
Análise de política externa em perspectiva

atores, instituições e novos temas

Marcos Alan S. V. Ferreira

Análise de Política Externa em Perspectiva:

atores, instituições e novos temas



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitor

VALDINEY VELOSO GOUVEIA

Vice-reitora

LIANA FILGUEIRA ALBUQUERQUE

Pró-reitor PRPG

GUILHERME ATAÍDE DIAS



EDITORA UFPB

Diretor

REINALDO FARIAS PAIVA DE LUCENA

Chefe de produção

JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho editorial

Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esval (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

Conselho científico

Maria Aurora Cuevas-Cerveró (Universidad Complutense Madrid/ES)
José Miguel de Abreu (UC/PT)
Joan Manuel Rodriguez Diaz (Universidade Técnica de Manabí/EC)
José Manuel Peixoto Caldas (USP/SP)
Letícia Palazzi Perez (Unesp/Marília/SP)
Anete Roese (PUC Minas/MG)
Rosângela Rodrigues Borges (UNIFAL/MG)
Silvana Aparecida Borsetti Gregorio Vidotti (Unesp/Marília/SP)
Leilah Santiago Bufrem (UFPR/PR)
Marta Maria Leone Lima (UNEB/BA)
Lia Machado Fiuza Fialho (UECE/CE)
Valdonilson Barbosa dos Santos (UFCEG/PB)

Editora filiada



Marcos Alan S. V. Ferreira

Análise de Política Externa em Perspectiva:

atores, instituições e novos temas

João Pessoa
Editora UFPB
2020

Direitos autorais 2020 – Editora UFPB
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a
Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Todos os direitos reservados à Editora UFPB.

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Projeto Gráfico
Editora UFPB

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F383a Ferreira, Marcos Alan S. V.

Análise de política externa em perspectiva: atores,
instituições e novos temas / Marcos Alan S. V. Ferreira.
- João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

185 p.

Recurso digital (2,1 MB)

Formato: PDF

Requisito do sistema: Adobe Acrobat Reader

ISBN 978-85-237-1584-7

1. Política externa - Brasil. 2. Relações internacionais.
3. Diplomacia. 4. Análise de Política Externa. I. Título.

UFPB/BC

CDU 327(81)

Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 01/2020/Editora Universitária/
UFPB - Programa de Publicação de E-books.

EDITORA UFPB

Cidade Universitária, Campus I,
Prédio da editora Universitária, s/n
João Pessoa – PB. CEP 58.051-970

<http://www.editora.ufpb.br>

E-mail: editora@ufpb.br

Fone: (83) 3216-7147

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA ÁREA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: AS DECISIVAS DÉCADAS DE 1950 E 1970	14
2. POLÍTICA EXTERNA COMPARADA E ÁREAS TEMÁTICAS: TENTATIVAS, LIMITAÇÕES E AVANÇOS	30
3. FORMAÇÃO DE PREFERÊNCIAS E MUDANÇA EM POLÍTICA EXTERNA	52
4. A BUROCRACIA DOMÉSTICA E A DINÂMICA ORGANIZACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA	67
5. REGIMES POLÍTICOS E DESENHO INSTITUCIONAL EM POLÍTICA EXTERNA	94
6. GRUPOS DE INTERESSE E COALIZÕES INFLUENTES EM POLÍTICA EXTERNA	121
7. INDIVÍDUO, COGNIÇÃO E PERCEPÇÕES EM POLÍTICA EXTERNA	137
8. DEBATES CONTEMPORÂNEOS EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	178

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Matriz das áreas temáticas de Rosenau	44
Figura 2: Síntese do esquema conceitual de Frieden.....	54
Figura 3: Processo de mudança em política externa de Charles Hermann.....	60
Figura 4: Estrutura das unidades de decisão de Margareth Hermann.....	92
Figura 5: Mapa Macroscópico de Religião e Política Externa	159

À Talieh, pela imensa paciência, incentivo e amor.

INTRODUÇÃO

“As artes, ofícios e ciências elevam o mundo do ser e conduzem à sua exaltação. O conhecimento é como asas para a vida do homem; é como uma escada pela qual ele possa ascender”. (Bahá'u'lláh)

Como amplamente estudado dentro das Relações Internacionais, o sistema internacional (SI) é composto de diferentes atores que interagem entre si. Nesse sistema – ou sociedade, a depender da abordagem teórica –, considera-se que o principal ator é o Estado, uma entidade que atua na busca de diferentes objetivos dentro do ambiente externo.

Dentre esses objetivos, o Estado pode ter como prioridade a simples sobrevivência, a promoção da paz, a expansão territorial, a maximização de sua estrutura produtiva, entre outras prioridades. Entretanto, independentemente de seus fins na política internacional, o Estado age dentro de um marco definido por sua estrutura institucional, vontades individuais de seus líderes e pressão de grupos específicos como o empresariado e a opinião pública.

Conforme cada finalidade no ambiente externo, as ações do Estado se cristalizam em políticas concretas perante outros países e organismos internacionais que refletem o comportamento do mesmo no sistema internacional. O estudo dessas

ações políticas no ambiente internacional tem sido objeto de amplo exame dentro da subárea das relações internacionais denominada **Análise de Política Externa (APE)**.

No caso da política externa brasileira, já há um consolidado conhecimento acumulado sobre sua análise e formulação. Sobressaem aqui análises clássicas e também da nova geração, dentre os quais se destacam acadêmicos como Amado Cervo, Clodoaldo Bueno, Henrique Altemani, Octavio Amorim Neto, Guilherme Casarões, Carlos Milani, Tullo Vigevani, dentre outros. Ainda, há um corpo de conhecimento consolidado proveniente de oficiais do Itamaraty, como os estudos de Paulo Roberto de Almeida, Rubens Ricúpero e Celso Amorim.

Não obstante, há apenas uma obra que revisa os preceitos básicos da APE no Brasil. Esta obra, publicada em 2000 pela professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ariane Roder Figueira, fundamenta sua boa análise se debruçando fortemente no caso brasileiro, intercalando introdução de conceitos e repasse de casos do país no decorrer de sua história.

Contudo, a literatura de Relações Internacionais no Brasil carece de uma obra introdutória focalizada fundamentalmente na história, no desenvolvimento dos conceitos e dos debates mais relevantes da disciplina de Análise de Política Externa.

Diante desta lacuna na literatura, esta obra se coloca como uma singela contribuição para o fomento das pesquisas em APE. Longe de ser uma exaustiva revisão de literatura sobre a temática, os oito capítulos que aqui seguem almejam contribuir na popularização da discussão desta importante temática na academia brasileira, assim como fornecer elementos introdutórios e históricos para que estudantes e pesquisadores possam situar a inserção da APE nas Relações Internacionais e Ciência Política. Partimos de uma reconstrução histórica, para logo apresentar os diferentes caminhos que a área desenvolveu examinando instituições e indivíduos até chegar nos estudos mais contemporâneos que dialogam com o feminismo, a religião e a biologia.

Assim, a obra não se coloca como palavra última e exaustiva no campo, mas sim como um cartão de visita estruturado que permita a exploração posterior das obras que dão corpo à disciplina de Análise de Política Externa. Logo, ressalto ao/á leitor/a que pode ser natural uma sensação de que algo mais poderia ser dito sobre determinados debates aqui apresentados. Isto é proposital. Quando me refiro que a obra é um convite para interessados e acadêmicos em APE, quero dizer que o livro cumprirá seu propósito se seu caráter introdutório servir para que o/a leitor/a saia da obra para explorar a riqueza dos estudos

clássicos e contemporâneos que estruturam a fascinante e multidisciplinar área de APE.

A ideia do livro surgiu em 2011, logo depois do autor terminar sua tese – que se amparou no debate de APE para compreender a política externa brasileira e norte-americana – e iniciar seu caminho rumo a concursos para docência em instituições públicas federais. Ao longo destes nove anos, diante de sobressaltos e dificuldades, a ideia da obra sofreu alterações, ajustes, até finalmente alcançar o resultado final aqui apresentado.

Preferimos aqui evitar apresentar estudos de caso ou notas históricas que ilustrem os conceitos. Penso que autores como Graham Allison (1971) e Valerie Hudson (2014) são bem sucedidos em proporcionar análises neste estilo que podem ser melhores exemplos para quem procura tais elementos em uma obra de APE. Focou-se aqui no debate histórico e conceitual, com vistas de auxiliar estudantes e pesquisadores em suas revisões de literatura e estudos teóricos sobre APE para seus trabalhos de fim de curso, dissertações e teses.

Finalmente, ainda que introdutória, espera-se que esta obra proporcione uma reflexão um pouco mais profunda: que o Estado ao tomar decisões de política exterior não pode ser

simplesmente uma caixa preta. O Estado é complexo, demanda uma cuidadosa análise interpretativa e é composto por atores e processos que interagem vividamente para além de percepções estáticas da realidade. Ele é feito de mulheres e homens, que geram processos e criam instituições, determinando decisões que podem ser pautadas por uma natureza egoística ou altruística. E a Análise de Política Externa, com sua riqueza de abordagens e conceitos, nos permite compreender estes processos e instituições.

Marcos Alan S. V. Ferreira

João Pessoa, em quarentena, julho de 2020

1. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA ÁREA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: AS DECISIVAS DÉCADAS DE 1950 E 1970

1.1 *A gênese: da crítica ao realismo ao papel do behaviorismo*

A análise de política externa (APE) foca-se no exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas voltadas ao plano exterior. O debate tem origem como uma resposta ao realismo que domina o ambiente acadêmico de relações internacionais no pós II Guerra Mundial. Será na crítica às proposições do realismo que nascem as teorias de APE.

Na abordagem teórica realista, as relações internacionais são entendidas como conflituosas por excelência, na qual os países buscam dentro de sua esfera de poder maximizar seus interesses. As entidades estatais são tidas como epicentro da análise, sendo o Estado um ente racional que busca se manter diante do pressuposto que o outro Estado desponta como uma potencial ameaça. Assim, para os autores realistas prevalece no sistema internacional as raízes de uma natureza humana estática, voltada ao interesse egoísta, da maneira como foi colocado pelo filósofo inglês Thomas Hobbes em sua obra "*O Leviatã*", na qual prevalece

a sobrevivência do Estado diante de um ambiente hostil de guerra de todos contra todos.

O desenvolvimento da teoria realista dentro do âmbito das relações internacionais remonta ao livro escrito por Edward Hawlett Carr, *“Vinte Anos de Crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais”*, mas a sistematização de tal corrente quem traz é o cientista político Hans Morgenthau no livro *“Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace”*, editado pela primeira vez em 1948, na emergência da Guerra Fria.

Ao introduzir os princípios do realismo político – no total de seis, segundo o autor – Morgenthau coloca primeiramente que “o realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que tem suas raízes na natureza humana” (MORGENTHAU, 2003, p. 4). Com isto, o autor coloca que, como na sociedade, a política reflete uma natureza humana egoística, que se resume na busca pela sobrevivência em que prevalece a lei do mais forte.

No segundo princípio do realismo, ele afirma que “a principal sinalização que ajuda o realismo a situar-se em meio a paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de interesse de poder” (MORGENTHAU, 1993, p. 6). Visualizando os dois princípios iniciais já podemos notar que

para o autor a ideia de interesse se torna ponto chave da política, não sendo afetada por circunstâncias de tempo e lugar¹.

O problema da proposição acima colocada é que ao conceber o Estado como uma entidade que sempre busca maximizar o poder, ela perde de vista os meandros da estrutura dessa entidade, assim como as peculiaridades das tomadas de decisão do mesmo. Ainda, cabe salientar que esta concepção de natureza humana pouco problematizada nas Relações Internacionais até hoje (talvez até mesmo na Ciência Política) é limitada frente a outras pesquisas de natureza teórica e também empíricas que têm emergido desde os anos 1990.

Por exemplo, em sua obra já clássica e amplamente premiada *The Heart of Altruism*, Kristen Monroe demonstra que a natureza humana não pode ser simplificada como algo que busca tão somente maximizar os interesses. O próprio exemplo social de altruísmos que silenciam o ego para pensar no outro – como visto em indivíduos que desafiaram o nazismo ou que salvaram “inimigos” em contextos de conflito – são exemplos que a natureza humana é muito mais complexa do que a busca animal de

¹ Resumidamente, o terceiro princípio do realismo trazido por Hans Morgenthau destaca o poder como “um conceito universalmente definido, mas cuja expressão varia no tempo e espaço”. Quarto, o autor “estabelece a importância dos princípios morais como guias da ação política, mas afirma que os princípios morais devem ser subordinados aos interesses da ação política”. Quinto, o autor afirma “que os princípios morais não são universais, mas sim particulares”. Por fim, Morgenthau reafirma “a autonomia da esfera política em relação às demais esferas, como (...) a jurídica ou a religiosa”. (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 34-35).

satisfação do ego (ver MONROE, 1996; CAMERON e SCHEWEL, 2018). Logo, a simplificação da natureza humana propagada pelo realismo não pode ser universalizada quando comparada com outras pesquisas que mostram o contrário.

No que tange ao Estado, muito além de uma “caixa-preta” que age sempre deterministicamente pela maximização de interesses, eles atuam conforme constrangimentos estruturais e contingências individuais que refletem sua postura no âmbito internacional. Será levantando essa problemática fundamental do realismo que na década de 1950 surgem as primeiras proposições de análise de política externa.

