavior Project**. jul. 2010. Disponível em: <<http://www.cidcm.umd.edu/icb/>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

## APÊNDICE - CRONOLOGIA DA CRISE

A seguir listamos alguns eventos-chaves que compõem a cadeia de acontecimentos que levaram à crise e seus resultados.

Janeiro de 1981

Ronald Reagan, do Partido Republicano, assume a presidência dos Estados Unidos e modifica a tônica da política externa, aumentando a tensão na disputa com a União Soviética. Neste contexto, um dos seus objetivos é a intervenção na América Central, para combater movimentos julgados de cunho comunista. Tal postura marca a aproximação com a Argentina que alimentará as percepções da Junta militar conducentes à invasão das ilhas Malvinas/Falkland.

Junho de 1981

Aprova-se o Livro Branco de Defesa britânico, que programa drástica redução dos meios navais de superfície, em particular a retirada, em 1982, do único navio da Marinha Real baseado na área das Malvinas/Falklands, o navio-patrolha polar HMS *Endurance*. Tal medida é percebida pela Junta como descompromisso britânico com o Atlântico Sul e a Antártica<sup>445</sup>.

Dezembro de 1981

Assume o poder na Argentina a Junta militar composta pelo general Galtieri, almirante Anaya e brigadeiro Lami Dozo. Reconhecia-se a intolerância do novo governo, especialmente do almirante Anaya, para com o *status* das negociações com o Reino Unido, e o desejo de colocar a questão "Malvinas" como prioridade máxima de política externa. Pesava a favor dessa postura o impasse na disputa pelo canal de Beagle, com tendência favorável ao Chile, e a aproximação do 150º aniversário da última expulsão de argentinos das ilhas Malvinas/Falklands, pelos britânicos, em 1833<sup>446</sup>.

Janeiro de 1982

Com o objetivo de trazer urgência às negociações, o ministro das relações exteriores argentino, Costa Méndez, envia mensagem, no dia 27, ao Reino Unido alertando que a não transferência de soberania deixaria em aberto a disputa entre ambos os países, e sugeria conversações para fevereiro, em Nova Iorque. Diante da provável recusa britânica após as conversas, desejava-se mostrar à comunidade internacional a imagem de um governo britânico intransigente. Após isso, Costa Méndez levaria a questão ao Comitê de Descolonização da ONU, em agosto, e, então, à reunião da Assembleia Geral, em

---

<sup>445</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 10.

<sup>446</sup> PAUL, 1994, p. 161.

novembro<sup>447</sup>. O ministério das relações exteriores britânico ressalva a posição sobre soberania, mas aceita discutir sobre a formação de grupos de trabalho para negociar os detalhes da disputa. As reuniões são marcadas para 26 e 27 de fevereiro, em Nova Iorque<sup>448</sup>.

Fevereiro de 1982

Após as reuniões de Nova Iorque, ambas as comitivas demonstram satisfação no resultado, ao acertarem a criação de uma comissão negociadora, cujos encontros começariam em maio ou junho, para continuar as discussões sobre soberania. No entanto, após o retorno da comitiva a Buenos Aires, o resultado desagrada Costa Méndez e gera mal-estar frente à Junta, que percebia na postura britânica mais uma procrastinação de negociações sérias<sup>449</sup>.

1º de março

Diante da situação acima, Costa Méndez se vê obrigado, dois dias após a reunião em Nova Iorque, a emitir um comunicado unilateral, destacando como objetivo desejado da reunião o reconhecimento da soberania argentina e que tal fosse concretizado num curto espaço de tempo. Pretendia-se deixar claro que, caso não atendida, a Argentina se reservava o direito de abandonar o mecanismo dos grupos de trabalho e escolher, livremente, o procedimento que melhor atendesse a seus interesses. Adentrava-se um estágio mais tenso da questão<sup>450</sup>.