Esse debate é fortemente influenciado pela busca de fundamentação científica do campo das relações internacionais. Naquele momento, era marcante a influência das correntes behavioristas (ou comportamentalismo, como também são chamadas) trazidas da área da psicologia por cientistas como o soviético Ivan Pavlov e o norte-americano Burrhus Frederic Skinner. As correntes comportamentalistas dentro da psicologia buscavam explicar o comportamento das pessoas através de experimentos laboratoriais feito em animais; estes estudos por sua vez mostrariam como se processava o estímulo no ser humano e as respostas racionais ou instintivas geradas por esse estímulo.

No debate das relações internacionais, o behaviorismo se debruçou na explicação empírica do comportamento dos atores

internacionais, especialmente do Estado². Não obstante, confrontou a corrente normativa – que alguns denominam como tradicionalismo – que prevalecia até a década de 1950 e que seria baseada em proposições menos empíricas e, conseqüentemente, mais dedutivas. Criou-se então um embate entre os autores ditos tradicionalistas e os comportamentalistas, o que gerou consideráveis desenvolvimentos teóricos dentro das relações internacionais. Explicando o debate entre essas duas correntes, Celestino del Arenal (1999, p. 113) coloca que

Os tradicionalistas são, em geral, céticos a respeito dos esforços por predizer ou aplicar a análise de probabilidades aos assuntos humanos. Pode ser que em determinados momentos utilizem variáveis quantificadas, mas são críticos à tendência de quantificar tudo ordenadamente a demonstrar mediante análise estatística uma proposição que deveria ser óbvia a uma pessoa com senso comum. Em resumo, os tradicionalistas consideram que seu enfoque permite esboçar algumas proposições gerais sobre as relações internacionais que servem para explicar e, em grau limitado, predizer o sentido dos acontecimentos internacionais.

Por outro lado, os behavioristas

(...) consideram que a conduta humana deve ser observada sistemática e compreensivamente, que unicamente devem formular-se generalizações

² “O behaviorismo na ciência política emergiu nos anos 1940 e foi dominante nos Estados Unidos até a década de 1970 (...). Armado com novas ferramentas desenvolvidas de pesquisas do tipo *survey*, ela afastou-se dos estudos das Constituições e da tentativa de dizer como os Estados deveriam ser governados para o estudo do comportamento dos atores políticos e dos pronunciamentos sobre como os Estados deveriam ser governados”. (McLEAN e McMILLAN, 2009, p. 40).

baseadas em uma evidência empírica e que estas generalizações devem ser provadas de acordo com um método científico. A política deve, portanto, definir-se em termos de parâmetros observáveis de ação e conduta ao invés de termos abstratos e impressões. Aspiram a uma teoria das relações internacionais cujas proposições estejam baseadas tanto em provas lógicas e matemáticas, como em estritos e empíricos procedimentos de verificação (Arenal, 1999, p. 113).

É no bojo do debate acima descrito e com as aspirações científicas dos behavioristas desenvolvidas anteriormente por Arenal (1999), que os estudos do processo de tomada de decisões tomam corpo e se desenvolvem nas mais diferentes áreas da ciência. Se por um lado esses estudos enquadram na economia a questão da racionalidade econômica ou na psicologia o comportamento humano, nas relações internacionais eles se centram nos condicionantes às decisões tomadas no núcleo governamental e o comportamento estatal. Com isso há uma evolução nos estudos internacionais existentes até então, pois estes, que eram provenientes principalmente da corrente realista clássica, tratavam os atores como blocos monolíticos em que comportamentos predeterminados buscam a maximização dos interesses estatais – algo questionável se consideramos os consistentes argumentos de Monroe (1996) e Cameron e Schewel (2018).

Assim, não é preocupação do realismo saber com profundidade os condicionantes das decisões do Estado, haja vista

que o que interessa para essa corrente são as decisões governamentais baseadas em um instinto de sobrevivência soberana, independente de como essa decisão foi internamente tomada e como se chegou a ela. Nisso, perde-se de vista o papel que joga um indivíduo ou uma organização no processo decisório, tornando uma análise de política externa incompleta.

Com o início do estudo da teoria da decisão se produz uma mudança fundamental, na qual esta não dirige sua atenção como abstrações metafísicas ou aos governos como blocos monolíticos frente ao exterior, mas sim trata de iluminar o comportamento, e os condicionantes do mesmo, dos encarregados de elaborar a política exterior enquanto seres humanos submetidos a múltiplas pressões e influências (ARENAL, 1999, p. 250).

Posteriormente, surgiram perspectivas em prol da superação da dicotomia entre realismo/análise de política externa. Como bem colocado por S. Rynning e Stefano Guzzini (2001), ambas as perspectivas têm seus pontos positivos. Enquanto uma mostra os meandros da política doméstica que gera comportamentos externos, a abordagem realista tem como fortaleza examinar as decisões em um amplo contexto histórico e político, mostrando a evolução da sociedade internacional e das tradições diplomáticas.

Já Kenneth Waltz (1996), traz uma analogia relevante para compreender a diferença e a coexistência entre APE e teorias de relações internacionais. Para ele, os dois campos estão para a

ciência política e relações internacionais como estão a macroeconomia e microeconomia para as ciências econômicas. Enquanto a última focaliza seus conceitos e teorias na compreensão do consumidor, da produção e das firmas (*firms*), a macroeconomia se centraliza no funcionamento no mercado de maneira mais ampla. Ora, para Waltz, enquanto não haja uma grande teoria unificadora, devem coexistir uma explicação do sistema internacional como um todo (teoria de relações internacionais) e outra concentrada nos aspectos domésticos do Estado na sua condução frente ao mundo exterior (análise de política externa).

Não obstante, na busca de uma compreensão mais completa e profunda das ações estatais, os pioneiros estudos em APE viriam da florescente ciência política norte-americana da década de 1950 o espaço para seu desenvolvimento. Dentro desse contexto, autores como James Rosenau, Margareth Sprout, Richard Snyder e colegas, entre outros, se preocupam em enumerar os diferentes fatores que influiriam na ação externa de um país. Alguns deles se preocupam em fundamentar sua análise sob uma abordagem comparada, outros sob o viés do papel do indivíduo ou da estrutura estatal. Analisaremos alguns dos estudos fundamentais desse período na seção a seguir.

1.2. Os estudos fundadores da análise de política externa

Na busca de entender os primeiros estudos de análise de política externa, não podemos perder de vista o contexto então existente de permanente tensão entre duas potências. Naquela conjuntura, momentos de tensão como a chegada da URSS à tecnologia atômica, a Crise dos Mísseis, a Guerra da Coréia, o impasse de Berlim, entre outros relevantes acontecimentos históricos, indicariam que esses condicionantes não poderiam ser explicados simplesmente com a concepção de que os Estados tentam maximizar seus interesses na arena internacional. Mais do que tomar essa verdade como dada, analistas começam a ir além e questionarem: quem estaria por trás dessas decisões? Quais os impactos da sociedade nessas? E quanto às instituições políticas, de que maneira elas afetariam ou condicionariam as decisões? Qual a parcela do componente individual, com todas suas crenças e valores, na tomada de decisões dos países?

Na abertura desse debate, Valerie Hudson e Christopher Vore (1995) argumentam que três estudos são fundamentais, cada qual lançando a discussão de uma corrente na análise de política externa. O primeiro desses textos seria o *“Pre-Theories and Theories of Foreign Policy”*, publicado em 1966 por James Rosenau. Na obra, o autor basicamente defende que o processo de política externa envolve a necessidade de desenvolver um exame científico que

explícite os mecanismos causais que residem nos assuntos internacionais. Nesse sentido, tornar-se-ia necessária a produção de uma teoria que permitisse generalizações como base de compreensão do comportamento dos Estados (ROSENAU, 1966).

Perante essas premissas, o autor defende que cinco variáveis de análise explicariam a tomada de decisões, a saber: idiossincrática, função, governamental, societal e variáveis sistêmicas³. Assim, somente se pode compreender a política externa de um Estado compreendendo as peculiaridades dos tomadores de decisão (*decision-makers*), assim como sua função no Estado, somados às variáveis institucionais condicionadas por um ambiente social e restrito a variáveis sistêmicas.

Ao sugerir – e insistir – na criação de uma teoria testável, passível de apontar a direção na qual os Estados se comportam, Rosenau (1966) abriu o campo para a frutífera produção de estudos comparados de política externa. Ainda, o autor teve como base fundamental de sua explicação a premissa de que o Estado age em um sistema interconectado, na qual não se pode descolar a variável doméstica do ambiente internacional.

O segundo estudo que impactou decisivamente a produção de análises sobre o processo decisório em política externa foi *“Decision Making as an Approach to the Study of*

³ Essas variáveis serão explicadas com maior detalhamento posteriormente no capítulo 2.

*International Politics*⁴, publicado por Richard Snyder, Henri Bruck e Burton Sapin em 1954. Os autores consideram o Estado-nação como o nível fundamental de análise, mas afirmam descartar o mesmo como uma abstração metafísica como o fazem os realistas. Os autores enfatizam a tomada de decisões como elemento central que provê os determinantes da ação. Essas decisões são tomadas por oficiais que agem para a sociedade política. Nesse sentido, uma análise apurada do comportamento organizacional se faz necessária para o entendimento da política externa. Somente através de um detido exame das esferas de competência dos atores envolvidos, sua comunicação, informações e motivações, nos ajudará a compreender de fato o comportamento de um Estado (HUDSON e VORE, 1995, p. 213).

Finalmente, o terceiro estudo fundamental na evolução do estado-da-arte em política externa foi "*Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*", publicado em 1956 por Harold e Margareth Sprout. A abordagem do casal busca ver o contexto da política externa contextualizando-a. Nesse sentido, os autores mostram a necessidade de uma análise do contexto psicossocial do indivíduo e grupos envolvidos com a tomada de decisões. Com isso, podem ocorrer incongruências entre o que é percebido e o que é objetivado no sistema

⁴ Utilizaremos aqui como referência a obra publicada para o espanhol de 1963, embora originalmente a versão em inglês seja de 1954 (SNYDER, BRUCK e SAPIN, 1963).

internacional. Afinal, a trajetória e visões de mundo de um grupo social ou indivíduo podem fazê-lo ter uma percepção errônea da realidade, comprometendo assim sua tomada de decisões. Para eles, as fontes dessas incongruências são diversas e o analista deve estar atento para avaliar como as pessoas respondem e agem perante contingências (SPROUT e SPROUT, 1954).

Os três estudos indicados trazem em comum algumas propostas que permeiam todo o pensamento analítico de política externa. Primeiramente, destaca-se a necessidade da compreensão das particularidades dos tomadores de decisão. Esse entendimento se manifesta no estudo de diferentes variáveis, tais como pressão doméstica dos grupos de interesse, ideologias reinantes e aspectos culturais. Segundo, espera-se que as informações sobre essas particularidades sejam incorporadas em análises de grandes categorias que possam construir teorias médias e transnacionais.

Ainda, nota-se que em comum os autores concordam que diversos ramos das ciências sociais auxiliam na compreensão do comportamento externo dos Estados. Torna-se imperativo não menosprezar os fundamentos fornecidos pela Sociologia, Ciência Política, Economia, Antropologia e Psicologia. Finalmente, é praticamente unanimidade dentro dos pressupostos teóricos da análise de política externa que compreender o processo de tomada de decisões se torna mais importante que definir os

resultados das políticas estatais, tal como proposto pela corrente realista.

1.3. A evolução posterior da disciplina

Como dito anteriormente, grande parte da primeira geração de analistas que debatem os três autores acima assinalados são fortemente influenciados pela onda behaviorista que permeia amplamente os estudos acadêmicos, especialmente nos EUA. Em geral, suas pesquisas se escoram em amplo número de variáveis quantitativas consolidadas em grandes bases de dados como o CREON (*Comparative Research on the Events of Nations*), financiadas por organismos do governo como a DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*). Em geral esses analistas basearão suas pesquisas em torno da proposta de Rosenau de se criar uma grande teoria de política externa (HUDSON, 2014).

Outro grupo não menos importante se desdobra em examinar estudos de caso inspirados nas proposições de Snyder, Bruck e Sapin (1963). Alguns deles se debruçam em mostrar os condicionantes e as variáveis que envolvem a dinâmica de pequenos grupos com força na arena governamental, caso das análises de Irving Janis (1981). Por outro lado, alguns pesquisadores passam a analisar o processo decisório e a política

burocrática de uma maneira ampla e fundamentada em casos vividos na Guerra Fria.

Dentre essa última corrente, destaca-se o estudo de Morton Halperin (1974), e ainda de maneira mais marcante, o produzido por Graham Allison, publicado em 1971, intitulado *“The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”*⁵. No livro de seis capítulos, Allison apresenta três maneiras de se compreender a Crise dos Mísseis vivida em 1962 por URSS e EUA e analisa os casos à luz dessas três explicações. A primeira explicação, intitulado Modelo I, mostra o Estado como ator unitário e racional, no mesmo viés pressuposto pelos realistas. Na segunda explanação, o Modelo II, Allison se desdobra em explicar o processo organizacional focando-se nos fatores intra-organizacionais, com seus procedimentos operacionais padrão (*SOPs – Standart Operating Procedures*) e relação entre chefes e oficiais. Finalmente, o Modelo III – provavelmente a principal contribuição de Allison – foca-se nos fatores inter-organizacionais, com seu jogo de poder residente nos meandros da burocracia e que colocam em postura de enfrentamento distintos atores importantes da arena governamental⁶.

⁵ Esse livro na verdade foi um desenvolvimento de um artigo publicado em 1969 na *American Political Science Review*, intitulado *“Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”*. ALLISON, Graham. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *American Political Science Review*, vol. 63, 1969, p. 689-718. Ver: (ALLISON e ZELIKOW, 1999).

⁶ Dada a importância desse estudo, no capítulo 4 teremos uma análise mais detida do mesmo.

Numa análise do contexto na qual se desdobra a tomada de decisões, inspirados pelo casal Sprout (1954) veríamos importantes análises promovidas por autores como Michael Brecher (1972). Esse último analisa o caso de Israel, demonstrando como o exame das variáveis psicoculturais são fundamentais na compreensão da política externa daquele país. Porém, até hoje os estudos mais difundidos dessa corrente foram os produzidos por Robert Jervis em 1976, intitulado *“Perceptions and Misperceptions in International Politics”* e o *“Foreign Policy Motivation: a general theory and a case study”*, de Richard Cottam (1977). Em ambos se mostra os riscos de uma percepção errônea em política externa. Essa poderia levar a consequências catastróficas em um mundo termonuclear polarizado entre duas potências. Nesse sentido, Jervis (1976) especificamente sugere que se trabalhe considerando a percepção do outro, e não só a sua própria. Além disso, aprender com eventos passados forneceria lições aos tomadores de decisões que ajudariam na adequação de um comportamento futuro⁷.

Para além das influências diretas dos três estudos fundadores das teorias analíticas de política externa, diversos outros estudos partiram na busca de aprimorar essa subárea das relações internacionais. Para além da primeira onda de estudos

⁷ O Capítulo 7 examina mais a fundo o papel das percepções e crenças individuais na política externa.

que nasce nos anos 1950 e são aprimorados nas décadas posteriores, estudos mais recentes aperfeiçoaram conceitos importantes como o papel do poder executivo, das burocracias e o que são preferências em política externa. Além disso, foram feitas diversas tentativas de criação de uma grande teoria que permitisse uma análise comparada em política externa dentro de distintas áreas temáticas. Esse debate será objeto da nossa discussão nos capítulos que se seguem.

2. POLÍTICA EXTERNA COMPARADA E ÁREAS TEMÁTICAS: TENTATIVAS, LIMITAÇÕES E AVANÇOS

2.1. Surgimento e evolução teórica da Política Externa Comparada

O estudo comparativo de política externa nasce como resposta ao desafio proposto pelo cientista político James Rosenau (1966). Esse autor sugeriu a construção de uma teoria transnacional e de múltiplos níveis de política externa em que se pudesse comparar e agregar diferentes comportamentos de países através da observação metodicamente mesurada de eventos como conflitos, atos diplomáticos e assinatura de tratados.

Dentro dessa perspectiva, destacam-se duas obras seminais de James Rosenau, publicadas respectivamente em 1966 e 1968. Na primeira, já mencionada anteriormente (ROSENAU, 1966), o cientista político norte-americano sugere a necessidade de “desenvolver uma concepção explícita de onde a causação é localizada nos assuntos internacionais” (ROSENAU, 1966, p. 41).

Para dar cabo a sua proposta, Rosenau sugere cinco conjuntos de variáveis que são fontes de explicação para o comportamento externo de sociedades em política externa: idiosincrasias, função, governamental, societal e variáveis sistêmicas.

O autor explica que **idiosincrasias** seriam as peculiaridades individuais dos tomadores de decisões que determinam e implementam a política externa. Ou seja, fala-se aqui das características de personalidade do tomador de decisão.

A variável da função seria a visão do ambiente exterior guardada por aqueles que exercem uma **função** importante na arquitetura governamental. Por exemplo, uma função próxima ao chefe de Estado ou de Governo pode ser fundamental na compreensão da tomada de decisões de um determinado Estado.

Já a variável **governamental** se refere àqueles aspectos da estrutura de governo que limitam ou realçam as escolhas de política externa, tais como sua estrutura, constrangimentos constitucionais e desenho dos três poderes.

No caso da variável **societal**, essa consiste de aspectos sociais que afetam o comportamento externo, porém não são impactadas diretamente pelo governo (por exemplo, grau de unidade nacional e perspectivas históricas).

No que se refere à variável **sistêmica**, esta seria relacionada a questões não-humanas já dadas que afetam o comportamento dos agentes, tais como desafios geográficos ou proximidade de uma potência militar.

Finalmente, para uma análise mais apurada por parte cientista social aplicado em temas internacionais, essas variáveis sistêmicas deveriam ser analisadas dentro de quatro áreas

temáticas, a saber: territorial, status, recursos humanos e recursos não-humanos. Uma análise dos eventos internacionais partindo dessas temáticas ajudariam a comparar diferentes contextos e encontrar máximas comuns em diferentes ambientes de formulação de política externa.

Posteriormente Rosenau deixaria de lado esta classificação sugerida em 1966. Em outro estudo de 1968, denominado “Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?”, o autor estadunidense ignora as arenas temáticas e reforça sua preocupação pelo fato do contraste de casos diferentes serem exceções naquele estágio de desenvolvimento da análise de política externa – fato que já preocupava Gabriel Almond muitos anos antes em seu estudo “Comparative Study of Foreign Policy” (ALMOND, 1950).

No entanto, Rosenau (1968) enxergava as possibilidades de mudança por conta de dois fatores: intelectual e histórico. Intelectual no sentido de que havia na época uma busca pela racionalidade científica através de uma análise funcional estrutural que visava colocar os sistemas em um mesmo patamar. Isso é visto com o forte viés funcionalista nas ciências humanas, representadas de maneira marcante na sociologia de Robert K. Merton e Talcott Parsons.

Já o fator histórico residiria no fato da proliferação de novos atores internacionais em uma era termonuclear. Dentro dos

Estados Unidos e, em menor medida, em outros ambientes acadêmicos, havia uma busca pelo entendimento de um mundo na qual pipocavam novos países, as empresas multinacionais começavam a ter um papel importante, e os indivíduos exerciam um papel importante na arena internacional. Fruto disso é, por exemplo, o marcante desenvolvimento dos Estudos para a Paz liderados por pensadores importantes como Johan Galtung (1969).

Historicamente, via-se a ascensão de atores fora do jogo das grandes potências, tal como visto na força de Gamal Abdel Nasser no Oriente Médio dos anos 1950 e 1960, assim como no processo de descolonização na África e Ásia. Assim, esse contexto histórico poderia ser o ambiente propício para gerar o desenvolvimento da abordagem comparativa como método de análise de política externa.

Incrementando o debate na tentativa de avançar o discurso da viabilidade de uma política externa comparada, Rosenau (1968) coloca que a política externa poderia ser analisada em três estágios: iniciatório, implementação e resposta. Essa classificação nitidamente mostra a forte influência do viés behaviorista no pensamento do autor. Quanto aos estágios de análise, o iniciatório se refere a atividades e condições que estimulam os atores internacionais, ou seja, os fatores que estimulam o comportamento estatal – ou, na linguagem

funcionalista, os *inputs*. O segundo seria o de implementação, na qual são geradas ações perante os estímulos do estágio anterior. Por fim, há o estágio de resposta – *feedback* ou *output* - a reações dos objetos fruto da mudança acionadas no estágio anterior.

Por fim, a análise desses estágios não pode ser dissociada em ambiente doméstico e externo. O estudo dos processos domésticos dos governos – objeto de análise da ciência política – não pode ser descolado do exame das variáveis sistêmicas da sociedade internacional – objeto de estudo das relações internacionais. Para ele, a política externa está para a ciência política e relações internacionais como a psicologia social está para a sociologia e psicologia. Analogamente, política externa e psicologia social não podem ser separadas dos campos que as geraram enquanto área de estudo.

2.2. Evento como variável fundamental na política externa comparada

O debate aberto pela inovadora mente de James Rosenau (1966 e 1968) incentivou uma ampla gama de estudos comparativos em política externa. Uma das expoentes em sistematizar e explicar o histórico da política externa comparada foi Valerie Hudson (2014). Para ela, é necessário ter em mente o legado do behaviorismo nos anos 1960 e 1970, o que explicaria o positivismo e a concentração das pesquisas nos EUA. Na busca de

um viés positivista que agregue dados e analise tendências generalizáveis,urgia-se naquele período determinar um dado tangível no exame da tomada de decisões em política externa. Como colocado por Valerie Hudson,

(...) é na Política Externa Comparada que nós vemos mais diretamente o legado do cientificismo/behaviorismo na genealogia da análise de política externa. A política externa não poderia ser estudada em conjunto: o comportamento em política externa poderia. Buscando uma analogia com o “voto” como *explanandum* fundamental nos estudos políticos norte-americanos behavioristas, analistas de política externa comparada propuseram o “evento” em política externa: o artefato tangível da tentativa de influência que é política externa, alternativamente visto como “quem faz o quê, quando, onde” nos assuntos internacionais (HUDSON, 2014, p. 21).

Esse evento poderia ser comparado com dimensões comportamentais, tal como negativo e positivo, ou com os instrumentos de política que teriam sido utilizados (instrumentos militares, econômicos, diplomáticos, etc.). Revelando-se leis generalistas, o analista teria que conduzir testes empíricos de diferentes tipos de nações através do tempo, propósito não cumprido pelas análises de caso único ou focada em poucas amostras. Surge então a necessidade de uso extensivo de métodos quantitativos, tais como análise de base de dados através de diferentes técnicas estatísticas (HUDSON, 2014, p. 21-22).

Incentivados por grandes projetos governamentais do período da Guerra Fria, os acadêmicos da área de relações internacionais encontraram financiamentos generosos para a construção de bancos de dados de eventos internacionais. Basicamente, grandes bases que consolidavam os eventos internacionais foram financiados pela *Defense Advanced Research Projects Agency* – DARPA, no português, Agência de Projetos Avançados de Pesquisa em Defesa – e pela *National Science Foundation* – NSF, no português, Fundação Nacional de Ciências. Aproximadamente US\$ 5 milhões financiaram bases de dados entre 1967-1981, montante significativo para o período em uma área que não demanda construção de infraestrutura laboratorial ou equipamentos onerosos.

Os projetos da DARPA e NSF compilavam eventos combinando dados de jornais, cronologias e documentos governamentais. Basicamente o fundamento dessas bases é codificar as variáveis dos comportamentos dos Estados. Assim, por exemplo, se um estado atacou o outro teria um código de identificação, se a tensão resultou em sanções econômicas seria outro e assim sucessivamente. O mesmo seria aplicado para outras variáveis tais como indicadores geográficos, regime político, entre outras. Como dito por Valerie Hudson, o número de variáveis codificáveis pode chegar aos milhões em uma base de dados desse porte (HUDSON, 2015, p. 22).

Entre as bases de dados criadas mais famosas estão a *World Event/Interaction Survey* (WEIS), a *Conflict and Peace Data-Bank* (COPDAB) e a *Comparative Research on the Events of Nation* (CREON)⁸. Atualmente, o *Correlates of War* (COW) e o *Polity* são bases amplamente utilizadas, especialmente por autores que pesquisam sobre o papel da democracia na construção da paz, como Bruce Russett e Paul Diehl.

Especificamente com relação ao CREON, Valerie Hudson (2014) coloca que nenhuma discussão sobre proposta de integração teórica e conceitual em análise de política externa poderia deixar de lado essa base. Philip Schrodtt (2011, p.11) explica que a base de dados de eventos CREON foi

(...) especificamente desenhada para o estudo das interações nos estudos de política externa. Seu esquema básico de codificação de eventos é similar ao do WEIS, mas o CREON adicionou mais de 150 variáveis lidando com contextos dos eventos, ações relacionadas e processos de tomada de decisões internas.

O autor ainda complementa que

Ao contrário da WEIS e COPDAB, CREON não codifica todas as interações durante um período de tempo: ao invés disso, ela cobre um conjunto aleatório de períodos de tempo entre 1959 e 1968 e um conjunto estratificado de 36 estados-nação que contém um número desproporcional de nações que

⁸ Para um maior detalhamento sobre as peculiaridades dessas bases de dados, ver SCHRODT, Philip. *Event Data in Foreign Policy Analysis*. Out. 1993. Disponível em: <http://eventdata.psu.edu/papers.dir/Haney.pdf>. Acessado em: 08 Dez. 2011.

falam a língua inglesa. O propósito do CREON é o estudo do processo de política externa, ao invés das respostas em política externa. Na prática isso significa que o CREON é mais adequado que o WEIS e COPDAB no estudo das ligações entre o ambiente processo de tomada de decisões em política externa e os resultados da política externa para decisões específicas, mas não pode ser utilizada para o estudo de respostas políticas sobre um período contínuo de tempo ou para nações que não estão na amostragem (SCHRODT, 2011, p. 11).