19 a 22 de março

Trabalhadores contratados pelo senhor Davidoff, um negociador de sucata argentino, são desembarcados na estação de Leith, na Geórgia do Sul, dia 18, sem o correto cumprimento dos procedimentos de autorização britânica. No dia 19, são descobertos por um destacamento da base de pesquisa britânica e é dada ciência do fato ao governador das ilhas Malvinas/Falklands, senhor Hunt. A partida da equipe de Davidoff é confirmada para o dia 22, mas são deixados para trás alguns homens e material<sup>451</sup>.

Existia um precedente de visita do mesmo senhor Davidoff realizada em dezembro de 1981, sob condições semelhantes, que gerou protestos formais da chancelaria britânica somente em 9 de fevereiro de 1982. Agora, com a tensão elevada entre Londres e Buenos Aires após o comunicado unilateral de Costa Méndez, do dia 1º de março, as reações eram mais fortes e mais rápidas, e maiores eram as suspeitas mútuas<sup>452</sup>.

<sup>447</sup> RAPOPORT, 1996, p. 138.

<sup>448</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 23-26.

<sup>449</sup> RAPOPORT, *loc. cit.*

<sup>450</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 28.

<sup>451</sup> FEMENIA, 1996, p. xi.

<sup>452</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 39-48.

23 a 24 de março

Diante de informações desencontradas entre as chancelarias dos dois países e do inesperado vazamento na imprensa britânica, chega-se à certeza de que ainda havia trabalhadores argentinos deixados na ilha e restavam dúvidas se havia militares armados entre eles. Foi o bastante para uma reunião de urgência no Parlamento britânico, dia 23. Sob intensa pressão, o governo britânico se vê obrigado a dar ordem ao HMS *Endurance*, já presente na área, a ir ao local e evacuar os trabalhadores argentinos. A Marinha argentina, para evitar a retirada à força do pessoal pelo HMS *Endurance*, ordena ao navio *Bahia Paraiso*, também na área, a se dirigir à Geórgia do Sul<sup>453</sup>.

26 a 28 de março

Um dos principais receios da Junta era que a crise da Geórgia do Sul fizesse os britânicos reverterem a desmobilização de suas forças no Atlântico Sul (como programado no Livro Branco), o que inviabilizaria, definitivamente, a opção argentina da invasão militar. De fato, as intensas discussões no Parlamento, no dia 23, expandem a questão dos trabalhadores na Geórgia para a disputa de soberania nas Malvinas/Falklands. Diante dos acontecimentos e de sua publicidade por parte da imprensa dos dois países, a Junta militar decide, no dia 26, pela invasão das ilhas Malvinas/Falkland. O objetivo era expulsar as autoridades e forças militares britânicas e restaurar a soberania argentina. Deveria ocorrer sem derramamento de sangue, sob surpresa e de forma rápida. No dia 28 de março, a esquadra argentina suspende<sup>454</sup> em direção às ilhas<sup>455</sup>.

2 de abril

Concretiza-se a ocupação militar argentina das ilhas Malvinas/Falkland. A preocupação de não causar baixas inimigas visa construir a aparência, para a comunidade internacional, de uma ocupação não violenta, o que, efetivamente, não consegue afastar o discurso da agressão. Para os argentinos seria apenas um passo legítimo para reiniciar as negociações num novo patamar. Se a expectativa de não reação britânica fosse alcançada, o próximo passo seria pactuar com o Reino Unido um cessar-fogo e negociar a questão da soberania acoplada à retirada das forças argentinas como um gesto de boa vontade<sup>456</sup>.

3 de abril

Diante das notícias da invasão, o governo britânico anuncia, na manhã do dia 3, em sessão extraordinária na Câmara dos Comuns, sob forte pressão dos parlamentares, a decisão

<sup>453</sup> FEMENIA, 1996, p. xii. FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 64.

<sup>454</sup> "Suspende" é o termo utilizado em português, na Marinha, para "partir", "zarpar", "levantar âncora".

<sup>455</sup> GAMBA, 1987, p. 140, 142. FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 105.