O primeiro exercício de integração destas bases de dados remonta a 1972-1973 através de pesquisadores que queriam compreender com maior clareza a venda de armas soviéticas ao Egito. Dentro dessa empreitada, Philip Stewart – um expert em União Soviética – junta-se a Margareth Hermann (especialista em psicologia política) e Charles Hermann (estudioso do processo de tomada de decisões) para analisar a problemática (HUDSON, 2014, p. 198).

O pouco sucesso em mostrar com clareza como o Politburo mudou sua posição com relação ao Egito, fez com que os pesquisadores envolvidos com o CREON buscassem aprimorar a base de dados. No CREON II, os analistas de política externa trabalharam de mão dadas com experts de diferentes nações (HUDSON, 2014, p. 199), o que ajudou na alimentação dos dados para o modelo. O modelo seguido pelo CREON II continuou a focalizar-se nas unidades de decisão.

O esforço integrativo do modelo do CREON teria sido uma das tentativas que mais se aproximaram do sucesso da ambição de Rosenau (1966) de se criar uma teoria em política externa. Não obstante, permaneceu nesse modelo a ausência da consideração de variáveis chave na análise do comportamento de um país em política externa, como por exemplo, a cultura e as normas.

Além disso, questiona-se se essa busca por uma teoria única em política externa não seria uma visão determinística da ciência que pouco condiz com a realidade analítica de um tema tão complexo como a política externa. Será diante de questionamentos como estes que a política externa comparada entraria numa crise paradigmática no final dos anos 1970.

2.3. Quando a quantificação não dá respostas: a crise na política externa comparada dos anos 1970 e 1980

Extensivas pesquisas quantitativas escoradas em bases de dados com milhões de variáveis não estariam isentas de fragilidades. O número imenso de variáveis, somada a um detalhamento descolado da perspectiva histórica, faz com que ao final dos anos 1970 a política externa comparada viva uma crise.

Na busca de sanar essas fragilidades, análises integradas que combinariam métodos quantitativos e qualitativos passaram a ser foco de autores como Michael Brecher já nos anos 1970. Não tardaria para que nos anos 1980 passasse a existir um desen-

cantamento generalizado com os resultados de amplas pesquisas baseadas em dados codificados. Isso levaria a uma crise paradigmática na área que trouxe amplos debates entre os entusiastas e críticos da política externa comparada.

Basicamente as respostas desapontadoras estavam relacionadas a três problemas. Primeiramente, uma complicação seria a parcimônia nas teorias que guiavam as pesquisas. Isso fazia com que abordagens simplistas fossem adotadas, muitas vezes descoladas da realidade concreta. Segundo, o excesso de quantificação tornou a abordagem comparativa difícil de operacionalizar. Além disso, há dados não mesuráveis quantitativamente que passavam em branco na análise comparada, tal como percepção, memória, emoção, cultura e história. Por fim, havia uma esperança nos resultados gerados pelas bases de dados e as pesquisas comparativas nelas baseadas (HUDSON e VORE, 2005, p. 220).

Outra fraqueza mostrada ao longo do tempo com a política externa comparada foi que os analistas simpáticos à abordagem quantitativa achavam que os tomadores de decisões dos Estados poderiam utilizar os dados como sistema de alerta prévio para novos problemas que surgiriam no ambiente internacional. Porém, a abordagem quantitativa comparada só gerou resultados óbvios e um vácuo na resposta das grandes

questões que estavam na mente de estadistas e acadêmicos (HUDSON e VORE, 2005, p. 211).

Posteriormente, analistas como Joe Hagan (1999) tentaram indicar o centro de comparação nas análises de política externa. Para Hagan (1999), não obstante os problemas já colocados, a apreciação comparada tem focalizado na estrutura do sistema político, padrões de oposição e atributos de liderança, de maneira que essas possam ser comparadas conforme diferentes contextos. Na impossibilidade dessa comparação,

(...) estudos transnacionais se limitaram principalmente à estrutura do sistema político, comparando o comportamento de política exterior de sistemas “abertos” e “fechados”. Muito poucos estudos tentaram capturar os fenômenos mais sutis dos padrões de oposição e os atributos do líder (HAGAN, 1999, p. 119).

Não obstante as tentativas de definição das variáveis para comparação, até o momento não há uma unanimidade na área sobre o que deve se confrontar no julgamento científico de determinados comportamentos externos. Nos dias atuais o desafio para a análise comparada de política externa ainda reside em desenvolver novos métodos comparativos que criem uma teoria de alcance médio. Ainda, cabe uma consideração maior dos dados trazidos por experts locais e o uso de uma análise de discurso conforme cada evento.

Nesse sentido, não se pode menosprezar o estudo de abordagens mistas que comparem trajetórias diferentes de países conforme diferentes eventos e fatos internacionais. Recortes históricos também podem ser utilizados para comparar diferentes atores internacionais. Por fim, não se pode deixar de considerar a inovação da modelagem computadorizada como o uso do *big data* (MADSEN et.al. 2016). Ou mesmo, uma abordagem fundamentada em comparação qualitativa, tal como visto com Marijke Breuning (2007).

2.4. Áreas temáticas e política externa comparada

Para além dos problemas já destacados em torno da política externa comparada, não se pode deixar de reconhecer o importante papel dessa abordagem no desenvolvimento das teorias de análise de política externa. Um ponto importante trazido por essa abordagem foi elevar a importância da definição de áreas temáticas para a análise do comportamento de um país.

Dentro das ciências sociais, é comum o debate em torno das áreas temáticas que envolvem distintos campos de conhecimento. Por exemplo, se analisarmos a sociologia, uma ciência que se consolida nos fins do século XIX e começo do século XX, essa se subdivide em áreas que auxiliam o pesquisador no desenvolvimento desse ramo científico. Nesse sentido, temos a

sociologia da educação, sociologia da religião, sociologia política, entre outras áreas temáticas.

No caso das relações internacionais, a subdivisão temática não teria se consolidado ainda da mesma maneira como na pedagogia ou sociologia. Ainda há debates se as Relações Internacionais seriam uma ciência em separado, ou se seria uma área temática da ciência política. Quando o assunto é Política Externa a discussão essa discussão se amplia ainda mais e ganha novos desafios. Afinal, política externa pode ser um campo específico? Caso não, seria parte do campo da Ciência Política ou das Relações Internacionais? Se sim, que áreas temáticas dariam base para uma análise apurada e metodologicamente orientada da mesma?

Na busca de uma resposta a esses questionamentos, James Rosenau foi um dos primeiros analistas preocupados em encontrar um ponto de acordo. Em seu estudo *“Pre-Theories and Theories of Foreign Policy”*, além de sugerir a necessidade da criação de uma concepção teórica que mostre as causas presentes dos assuntos internacionais, ele também chama a atenção para a necessária criação de áreas temáticas que facilite o manejo metodológico e teórico do analista internacional (ROSENAU, 1966).

Na definição do que seria uma área temática, James Rosenau define que ela consiste de

(1) um conjunto de valores, de sua alocação e potencial alocação que (2) leva os atores afetados ou potencialmente afetados a se diferirem grandemente sobre (a) a maneira em que os valores devem ser alocados ou (b) os níveis horizontais pelos quais as alocações devem ser autorizadas que (3) eles engajam em comportamentos distintos designados para mobilizar o apoio para a retenção de seus valores particulares (ROSENAU, 1966, p.81).

Essas áreas temáticas seriam úteis para sistematizar o conhecimento, de maneira que se previna um entrelaçamento desnecessário entre as fronteiras de conhecimento. Ao alocar os conhecimentos em áreas temáticas, se facilitaria a abordagem comparativa em política externa – campo que, aliás, o estudo de Rosenau (1966) desencadeou. Finalmente, o estudo desse analista sugeriu que há quatro áreas temáticas que alocam valores distintos para uma análise: territorial, status, recursos humanos e recursos não-humanos.

Figura 1: Matriz das Áreas Temáticas de Rosenau

		<i>Meios</i>	
		Intangível	Tangível
<i>Fins</i>	Intangível	Status	Recursos Humanos
	Tangível	Territorial	Recursos Não-Humanos

Fonte: POTTER, 1980, p. 408.

Esses sistemas verticais de análise sobrepassariam os níveis horizontais e influiriam todo o ambiente internacional (ROSENAU, 1966, p. 84). Logo, esses sistemas verticais seriam possíveis de ser comparados em distintos tempos históricos e conjunturas políticas, o que poderia levar a criação de uma teoria de política externa.

Além de Rosenau, uma série de outros autores reconhecem a importância de uma sistematização temática por áreas na política externa. Contudo, quando fazemos um panorama das respostas à proposta de Rosenau, nota-se que até o momento não se atingiu uma abordagem única para o debate sobre as áreas temáticas. Para William Potter, em um importante estudo publicado em 1980 sobre o panorama das áreas temáticas em política externa, o principal obstáculo para uma abordagem unificada seria a fraqueza dos autores em desenvolver indicadores adequados e medidas de áreas temáticas que sejam teoricamente significativas e possam ser largamente adequadas (POTTER, 1980, p. 409). Além disso, o mesmo autor reforça a dificuldade de operacionalização da proposta rosenauiana – seria o próprio James Rosenau que ignoraria em um estudo de 1967 as áreas temáticas anteriormente propostas em 1966.

Posteriormente, outros autores ousaram em buscar uma classificação temática em análise de política externa. Michael Brecher (1972), propusera quatro áreas: militar/segurança,

político-diplomática, econômico-desenvolvimentista e status-cultural. Como colocado por Potter,

O quadro conceitual de Brecher de 1969 para pesquisa e análise é multicausal em sua concepção e comprovadamente orientado a pesquisa. Seu artigo de 1969 também sugere a comparação entrecruzada de temáticas de relativo poder explanatório de diferentes conjuntos de variáveis que pudessem contribuir para modelos mais sofisticados de comportamento em política externa (POTTER, 1980, p. 409).

Além disso, o estudo clássico de Brecher (1972) busca desenvolver uma estruturação que apresente as relações entre as variáveis condicionantes e seus resultados em política externa. Para isso, apresenta que o ambiente de tomada de decisões envolve dois fatores: o ambiente operacional e o psicológico.

Outro pensador que busca sistematizar as áreas temáticas foi William Zimmerman (1973). Ao sugerir um paradigma geral para o estudo do processo de política externa, o autor se inspira no estudo de Theodore Lowi. Esse último divide as áreas temáticas na política em arenas designadas como distribuição, regulação, interação/proteção e redistribuição.

O que separaria uma área da outra seria a extensão e maneira em que os bens políticos poderiam ser desagregados (ZIMMERMAN, 1973, p. 1206). Nesse sentido, deve-se ter em consideração a política doméstica para analisar setorialmente a política externa. Nessa subdivisão, as temáticas podem cair no

pólo de indiferença (por exemplo, acordos técnicos) ou no pólo de poder (por exemplo, nos casos em que se debate o poder do Estado *stricto sensu*). As variáveis no caso seriam o impacto simétrico da política nos atores domésticos e a tangibilidade dos bens políticos gerados na ação externa.

Na categoria da distribuição, os bens políticos são tangíveis e tem impacto simétrico em atores domésticos (caso da corrida nuclear entre EUA e URSS e seu consequente envolvimento de toda a sociedade). Na categoria da regulação, temos coalizões apropriadas para aquela ação externa que não teriam impacto simétrico doméstico, mas geram bens políticos (caso de acordos técnicos que podem beneficiar alguns e prejudicar outros dentro da arena doméstica). Os temas que tem um impacto simétrico doméstico, mas na qual os bens políticos não seriam tangíveis, estariam na arena da proteção/interação (caso da análise de pequenos grupos ideológicos que podem ser impactados por uma política, como os envolvidos em uma ação protecionista de outra nação). Finalmente, na redistribuição se analisam temas que não geram bens políticos tangíveis, nem impacto doméstico (caso das análises sobre o papel das elites em uma nação) (ZIMMERMAN, 1973, p. 1208).

Diante desse modelo, Zimmerman não pretendia criar indicadores operacionais precisos nas diferentes áreas identi-

ficadas, nem aplicar seu paradigma para estudos aprofundados de quaisquer temas políticos específicos.

O que ele sugere, (...) em uma breve discussão sobre o processo de formulação política em vários Estados comunistas, é a potencial relevância transnacional do seu paradigma para 'Estados modernos razoavelmente integrados'. Ele também coloca a intrigante e ainda não-testada hipótese que 'diferenças no processo de criação de políticas através de áreas temáticas dentro de um dado Estado (os Estados Unidos e a União Soviética como casos nesse ponto) podem ser tão grande quanto às diferenças em processo de política externa dentro de uma arena particular de poder para os dois Estados' (POTTER, 1980, p. 411).

Outra contribuição no debate das áreas temáticas em política externa foi dada por coordenadores de grandes bases de dados de eventos internacionais, como foi o caso de Michael O'Leary e Charles Hermann nas bases sob suas responsabilidades (respectivamente, o PRINCE Project e o CREON - *Comparative Reseaech on Events of Nations*). No entanto, ambos teriam falhado por não ter uma premissa teórica que fundamentasse o agrupamento de temas ou conjuntos dos mesmos. Por exemplo, há diversas ambiguidades na compreensão de conceitos chave como democracia ou conflito.

Posteriormente, Potter (1980, p. 413-414) afirma que Charles Hermann e Roger Coate reviram os critérios para análise do CREON classificando-o em cinco áreas temáticas: segurança física, riqueza econômica, respeito/status, bem/estar e "outros".

Já Thomas Brewer, em um estudo de 1973, procurou consolidar a produção até aquele momento ao classificar as temáticas inspirando-se nas proposições de estudos anteriores. Nesse sentido, o autor cria as seguintes classificações: grau de ameaça, tempo de decisão, surpresa (inspirado em Hermann); tangibilidade de meios e fins (de Rosenau) e; impacto da alocação de recursos domésticos (de Theodore Lowi). Os indicadores dessas áreas seriam analisados à luz da participação das elites, da natureza da análise dos participantes do problema, da quantidade de conflitos entre agentes decisórios e dos tipos de resultados de política externa (POTTER, 1980, p. 414-415). O manejo de uma ampla gama de variáveis de grande dificuldade de mensuração daria ao modelo de Brewer difícil operacionalidade metodológica, não obstante a sua validade na tentativa de sistematização do debate do tema.

Finalmente, uma contribuição importante foi trazida por Robert Keohane e Joseph Nye no clássico *“Power and Interdependence”*. Ali, os autores demonstram ter em mente uma área temática quando analisam problemas específicos vividos pelos agentes decisórios em um mundo interdependente. Para eles, a estrutura do sistema seria variável conforme diferentes áreas e a natureza do regime internacional.

Embora céticos na definição clara de uma área temática, os autores mostram como alguns temas têm peculiaridades e

precisam ser analisados à luz da estrutura do sistema e do próprio tema. A junção entre estrutura do tema e do sistema geraria regimes, que por sua vez implicariam em processos de barganha que resultariam em *outputs* políticos (KEOHANE e NYE, 2011, p. 117-122).

Um exemplo nesse sentido pode ser dado no caso marítimo. A questão marítima tem uma peculiaridade técnica que se entrelaça com a busca de interesses das nações no território que abarca a maioria do globo. O entrelaçamento entre essa peculiaridade técnica e a busca de interesses na gestão do mar acaba por gerar regimes internacionais para administrá-lo. Por sua vez, esse regime ajudará no processo de barganha entre os atores, fato que trará resultados pontuais que voltará a impactar novamente tanto a temática como os interesses das nações (KEOHANE e NYE, 2011, p. 117-122).

Tentativa similar é feita por Mathew Evangelista em seu estudo de 1989 sobre as inovações da tecnologia nuclear nos EUA e URSS. O autor demonstra que a estrutura doméstica não pode ser considerada uma área temática à parte como propunha Zimmerman (1973). Porém, Evangelista defende que a segurança nacional seria uma área temática.

Para provar isso ele compara como a questão da segurança nacional evoluiu de maneiras distintas nos EUA e URSS, o que mostraria a adequação de se comparar estruturas domésticas

em um tema como a busca da tecnologia nuclear. Nesse sentido, não haveria razão de analisar a política doméstica como área temática de maneira descolada da realidade internacional (EVANGELISTA, 1989).

À guisa de conclusão, não se encontrou ainda uma base única que permita o teste de hipóteses em uma grande teoria em política externa e nem mesmo uma clara definição das áreas temáticas. Nesse sentido, seguindo as conclusões de Potter, provavelmente a abordagem de Keohane e Nye da comparação focalizada talvez seja a mais adequada para explorar o potencial explanatório de tipologias temáticas e identificar áreas temáticas que possam ser ligadas teoricamente com processos e resultados passíveis de comparação.

3. FORMAÇÃO DE PREFERÊNCIAS E MUDANÇA EM POLÍTICA EXTERNA

Dentro dos estudos analíticos de política externa, algumas questões conceituais permaneceram em aberto por anos. Uma delas gira em torno da formação de preferências em política externa, problemática fundamental na discussão dessa subárea da ciência política e relações internacionais. Em uma corrente que surge em contraposição à teoria realista, seria fundamental destrinchar o que seriam preferências em termos de interesse de uma nação. Pressupor que as preferências são pautadas sempre na busca de maximizar o poder estatal – tal qual proposto pelos realistas – seria uma suposição deveras limitada para uma corrente que se propõe em ir além de abordagens determinísticas.

Diante desse contexto, algumas questões importantes se abriam para um exame acadêmico mais minucioso. Por exemplo, quais seriam as variáveis estruturais e contingenciais que influenciariam a definição de preferências de um Estado? Quais estratégias a serem adotadas diante de uma preferência política dentro do sistema internacional? Como eu defino tais estratégias em contraposição ao conceito de preferência? Qual o papel da burocracia nesse contexto?

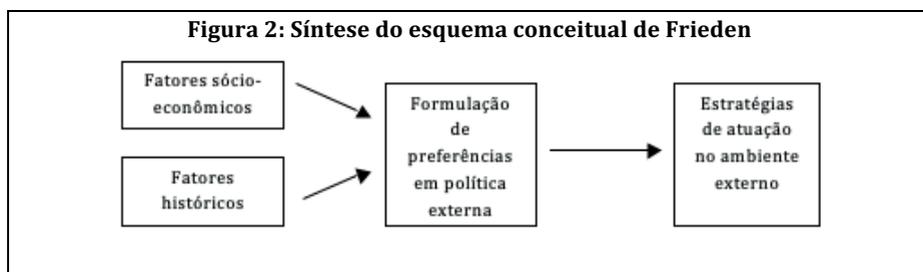
3.1. A contribuição de Jeffrey Frieden em preferências e estratégias em política externa

Perante tais questionamentos, um importante aporte foi fornecido por Jeffrey Frieden em seu estudo seminal publicado em 1999, *“Actors and Preference in International Politics”*. Para esse autor, considera-se que as fontes dos interesses nacionais e internacionais se denominariam preferências. Logo, o surgimento de tais interesses responde a uma preferência criada no seio dos atores que determinam a política estatal – sejam esses atores indivíduos ou a estrutura político-institucional do país (FRIEDEN, 1999).

Jeffrey Frieden considera basicamente preferências e estratégias sob um viés diferente. Na realidade, considera-se que um dado contexto um ator adota uma preferência para alcançar alguns resultados e adota algumas estratégias para alcançar esse possível resultado. As preferências antecedem as estratégias e são pensadas através de uma relação custo/benefício almejando alcançar os melhores resultados para a nação. Em resumo, só consigo conceber minhas estratégias (meios) se tenho claro quais são minhas preferências (fins).

Os atores que determinam as preferências seriam os indivíduos, que por sua vez atuarão através de instituições governamentais que definirão políticas públicas que strategi-

camente busquem dar cabo às suas preferências⁹. Por sua vez, tais preferências são influenciadas pelo ambiente socioeconômico e por fatores históricos. Em um contexto de crise mundial, por exemplo, preferências podem ser simplesmente a sobrevivência do Estado. Em outros contextos de menor tensão, tais preferências podem ser mais diversificadas e amplas conforme o interesse governamental ou do Estado em si.



Fonte: autoria própria, baseado em FRIEDEN (1999).

Já as estratégias são fruto do resultado da interação entre as restrições do ambiente e as preferências de outros atores. Logo, os tomadores de decisão atuarão calculando racionalmente o que outros países preferem em termos de ambiente internacional, o que o seu próprio Estado prefere e as restrições ambientais (por exemplo, geografia, recursos econômicos, recursos humanos,

⁹ O debate se o agente ou a estrutura são os principais determinantes na formulação de políticas é amplamente debatido nas Relações Internacionais, especialmente nas correntes teóricas de matriz construtivista. Para um debate construtivista sobre a temática dentro do viés da análise de política externa, ver CARLSNAES (1992).

entre outros). A consideração racional desse conjunto de variáveis gerará as estratégias na busca de cristalizar suas preferências.

Ainda para Frieden (1999), para um analista de política externa é fundamental evitar a confusão entre o que são preferências e o que são estratégias de comportamento exterior. Esta confusão é comum e pode gerar dificuldades analíticas para um teórico de relações internacionais. Para evitar essa armadilha, o autor fornece como exemplo uma analogia de uma empresa que pressiona o governo para proteção comercial frente ao ambiente externo desfavorável. O desejo de ter uma proteção comercial seria uma preferência. Para que ela se torne realidade, essa empresa pode usar como ferramentas de pressão o lobby para uma cota preferencial ou tarifação do ambiente externo – no caso, estratégias para ter suas preferências atingidas.

No sentido de evitar uma confusão conceitual entre preferências e estratégias, Frieden (1999) sugere que os teóricos de relações internacionais têm três maneiras para saber quais são as preferências de um ator. Primeiro, a suposição de que os atores sempre buscam maximizar seu poder – máxima fundamental dentro do pensamento realista de relações internacionais e que Frieden não se descola completamente. O problema dessa abordagem é que a linha entre o que supomos serem preferências ou estratégias são muito tênues e realmente podem se misturar

diante de um ator ambíguo na disseminação de seus discursos, pronunciamentos e documentos oficiais.

Segundo, podemos notar o que são preferências observando o que é revelado pelos atores. Essa observação se debruçaria em variáveis como sua ideologia nacional, elites nacionais e grupos subnacionais. Assim, sob este viés adota-se uma perspectiva analítica e pontual do espaço doméstico conforme suas diferentes características e peculiaridades. O risco ao se adotar esta segunda abordagem é que as preferências reveladas ao público por esses atores podem ser meras tautologias ou esconder estratégias.

Por fim, Frieden (1999) indica que o melhor meio de se obter uma clareza das preferências dos atores internacionais seria pela dedução. Isso requer uma teoria prévia sobre os fatores que afetam as preferências, sendo esses fatores internos ou do ambiente. Nesse sentido, pressupõe-se que se deve ter um bom conhecimento de fatores sociais, econômicos e históricos do ator que se pretende analisar.

Logo, o analista precisa ter uma formação generalista considerável para um bom exame das preferências. A vantagem dessa abordagem é que assim poderíamos objetivamente observar mudanças nas preferências. O problema principal seria que precisaríamos de teorias de preferências em cada contexto – o que pode dificultar a exequibilidade da análise em determinadas

circunstâncias. Além disso, todo analista tem uma natural limitação cognitiva de controle de um determinado número de variáveis, na qual um estudo amplo e de grande monta se torna um infatigável trabalho quase impossível de se realizar.

Não obstante as propostas de Frieden com relação a diferentes maneiras de se determinar as preferências de um determinado ator, outro ponto de grande importância são quem seriam os indutores nessa formulação das preferências. Outros autores como Charles Hermann auxiliam na compreensão do entendimento de quais seriam esses indutores.

3.2. Indutores de preferências e a mudança em política externa: o pensamento de Charles Hermann

Considerando-se a literatura produzida na análise de política externa, há inúmeras explicações de como se induz e se cria a preferência por parte de um ator dentro do plano externo. Embora Jeffrey Frieden traga aportes importantes na temática, outros autores como Charles Hermann desenvolveram importantes insumos para o debate.

Em uma seminal análise sobre o processo de mudança em política externa intitulada *“Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy”*, Charles Hermann indica como se formam as preferências em política externa. Diante de um contexto de mudança, a formação de preferências se daria por

quatro fontes, a saber: um líder predominante, ambiente burocrático, reestruturação doméstica e choque externo. Denominadas por Hermann “agentes de mudança primárias”, estas fontes geram processos decisórios que dão base a níveis de mudança em política externa (HERMANN, 1990).

Assim, o trabalho de Hermann traz uma contribuição decisiva para a literatura em dois pontos: primeiro, ao indicar os indutores na formulação de política exterior. Segundo, ao demonstrar como se pode pensar o curso de mudanças no rumo das políticas exteriores de um dado ator (Estado).

Os diferentes graus de mudança passam antes de tudo pelos chamados agentes de mudança primários, que nada mais seriam que os atores ou processos que iniciam o processo de transformação da política exterior.

O primeiro deles, o **líder predominante**, seria um indivíduo que goza de forte influência na cena estatal de uma nação. Diversos casos são vistos na história mundial recente de líderes com importante papel na condução dos assuntos externos de sua nação, como o caso de Adolf Hitler na Alemanha, Josep Stálin na União Soviética, Kim Jong-Un na Coreia do Norte, entre outros. Apesar das ideologias distintas, esses estadistas têm em comum a personalidade fortemente influenciadora das preferências e das estratégias de seus respectivos países, sendo capazes de ditar a agenda de atuação de sua nação.

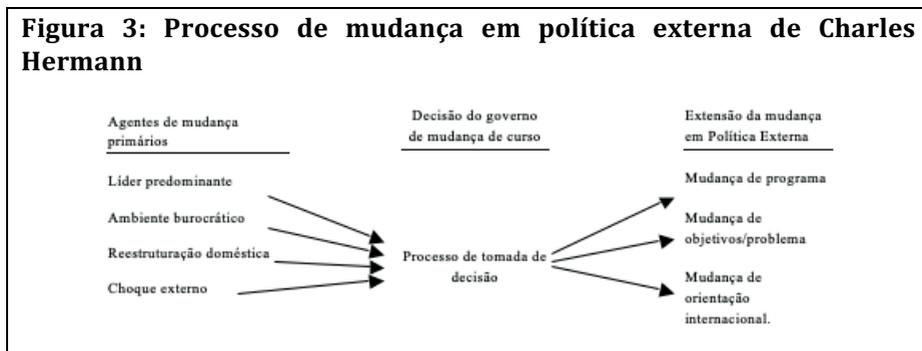
No caso do **ambiente doméstico**, esse pode mudar as preferências ou estratégias de política externa de diferentes maneiras. Uma delas seria quando prevalece a força de um indivíduo ou agência em particular dentro dos meandros burocráticos. Isso foi visto, por exemplo, no Brasil durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, na qual o assessor especial Marco Aurélio Garcia foi capaz de usar sua função na Secretaria de Assuntos Estratégicos para ditar pontos importantes da agenda exterior no período. A segunda maneira seria com o fortalecimento de um órgão em detrimento do outro, o que geraria diferentes *outputs* em termos de política externa.