<sup>456</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 142.

de enviar uma força naval que suspenderia dia 5, segunda-feira, capitaneada pelo porta-aviões HMS *Invincible*<sup>457</sup>. Na tarde do dia 3, o Conselho de Segurança aprova a Resolução 502, proposta pelo Reino Unido, que exigia a imediata cessação das hostilidades e retirada das forças argentinas das ilhas Malvinas/Falkland e apelava aos respectivos governos a busca de uma solução diplomática para a questão<sup>458</sup>.

5 e 6 de abril

O presidente Reagan concorda, na noite do dia 5, com o nome de Alexander Haig, Secretário de Estado, para mediar a questão entre Argentina e Reino Unido. No dia seguinte, uma reunião do Conselho de Segurança Nacional confirma a nomeação. Haig visitaria, primeiramente, Londres<sup>459</sup>.

7 de abril

O Reino Unido declara zona de exclusão marítima de 200 milhas náuticas (círculo centrado no meio das ilhas), a entrar em vigor dia 12, data da provável chegada do primeiro submarino nuclear britânico à área. Por ela, seriam considerados hostis navios de guerra ou auxiliares argentinos dentro dessa zona. Mais tarde, dia 28, anuncia-se uma zona de exclusão total, a entrar em vigor dia 30 de abril, véspera dos primeiros ataques britânicos a posições de terra. Ela acrescentava como hostis quaisquer aeronaves ou navios civis ou militares dentro da mesma zona<sup>460</sup>.

8 a 30 de abril

Haig inicia duas rodadas de mediação, alternando visitas entre Londres e Buenos Aires. A primeira rodada, entre 8 e 12, e a segunda, entre 13 e 19 de abril. No dia 13, vaza para a imprensa, nos Estados Unidos, a decisão do Secretário de Defesa, Caspar Weinberger, de conceder apoio às forças britânicas. Após as visitas mediadoras, os EUA oferecem uma proposta formal, dia 27, às duas partes, sobre a qual não se consegue consenso. No dia 28, Haig abandonaria sua posição de mediador, e, dia 29, o Senado estadunidense emitiria resolução, formalizando a posição dos Estados Unidos em favor do Reino Unido, com sanções econômicas contra a Argentina, o que é anunciado dia 30<sup>461</sup>.

<sup>457</sup> FREEDMAN; GAMBIA-STONEHOUSE, 1991. p. 122-124. As reuniões do Gabinete do Comitê de Defesa com a Primeira-Ministra se iniciam no dia 31 de março, quando, pelas informações, se percebe que uma ação militar argentina era iminente. Após longas discussões, a decisão final de enviar uma força naval se consolida na noite do dia 2 de abril, com a discordância de somente um integrante, o Secretário do Tesouro, John Biffen.

<sup>458</sup> FEMENIA, 1996, p. xii.

<sup>459</sup> FREEDMAN; GAMBIA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 162.

<sup>460</sup> *Ibidem*, p. 248-249.

<sup>461</sup> RAPOPORT, 1996, p. 148. FREEDMAN; GAMBIA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 238. GAMBIA, 1987, p. 151.

No dia 25 de abril, a Geórgia do Sul é retomada por forças britânicas<sup>462</sup>.

De 26 a 28 de abril, a Argentina, com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), consegue apoio na Reunião de Chanceleres das Repúblicas Americanas, cuja resolução reconhecia a soberania argentina sobre as ilhas; apelava às partes por uma trégua na busca da solução pacífica, com a cessação de hostilidades por parte do Reino Unido; e condenava o boicote econômico europeu<sup>463</sup>.

1º de maio

Iniciam-se os ataques britânicos às ilhas, com consideráveis perdas humanas e de material do lado argentino, sem perdas humanas e poucas avarias superficiais do lado britânico. A pista de pouso do aeroporto de Stanley (Puerto Argentino) foi seriamente danificada pelos bombardeios, e aeronaves foram abatidas nos combates aéreos<sup>464</sup>.

2 de maio

O presidente do Peru, Belaunde Terry, apresenta proposta de paz ao presidente Galtieri, que acena positivamente após modificações propostas. Antes da ratificação do aceite, o submarino nuclear britânico *Conqueror* afunda o cruzador argentino *general Belgrano*, deixando 321 mortos dos 1.093 tripulantes. A partir deste fato, a Junta rejeita a proposta peruana<sup>465</sup>.