No caso da **reestruturação doméstica**, este processo de mudança é gerado quando os procedimentos operacionais e as funções organizacionais mudam e se refletem no comportamento externo do Estado. Grandes processos de mudança nacional, como revoluções e mudanças de regimes, são fontes importantes para tais reestruturações. Historicamente, vemos as mudanças de preferências por reestruturação doméstica em casos como a o Irã após a Revolução Islâmica de 1979 ou mesmo no Golpe Militar de 1964 no Brasil.

Já no caso do **choque externo**, esses seriam fontes de mudança nas preferências que advém de fatores ambientais que vez ou outra impactam o globo. Os dois últimos séculos foram férteis em eventos que representaram um forte choque externo,

como visto nas duas grandes guerras mundiais, os ataques de 11 de setembro, as crises do petróleo nos anos 1970, a queda do bloco soviético e, mais recentemente, a pandemia proveniente da disseminação do coronavírus sars-cov-2.

Figura 3: Processo de mudança em política externa de Charles Hermann



Fonte: HERMANN, 1990, p. 13.

Tais agentes de mudança primários, como demonstrado na figura 3, geram a necessidade de decisão de alteração de curso dentro da estrutura de governo. A partir daí os resultados (outputs) podem ser de três tipos dentro da percepção de Hermann (1990). As mudanças podem partir de ajustes, passando por alterações no programa, alteração no objetivo e finalmente modificações na orientação internacional (HERMANN, 1990, p.5).

Uma mudança de ajuste (ajustamento) acontece quando o nível de esforço diante de determinada temática aumenta ou diminui por parte de um governo. Um exemplo de ajustamento pode ser visto no fortalecimento da cooperação com do Brasil com a África capitaneada pelo governo Luís Inácio Lula da Silva.

Embora essa cooperação já existisse em governos anteriores, a mesma se intensificou no seu mandato com abertura de embaixadas, visitas oficiais e incremento do comércio com o continente, fato que significou um ajuste no relacionamento do Brasil com a região como um todo.

A mudança/alteração no programa se dá quando são feitas mudanças nos métodos e meios pelas quais um problema é enfrentado. Exemplificando, teríamos aqui a política externa brasileira para Cuba durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Embora a cooperação com esse país se mantivesse com os mesmos objetivos presentes desde o governo José Sarney – uma política de baixo perfil focado na cooperação técnica e tecnológica – o programa passa a se alterar quando em abril/maio de 1998 o Brasil critica de maneira mais veemente o desrespeito aos direitos humanos naquele país.

Já as mudanças nos objetivos se dá quando uma problemática ou objetivo de política externa é trocado ou simplesmente deixado para trás. Isso pôde ser visto com a mudança de rumos da política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva, com um foco maior na cooperação Sul-Sul. Tal postura significou uma alteração no objetivo, com participação mais ativa em foros de discussão com os blocos e fóruns regionais BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e IBAS (Fórum de

Diálogo Índia, Brasil e África do Sul) e atuação em problemáticas de países em desenvolvimento como a questão nuclear iraniana.

Finalmente, a mudança de orientação internacional seria quando uma forma mais extrema de reorientação envolve a redirecionamento perante o mundo como um todo (HERMANN, 1990, p.5). Um exemplo seria a política externa do Brasil no governo Jair Bolsonaro. Através da subserviência aos interesses dos EUA e o distanciamento do Sul Global, somado a uma orientação ideológica de extrema-direita, o Brasil mudou radicalmente sua postura diante do mundo, focalizando em uma postura distante do multilateralismo e da autonomia preconizada em sua história de política exterior. Algo similar foi visto no governo George W. Bush diante do choque externo dos ataques de 11 de Setembro, na qual o foco deixa de ser a promoção do livre comércio e as ameaças criminosas transnacionais para dar lugar ao combate ao terrorismo.

Logo, as quatro fontes de mudança acima enumeradas são capazes de gerar formações de preferências radicalmente diferentes daquelas que determinado Estado teria em período anterior ao ascensão do agente de mudança primário.

Finalmente, Hermann (1990) sugere também que há sete fases de desenvolvimento da agenda de uma política exterior de um país. Estas etapas não seguem uma sequência lógica linear que possa ser generalizada por parte de um analista internacional.

Entre esses estágios estão: 1) formação de expectativas iniciais; 2) estímulo de atores externos e do ambiente; 3) reconhecimento de informações discrepantes; 4) postulado de uma conexão entre um problema e a política adotada; 5) desenvolvimento de alternativas; 6) construção de consenso interno para a escolha e; 7) implementação de uma nova política (HERMANN, 1990, p. 14).

Para além dos argumentos de Hermann que hoje já se configuram como uma análise conceitual de referência em APE, outros autores também debatem a influência dos atores domésticos na formação de preferências em política externa. O assunto vem sendo debatido entre os principais atores da área, assim como no próprio surgimento das teorias de processo decisório com o texto de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin e no seu posterior desenvolvimento na famosa obra de Graham Allison, *The Essence of Decision*, de 1971. No quarto capítulo veremos detidamente as teorias em torno da burocracia e seu papel em política externa.

3.3. O papel do presidente na formulação de preferências

Dentro da burocracia de um Estado com um regime presidencialista, um agente com capacidade de influenciar decisivamente a política externa é justamente o Presidente da República. Os instrumentos de poder que um presidente têm pode permitir a ele ter um papel atuante na política externa. Essa

atuação é denominada *diplomacia presidencial*, conceituada por Sérgio Danese como a “(...) condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 13). Logo,

(...) o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido (DANESE, 1999, p.25-26).

Este forte papel do presidente na formulação de preferências em política externa tem o Brasil como grande exemplo nas últimas décadas. Para analistas como Octávio Amorim Neto, Jeffrey Cason e Timothy Power (AMORIM NETO, 2011; CASON e POWER, 2009), o presidencialismo brasileiro traz consigo uma forte influência do poder executivo em política externa – como visto nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva com a “diplomacia presidencial”. Conforme colocado por Amorim Neto, a influência presidencial na política externa não seria algo novo. Dos projetos de lei relacionados a política exterior entre 1989 e 1998, 86% deles foram redigidas pelo Poder Executivo. Igualmente, tanto as Constituições de 1946, como a de 1967 e 1988, determinam o

executivo e o presidente como chefe das relações diplomáticas (AMORIM, 2011).

Cason e Power colocam que a formulação de política externa nos governos Cardoso e Lula trouxeram consigo o aumento de atores que influenciam a política externa e o advento da diplomacia presidencial. Neste sentido, notou-se que ambos os presidentes aumentaram consideravelmente suas participações em foros internacionais e visitas a outras nações. Com isso, buscava-se determinar o teor das agendas conforme a preferência particular de seus partidos ou mesmo pessoais.

Essa postura não é vista como de todo positiva. Para Cason e Power (2011, p. 135), a política externa brasileira se tornou mais sujeira a caprichos presidenciais, feita às pressas e erodiu o princípio de não intervenção em assuntos externos.

No caso dos Estados Unidos, uma série de analistas internacionais e cientistas políticos têm igualmente se desdobrado em explicar o papel do presidente na política exterior do país. Conforme um estudo feito por Jeffrey Peake (2001), naquele país a influência presidencial dependerá do quanto o tema está tomando atenção do Congresso, da mídia e da opinião pública.

Na análise de Peake, utilizando como método a análise estatística, ele conclui que os temas em que o presidente tem maior margem de manobra são os que envolvem menos participação do Congresso dos três atores acima mencionados.

Como exemplo, ele analisa o caso da interferência norte-americana na América Central e Caribe nos anos 1980. Dado que a temática era menos saliente no âmbito do Congresso no período, o Presidente Ronald Reagan teve maior margem de manobra para atuar fortemente em casos como Irã-Contra, na invasão de Granada e na derrubada do General Alberto Noriega no Panamá.

Outro achado importante de Peake é que o presidente só pode atender a um número dado de temas em determinado momento, o que implica desatenção a inúmeros outros. Nesse sentido, a burocracia pode jogar um papel importante ao endereçar os temas menos salientes. Ainda, se o Congresso está focado em dado tema, sobra-lhe margem de manobra para influenciar as preferências em outro fora da órbita congressista.

Não obstante as diferenças da força do presidente em determinados temas, ao dispender o capital político necessário para exercer influência, “os presidentes podem de fato ser com sucesso definidores de agenda [em política externa]” (PEAKE, 2001, p. 83). Não obstante, estes presidentes dependem de uma burocracia que necessita ser melhor compreendida. Este será o objeto de estudo do próximo capítulo.

4. A BUROCRACIA DOMÉSTICA E A DINÂMICA ORGANIZACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA

4.1. As origens do debate: a obra pioneira de Snyder, Bruck e Sapin

No ano de 1954, a área acadêmica das relações internacionais assistiu um grande desenvolvimento no seu debate teórico-metodológico com a publicação do texto *“Decision-making as a Approach to The Study of International Politics”*, escrito pelos cientistas políticos Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin (SNYDER et.al., 1963). Além de ser um marco na área, esse estudo se insere também como um dos principais na análise burocrática e organizacional na temática de política externa. Como lembra o analista espanhol Celestino del Arenal,

O primeiro trabalho que se coloca dentro da análise do processo de decisões é o que em 1954 publicam Snyder, Bruck e Sapin. Essa aplicação sistemática da análise do processo da tomada de decisões nas relações internacionais constitui um importante desafio às concepções tradicionais e tem sido considerada por alguns especialistas como um marco crucial no estudo da política exterior. O debate teórico-metodológico desenvolvido por esses autores deve colocar-se, tanto histórica como metodologicamente, dentro do movimento behaviorista. Seu enfoque representa a primeira tentativa de aplicar o rigor metodológico das ciências behavioristas ao estudo da política exterior (ARENAL, 1999, p. 251).

O trabalho de Snyder (*et. al.*), antes de querer dar base a uma teoria geral de política externa, busca consolidar os alicerces de referência para análise do processo decisório. Até por isso o texto toma um caráter bastante didático com uma explicação pontual e metódica dos conceitos sugeridos e desenvolvidos. Essa maneira de explanar suas ideias seriam, acreditam os autores, a mais eficaz para iluminar uma perspectiva de política internacional que mostre os complexos determinantes e condicionantes do comportamento do Estado (SNYDER *et. al.*, 1963, p. 191). Contudo, para tal análise se pressupõe situar a análise ao nível do Estado.

Um conhecimento de *todos* os Estados se tem de embasar no conhecimento de *um* Estado, mediante a utilização de um esquema que permitirá a construção analítica das características de ações comuns a todos os Estados concretos. Isto é, o modelo de um Estado de ficção cujas características são tais que nos permitem dizer certas coisas acerca de todos os Estados reais, com independência das diferenças que possam se apresentar em alguns aspectos (SNYDER *et. al.*, 1963, p. 190).

Ainda, os autores estabelecem o Estado-Nação como a unidade de ação política das relações internacionais. Mesmo com a existência de entidades supranacionais que imprimem novos condicionantes aos governos, tais como a Organização das Nações Unidas ou o Fundo Monetário Internacional, o âmbito decisório da

política internacional se concentra no Estado, agente que dá a palavra última na tomada de decisões na arena internacional.

Apesar da autonomia que o Estado teria na efetivação de suas decisões, esse se insere dentro de uma coletividade, sendo somente mais um ator em uma dada situação internacional compreendida por uma série de variáveis. Nessa conjuntura, a ação estatal voltada ao ambiente político externo existe

(...) quando se dão os seguintes elementos: ator (ou atores), fins, meios e situação. A situação é definida pelo ator (ou atores) segundo sua relação com outros atores, com possíveis fins, com os possíveis meios e segundo a forma em que fins e meios se constituem em estratégias de ação sujeitas a fatores relevantes da situação (SNYDER et. al., 1963, p. 194).

Dessa maneira, a ação do Estado derivará do ambiente em que ele se relaciona e da definição frente ao meio situacional. Essa definição será estabelecida pelos órgãos decisórios. “A ação do Estado é a ação realizada pelos que atuam em nome do Estado. Por conseguinte, o Estado é seus órgãos decisórios” (SNYDER et. al., 1963).

Aqui podemos perceber o pioneirismo desses autores ao tratarem da decisão do Estado não como um processo monolítico definido pelo governo. A ideia de governo que os realistas tratam como uma “caixa preta” é constituída por órgãos, e estes, por sua vez, são constituídos de funcionários que tem uma percepção

subjettiva de cada fato internacional. Os órgãos decisórios do governo se tornam, sob essa perspectiva, os atores da análise de política externa.

Tendo em conta os aspectos enumerados pelos autores, percebemos a importância que tem a situação e o meio-ambiente em que se insere determinado órgão decisório na iminência de uma escolha de política externa. Na aplicação dos critérios de aceitabilidade de um ator no seio da formulação da política, adicionam-se três características: percepção, escolha e expectativa (SNYDER et. al., 1963, p. 195).

Um agente decisório irá sempre atuar tendo como pressuposto a percepção que tem de determinado ator, adotando uma escolha que seja adequada as suas expectativas diante do jogo de braço político. A tomada de decisões diante dessas três características sempre se dará dentro de determinada situação/ambiente composta por diversas variáveis.

A situação/ambiente pela qual a orientação política do Estado se efetiva merece ser explicada conforme determinados fatores que geram aquela conjuntura. Esses fatores são chamados por Snyder (*et. al.*) de marcos (*settings*).

Marco é (...) uma categoria de fatores e condições potencialmente relevantes que possam influir sobre a ação do Estado. (...) Marco externo designa, em geral, os fatores e condições que re-fundamentam os limites territoriais do Estado, as ações e reações de outros Estados (de seus órgãos decisórios) e as

sociedade para que atuam e o mundo físico (SNYDER et. al., 1963, p. 196).

Portanto, “o marco é um conjunto analítico para sugerir certos tipos de influências e limitar o número de fatores não-governamentais com que há de operar o estudioso da política internacional” (SNYDER et. al., 1963, p. 196). Esses marcos externos serão os estímulos à decisão escolhida pelo Estado, conforme a percepção, escolha e expectativa dos órgãos decisórios variantes a cada conjuntura¹⁰.

Se nas análises existentes até então os fatores e condições determinantes à decisão estatal seriam a política interior, a opinião pública e a posição geográfica, no caso do estudo de Snyder et. al. (1963) as variáveis sugeridas são outras. Organização social, caráter e comportamento do povo e habitat físico são os marcos que os autores introduzem como os principais que orientam a ação estatal (SNYDER et. al., 1963, p. 196).

Na continuidade desse estudo, Snyder e seus colegas focam na gênese das decisões internacionais. Definindo o conceito, eles vão dizer que “gênese de decisões é um processo que conduz à seleção, a partir de um número limitado, socialmente definido, de projetos alternativos problemáticos, de um projeto encamiñado a conseguir o futuro estado de coisas pensado pelos órgãos

¹⁰ Vê-se aqui a forte predominância, como já dito antes, da ideia central do estímulo-resposta permanente nas análises behavioristas independente do campo científico de análise.

decisórios” (SNYDER et.al., 1963, p. 197). Escolhida a ação a seguir, os órgãos assumem a responsabilidade sobre a mesma e a torna oficial conforme o consentimento dos principais funcionários do núcleo governamental, sendo esse por sua vez composto de membros de órgãos como ministérios, secretariados, posições no poder executivo, e correlatos.

A ação escolhida será efetivada por uma unidade de organização, com autoridade para representar legitimamente o Estado na divulgação e efetivação de sua decisão. Essas unidades são os órgãos principais no processo decisório do governo. Por exemplo, nos Estados Unidos podemos enumerar como unidades de organização/decisão a Casa Branca, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, o Congresso e, dependendo do tema, atores domésticos como o Departamento de Justiça ou de Agricultura. Já no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, Presidência da República, ou algum outro órgão conforme o tema em debate, seriam os que atuam na efetivação do processo decisório em política externa. Essas unidades de decisão são estimuladas pelos marcos interno e externo e se comunicam dentro do Estado. Cada qual possui seus valores e expectativas para determinada situação que o país deve agir.

4.2. *Processo organizacional diante de uma decisão externa*

Na análise de política externa é importante entender o marco institucional em que se inserem as unidades de decisão, haja vista que os procedimentos tomados por aquelas unidades serão condicionados ao funcionamento, normas e diretrizes dessas subdivisões governamentais. Por outro lado, segundo Snyder et.al. (1963), em termos de análise é importante salientar que “só os funcionários do governo são considerados decisórios ou atores”. Ou seja, só quem ocupa um cargo intimamente ligado ao procedimento externo do Estado que pode ser considerado um agente decisor na análise de política externa.

Porém, isso não significa ignorar fatores ou atores extragovernamentais que possam influir no governo. Um líder sindical, por exemplo, não é agente decisório, porém pressiona deputados e governo em prol de interesses particulares e podem assim influir indiretamente no processo decisório (SNYDER et. al., 1963, p. 200).

Nesse sentido, os autores sugerem que analistas de política externa concebiam que órgão decisor não seria sinônimo de órgão do processo decisório. *Órgão decisor* seria aquele que tem o poder de efetivação da decisão governamental, por exemplo, um órgão decisor poderia ser a câmara legislativa de determinado país que dá a palavra final em uma declaração de guerra ou mesmo

o gabinete da presidência ou do governo que contra-ataca uma ação bélica.

Já um *órgão do processo decisório* são todos os órgãos governamentais que, mesmo não levando adiante a palavra final, tem capacidade de influir ou participar de determinada decisão de política externa. Como exemplo, podemos citar o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Embora não seja um órgão que influa e comunique diretamente na política externa como é feito pelo Ministério de Relações Exteriores, seus regramentos e ações podem impactar outros atores internacionais através de medidas como, por exemplo, barreiras técnicas ao investimento em áreas ambientais. Assim, o IBAMA está envolvido no processo decisório, mas não seria usualmente o órgão decisor na temática ambiental em termos de política externa.

A diferenciação acima colocada por Snyder *et. al.* (1963) auxilia o analista ao fornecer um marco conceitual que facilita o entendimento dos atores influentes no seio governamental. Como sugerido por esse estudo, serão os órgãos decisórios que atuarão através de ações que comunicam a postura exterior de um país e também cristalizam a sua política externa.

Essas ações decisórias em política externa teriam três determinantes fundamentais: 1) *esferas de competência*: só quem participa da unidade de decisão tem o poder decisório de opinar e

eventualmente agir em determinada ocasião; 2) *comunicação e informação*: será do diálogo e debate de expectativas entre as unidades de decisão que o Estado agirá; 3) *motivação*: cada unidade tem sua expectativa e percepção de resultados que a motiva no processo decisório.

Não obstante o grande avanço teórico trazido pelos autores e sua importância nos estudos internacionais, no modelo de Snyder (*et. al.*) podem ser levantadas algumas críticas à sua aplicabilidade. Por exemplo, o caráter deveras racional sugerido por esses autores nem sempre prevalece nas relações internacionais. Contudo, isso não exime a importância fundamental da pesquisa no estudo da política externa, haja vista que trouxeram à tona o debate do processo decisório e abriram novas perspectivas de análise dos fenômenos internos que motivam a ação dos Estados. Tais perspectivas aqui introduzidas se desdobraram em diversas outras análises, influenciando obras de grande relevância nas teorias do processo decisório em política externa, como a produzida por Graham Allison.

4.3. Os estudos de Graham Allison e seus debates

A discussão em torno da análise político-burocrática nos auxilia a entender os meandros e restrições que geram uma tomada de decisões voltada ao plano externo. Apesar da importância incontestável dos estudos de Snyder *et. al.* (1963) no

desenvolvimento teórico da questão da política externa, os estudos internacionais que tratam sobre o processo de tomada de decisões governamentais ganharam um novo ímpeto com a publicação da obra do analista norte-americano Graham Allison. Seu livro *“Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”*, de 1971, representou um marco no estudo sobre a decisão nas relações internacionais.

Esse livro foi resultado do desenvolvimento de um artigo publicado em 1969 (ALLISON, 1969) que analisava a Crise dos Mísseis de Cuba ocorrida em 1962 sob três modelos de análise teórica. Dividido em seis capítulos, o livro alterna três capítulos teóricos e três históricos. Estes últimos explicam o mesmo episódio – a Crise dos Mísseis – sob os três ângulos teóricos diferentes sugeridos nos outros três capítulos. Segundo Allison, os capítulos conceituais de *“Essence of Decision...”* visam aprimorar a visão geral das análises de política externa e relações internacionais. Ao apresentar um conjunto de categorias para análise da política externa, o autor visa solapar a ideia de não teorização da natureza da política externa e suas disjunções. Por fim, ao desafiar as principais categorias e hipóteses básicas utilizadas pelos principais analistas de política externa, Allison gera duas alternativas conceituais distintas para a explicação do comportamento externo dos Estados.

O desenvolvimento teórico das Relações Internacionais até os estudos de Allison se baseava principalmente na explicação das decisões estatais sob uma ótica estatocêntrica, com base no modelo de ator racional clássico (no caso o Estado-Nação). Esse modelo, também conhecido como realismo, Allison se refere como “Modelo I”. Comentando o Modelo I de Allison, Celestino del Arenal afirma que

Neste modelo a opção é considerada como um resultado de atos mais ou menos intencionais de governos monolíticos baseados em meios lógicos para alcançar objetivos determinados. O modelo representa um esforço por relacionar a ação com um cálculo racional. Assume-se que o decisor procura atuar racionalmente, ou seja, realizar a solução ótima em situações perfeitamente delimitadas e limpidamente definidas, assim como hierarquizar e maximizar as opções escolhendo a alternativa mais positiva. Ela supõe distinguir claramente os objetivos e as opções possíveis e as consequências de cada opção antes de tomar a decisão. A decisão de bloquear Cuba no conflito dos mísseis seria o resultado de tais cálculos (ARENAL, 1990, p. 256).

Indo além dessa perspectiva, Allison sugere dois novos modelos de análise do comportamento externo dos países. Um deles é o Modelo do Processo Organizacional – *Organizational Process Model* (ou Modelo II). O outro é o Modelo da Política Governamental (Burocrática) – *Governmental (Bureaucratic) Politics Model* –, ou Modelo III.

O Modelo II considera o comportamento do governo sob uma ótica que difere consideravelmente do Modelo I. Aqui a

política externa é considerada não como uma opção racional pré-estabelecida, mas sim como uma consequência do funcionamento dos componentes organizacionais da estrutura do Estado. Assim, “o comportamento do governo pode ser entendido de acordo com um segundo modelo conceitual, menos como escolhas deliberadas e mais como *outputs* de grandes organizações funcionando de acordo com padrões de padrão de comportamento” (ALLISON, 1971, p. 67).

Nesse sentido, o Modelo II tem muitas similitudes com o modelo proposto por Snyder (*et. al.*) que anteriormente destrinchamos, já que ambos veem as decisões governamentais como um resultado do produto (*output*) das rotinas dos órgãos governamentais participantes do processo decisório.

Ainda, o Modelo II traz como unidade básica de análise a ação governamental como uma consequência das informações e procedimentos (*outputs*) seguidos pelas organizações da estrutura do governo. Em suma,

a análise factual do comportamento do governo se focaliza nos *outputs* executados por indivíduos de organizações, bem como nas capacidades organizacionais e o posicionamento das peças no jogo de xadrez. (ALLISON, 1971, p. 79)

Nesse sentido, quando temos em conta o Modelo II como perspectiva de análise, os atores analisados são as organizações que sustentam o governo e suas rotinas, tais como Ministérios das

Relações Exteriores, de Defesa, poder executivo, entre outras eventualmente a depender do país analisado. Sob essa ótica devemos ter em conta as prioridades de cada organização em determinado assunto da política externa do país, seus objetivos particulares, os grupos de pressão que agem nessas organizações e as recompensas que essas recebem conforme as decisões tomadas conjuntamente no núcleo de governo.

Bruce Bueno de Mesquita, em sua obra “Principles of International Politics” (BUENO DE MESQUITA, 2004), também faz uma detida revisão do debate sobre o papel da burocracia e dos grupos de interesse em política externa. Essa perspectiva considera que os atores centrais na formação das preferências são os burocratas e os grupos de interesse. A preferência adotada pelos Estados estaria intimamente relacionada com o auto interesse dos burocratas e grupos que dominam a política externa do país. Nesse sentido, a formação de preferências nem sempre seriam racionais, mas sim seguiriam conforme interesses particulares do bloco no poder.

Esse bloco por sua vez escolhe suas preferências conforme as funções organizacionais que eles exercem no poder. Cada organização – como, por exemplo no caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, etc. – tem um diferente papel organizacional no Estado e defenderá um

interesse nacional conforme também o interesse da organização. Suas preferências tenderão a ser aquelas que ajudem esse órgão a ter um papel preponderante na política exterior da nação.

Outro fator a ser considerado são as hierarquias dentro das organizações. Diversas vezes, a força de um líder dentro de uma determinada burocracia pode ser fundamental na formulação de preferências, como já demonstrado no estudo de Charles Hermann explanado anteriormente.

Geralmente as organizações têm procedimentos operacionais padrão – *Standart Operating Procedures* (SOP) (ALLISON, 1971, p. 83) – que estão pré-estabelecidos para diversas ocasiões. Um conjunto desses SOP's de diversas organizações dá base a um programa ou repertório a ser utilizado que a política externa de um determinado país precise enfrentar. Apesar dos programas e repertórios facilitarem na escolha da decisão, estes podem ser insuficientes para a situação, principalmente se essa exigir uma postura de mudança. Como o cenário mundial é de constante mudança, os procedimentos e rotinas das organizações precisam levar em conta necessariamente uma diversidade de cenários em que precise agir.