4 a 6 de maio

Aeronaves Super Étendard argentinas afundam, no dia 4, o destróier HMS *Sheffield*, deixando 20 mortos dos 256 tripulantes. Os britânicos tentam retomar a proposta peruana enquanto os argentinos a rejeitam, em parte pela participação dos Estados Unidos, e, também, porque, em 5 de maio, eles aceitam formalmente a mediação do Secretário Geral da ONU, Perez de Cuellar. No dia 6 de maio, o Reino Unido aceita a mesma mediação<sup>466</sup>.

18 a 20 de maio

Após uma série de rodadas, não se chega, até o dia 20, a um consenso sobre a proposta. O fator tempo aumenta a pressão sobre os britânicos, cuja ação militar tinha uma janela curta para execução, por conta das condições climáticas crescentemente desfavoráveis devido ao inverno no hemisfério sul<sup>467</sup>.

<sup>462</sup> GAMBA, *loc. cit.*

<sup>463</sup> PINHEIRO, L. A omissão pragmática: a diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas. **Revista Política e Estratégia**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 587-604, out./dez. 1986, p. 591-592.

<sup>464</sup> MIDDLEBROOK, 2003, p. 92-93.

<sup>465</sup> FEMENIA, 1996, p. xiii. MIDDLEBROOK, *op. cit.*, p. 115.

<sup>466</sup> MIDDLEBROOK, *op. cit.*, p. 123-124. FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991. p. 289-293.

<sup>467</sup> FEMENIA, *loc. cit.*

21 de maio

Na madrugada, começa o desembarque na baía de *San Carlos*, sem oposição argentina. Uma segunda proposta de paz peruana é aceita pelos argentinos neste dia, mas os britânicos se recusam a comentá-la<sup>468</sup>.

27 a 29 de maio

Forças britânicas vencem a batalha por Darwin e Goose Green, com 55 baixas fatais entre os argentinos e 17 entre os britânicos<sup>469</sup>.

Costa Méndez consegue mais uma reunião de chanceleres das Américas, em 28 e 29, baseada no TIAR. Consegue aprovar uma resolução condenando veementemente o ataque militar britânico, as medidas estadunidenses contra a Argentina e a assistência militar estadunidense aos britânicos, sob a cláusula da solidariedade continental, e demandando a suspensão das sanções políticas e econômicas da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Caso contrário, os Estados-membros garantiriam apoio e assistência julgados convenientes à Argentina<sup>470</sup>.

4 de junho

É votada a Resolução 505 do Conselho de Segurança que propunha um cessar-fogo e a mediação do Secretário Geral. Foi apoiada por nove Estados e teve quatro abstenções, mas deixa de ser aprovada por causa dos vetos do Reino Unido e dos Estados Unidos<sup>471</sup>.

11 a 14 de junho

Ocorre a batalha final de Stanley, nas noites de 11 para 12 e de 13 para 14 de junho. No dia 14, ocorre a rendição argentina. O saldo da guerra em perdas humanas somam 655 mortos argentinos e 255 britânicos<sup>472</sup>.

Como consequência política da guerra, Galtieri é derrubado do poder em 17 de junho de 1982<sup>473</sup> e Thatcher consegue reverter dramaticamente sua impopularidade, alcançando a reeleição em 9 de junho de 1983<sup>474</sup>.

---

<sup>468</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, 1991, p. 340, 343.

<sup>469</sup> MIDDLEBROOK, 2003, p. 183, 196.

<sup>470</sup> FREEDMAN; GAMBA-STONEHOUSE, *op. cit.*, p. 344-345.

<sup>471</sup> *Ibidem*, p. 355.

<sup>472</sup> MIDDLEBROOK, *op. cit.*, p. 282-283.

<sup>473</sup> YOFRE, 2011, p. 504.

<sup>474</sup> DOREY, 1995, p. 342.