No debate sobre o papel das burocracias na formação das preferências em política externa, Bruce Bueno de Mesquita coincide com Allison de que se torna importante considerar os procedimentos operacionais padrão. Para ele, as SOPs são desenhadas tendo em mente auxiliar os tomadores de decisão

diante das pressões do cargo e da rotina diária de seu trabalho. Além disso, é uma maneira do governo limitar a competição entre diferentes órgãos burocráticos. Seriam esses procedimentos que facilitariam o processo de tomada de decisões em condições normais e também diante de pressões. Tais SOPs estariam cristalizadas através de regulamentos, estatutos e leis internas que regem internamente cada órgão burocrático.

No Modelo II o papel do poder executivo se torna importante à partir do momento que esse núcleo é o que decide quais organizações jogam:

Os líderes de governo estão no topo de um conglomerado de organizações. Apesar dos limites da habilidade da liderança em controlar as mudanças dos objetivos de uma organização em particular ou seus procedimentos operacionais padrão, muitos temas importantes que exigem ação governamental requerem que esses líderes decidam quais organizações irão pagar por tais programas. Assim, alguns tipos de mudanças importantes no comportamento de governos podem tomar lugar com poucas mudanças no paroquialismo de uma organização e seus procedimentos padrão. O grau dessas mudanças será limitado pelo alcance dos programas organizacionais existentes (ALLISON, 1971, p. 83)

Analisando a importância da utilização do Modelo II, Allison também adiciona que

A fortaleza do discurso desse paradigma em mostrar as tendências organizacionais constitui uma marcante mudança de perspectiva. O exame da ação do governo em termos destes conceitos e proposições a grosso modo formulados podem ser

frutíferas. Por exemplo, com um mínimo de informação sobre as organizações que constituem um governo e suas rotinas e procedimentos, um analista pode significativamente melhorar algumas das expectativas geradas pelo Modelo do Ator Racional. Mas a fim do paradigma obter um forte embasamento em um caso específico, o esqueleto dessa generalização discursiva deve ser concretizado pelas informações das características das organizações envolvidas (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 185).

Sem dúvida, a proposta do Modelo II de Allison representou um grande avanço ao trazer a importância do entendimento dos meandros de uma organização atuante e suas rotinas que impactam na política externa. Nesse sentido, ao acrescentar novos pressupostos no que antes já havia sido proposto por Snyder, Bruck e Sapin, esse estudo proporcionou um desenvolvimento da análise organizacional do comportamento internacional de um país.

Cabe-nos agora destrinchar o terceiro modelo de Allison, o Modelo da Política Governamental (Burocrática). Este modelo considera o governo não como um grupo monolítico, mas sim como um núcleo com vários jogadores centrais em um jogo competitivo por excelência. “O nome do jogo é política: a barganha ao longo de circuitos regularizados entre jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo” (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 144).

Entende-se sob a ótica deste modelo que o comportamento do governo pode ser entendido não só por *outputs* organizacionais (como o é no Modelo II), mas também por resultados de jogos de barganha entre os principais atores que dirigem e decidem politicamente no Estado-Nação que lutam entre si por poder dentro da estrutura governamental.

Em contraste com o Modelo I, o Modelo governamental (burocrático) político vê não um ator unitário, mas ao invés disso muitos atores como jogadores – jogadores que se focam não em uma temática estratégica simplesmente, mas em diversos problemas intranacionais; jogadores que agem em termos de nenhuma consistência nos objetivos estratégicos, mas ao invés disso de acordo com várias concepções de nacional, organizacional, e objetivos pessoais; jogadores que aplicam decisões governamentais não como uma escolha simples, racional, mas pelo ‘toma lá, da cá’ que é a política (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 255).

Sob essa perspectiva, uma análise do comportamento externo do governo diante de determinado tema pede a identificação dos principais jogadores e os jogos de poder implicados em dado assunto que exige uma postura externa. Pressupõe-se então, diferente do Modelo I, que os líderes governamentais têm interesses competitivos, e não homogeneamente convergentes. Deste modo, a formulação de política combina um processo de conflito e construção de consensos.

No Modelo III a unidade básica de análise é a ação governamental como resultante da burocracia estatal.

As decisões e ações políticas do governo são resultantes intranacionais: *resultantes* no sentido que acontece não como uma solução escolhida para um problema, mas ao invés disso como resultado do compromisso, conflito, e confusão entre oficiais com distintos interesses e influência desigual; *política* no sentido que a atividade pelas quais as decisões e ações emergem é melhor caracterizada como a barganha ao longo dos canais regularizados entre os indivíduos membros do governo” (ALLISON, 1971, p. 162).

Essa terceira perspectiva de análise proposta por Allison exige do analista a obtenção de informações sobre as regras do jogo, os processos das unidades de decisão, quem joga um papel fundamental no governo, quais as habilidades e a reputação dos decision-makers mais proeminentes, além da distribuição do jogo do poder. Nesse sentido, invariavelmente o analista deverá dotar-se de ferramentas metodológicas que o permitam saber dos bastidores desse jogo de poder dentro do Estado, sejam elas entrevistas, análise de conteúdo da imprensa, entre outros.

4.4. Críticas e desenvolvimentos analíticos dos modelos de Allison

Das proposições de Allison pode-se resumir, grosso modo, que o Modelo I leva em perspectiva uma análise baseada no balanço e estabilidade de poder entre os atores do sistema internacional, ou seja, os Estados sob a ótica do realismo clássico. Já o Modelo II centra-se nas rotinas organizacionais dos órgãos estatais que geram o comportamento externo estatal. Por fim, o

Modelo III visa analisar a política externa sob o ângulo das características internas do jogo político interno burocrático do Estado em que a investigação científica se debruça.

Um aspecto que chama atenção no conjunto das três proposições teóricas de Allison é que ele não considera os três modelos excludentes, mas sim complementares. Cada qual teria sua validade ao trazer a importância de uma faceta do processo de tomada de decisões. Enquanto o estado sempre age na busca de maximizar seus interesses (Modelo I), essa mesma busca se dá dentro de um ambiente organizacional com suas peculiaridades (Modelo II), em que se vê um jogo de poder entre distintas figuras de relevância dessas organizações (Modelo III)¹¹.

Além de Allison, o analista político Morton Halperin é outro autor importante na análise político-burocrática. Ele destaca a necessidade de entender o jogo burocrático envolvido na formulação da política externa e suas conseqüentes percepções destacando exemplos históricos relacionados a política de defesa dos EUA nos anos 1960 e 1970. Com isso, o autor reforça os argumentos de Allison mostrando como a política burocrática precisa ser analisada para entender a tomada de decisões em

¹¹ Em um pós-escrito anexo a sua obra de 1971, Allison sugere que aos três modelos se pode adicionar um paradigma que analise outras variáveis como os processos individuais cognitivos, ou a psicologia dos atores centrais do processo decisório do Estado. Dada pertinência de estudar e examinar a percepção sob o ponto de vista do processo de tomada de decisões, o capítulo 7 dessa obra tratará especificamente dessa problemática.

conflitos como a Guerra do Vietnã e a Guerra Fria (HALPERIN, 1974).

Contudo, embora seja de grande relevância a contribuição de Allison, o ponto que se pode levantar como crítica a ele e a Halperin pode residir no pouco detalhamento de como funciona de fato a política burocrática. Além disso, a consideração da complementaridade dos três modelos gera críticas à Allison, haja vista que para alguns analistas tais modelos seriam por si só excludentes.

Lawrence Freedman critica Graham Allison por simplificar demasiadamente o que seriam os realistas (historiadores de relações internacionais, teóricos, etc.) (FREEDMAN, 1973). Outra crítica, também advogada por Freedman, é de que o modelo de Morton Halperin e Graham Allison deixa de lado a estrutura do poder do sistema político. Isso faz com que os autores falhem em encontrar padrões intrínsecos ao sistema e tirem o foco das verdadeiras regras do jogo: a política de poder.

Além das críticas acima enumeradas, embora Allison se proponha a explicar a Crise dos Mísseis de 1962 em três modelos paradigmáticos, aquele autor privilegiaria o modelo III (Política Burocrática), deixando ao Modelo I em uma “categoria residual” (FREEDMAN, 1976, p. 436). Com isso, Freedman critica veementemente a análise de preocupações paroquiais de burocratas e

militares que só impede a tentativa de estabelecer exames teóricos mais amplos (FREEDMAN, 1973, p. 448).

Crítica parecida é fornecida por Stephen Krasner em seu artigo *“Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”*, publicado em 1972. No artigo, Krasner sustenta que as propostas de Allison, referendada por Halperin, levam a um caminho ilusório, perigoso e constrangedor: ilusório por minimizar o papel do presidente, perigoso por solapar os pressupostos da democracia ao mitigar a responsabilidade de altos oficiais e constrangedor por oferecer aos líderes uma desculpa para suas falhas e permitir a analistas inúmeras interpretações de uma mesma temática a depender como interpreta as disputas internas de poder (KRASNER, 1972, p. 160).

Não obstante, as críticas de Krasner e Freedman soam mais como uma defesa dos pressupostos realistas do que uma crítica firmemente embasada contra os autores da análise político-burocrática. Na conjuntura da década de 1970, quando são publicados ambos os artigos, os estudos de Allison e Halperin se tornaram uma constante nas análises de política externa, enfraquecendo os pressupostos e prerrogativas teóricas dos realistas que se mostravam fragilizadas para compreender ações norte-americanas que se distanciavam do propalado racionalismo realista – vide aqui, por exemplo, as dificuldades dos EUA em explicar prudentemente a Guerra do Vietnã.

Muito mais fundamentadas estão as críticas propostas por Jonathan Bendor e Thomas Hammond (1992) ao indicarem a fraqueza de critérios claros na acepção das unidades de decisão e na ausência de parâmetros objetivos para análise do jogo burocrático (RODER, 2011, p. 31). Faltam elementos para uma ligação lógica entre os três modelos, não obstante Allison afirmar que eles são complementares. Além disso, outro ponto bem levantado por Bendor e Hammond é a linha tênue entre os Modelos II e III. Muitas vezes esses se confundem, parecem se sobrepor e dificultam a estruturação conceitual de um dado objeto de pesquisa.

Para os mesmos autores, a inserção dos pressupostos das teorias de escolha racional e/ou da teoria dos jogos poderia minimizar essas fragilidades dos pressupostos de Allison na definição hierárquica da burocracia (BENDOR & HAMMOND, 1992, p. 319). Por fim, conforme indica a cientista política Ariane Roder ao analisar o artigo de Bendor & Hammond, também foi objeto de críticas a

(...) ausência na mensuração dos cargos, principalmente no que se refere ao presidente, que tem como função selecionar os membros que ocuparão a alta hierarquia da administração pública, escolhendo a orientação pretendida, bem como detendo o poder de influência sobre o comando dos ministérios e demais burocracias (RODER, 2011, p. 31).

Outras duas questões em aberto nos estudos de Allison e Halperin seria uma definição clara dos tipos de atores que fariam parte da burocracia e que seriam capazes de tomar decisões. Ainda, há também o questionamento de quais seriam os efeitos que as unidades de decisão poderiam trazer às políticas externas resultantes. São diante de questões como essas que Margareth Hermann se debruça no sentido de dar continuidade e novas respostas dentro do discurso trazido por Allison e Halperin.

4.5. A sistematização teórica de Margareth Hermann acerca das unidades de decisão

Um aspecto de grande importância em uma análise de política externa que considere o processo organizacional e burocrático seria uma boa definição e clareza das unidades de decisão e o papel desenvolvido por seus atores internos. Quando consideramos um exame do jogo interno doméstico, é deveras necessária a clareza de quais seriam as unidades que realmente tomam as decisões no âmbito interno de um país.

Visando clarificar a definição de quais são as unidades de decisão e o seu respectivo papel, Margareth Hermann¹² afirma que

¹² Aqui peço licença ao leitor para uma nota pessoal e de homenagem que não posso me negligenciar. No Encontro Anual da International Studies Association em 2017, em Baltimore, EUA, tive a honra de apresentar em um painel coordenado por Margareth Hermann que foi intermediada por uma amiga em comum, Marília Souza (FECAP-SP). Sabendo que compartilhava a mesa com uma das maiores pesquisadoras na história do pensamento das Relações Internacionais, me preparei ao máximo para apresentar algo

os modelos tradicionais de análise de política externa estariam preocupados em examinar as unidades de decisão e declarar uma como a mais influente. Isso não facilita a compreensão da formulação de políticas propriamente ditas. Além disso,

Muito da literatura sobre processo de decisão, bem como de relações internacionais, tem se focalizado nas restrições que limitam o que as unidades de decisão podem fazer, falhando em levar em consideração a variedade de caminhos pelas quais aqueles envolvidos em formulação de políticas podem modelar o que acontece. Unidades de decisão são frequentemente os participantes ativos na formulação de política externa (HERMANN, 2001, p. 48-49).

Soma-se a essas críticas o fato das análises das unidades de decisão deixarem de lado diferentes contextos e estruturas político-econômicas de diferentes nações (HERMANN, 2001, p. 49). Tenta-se aplicar um modelo que não cabe para realidades distintas, o que compromete o caráter analítico.

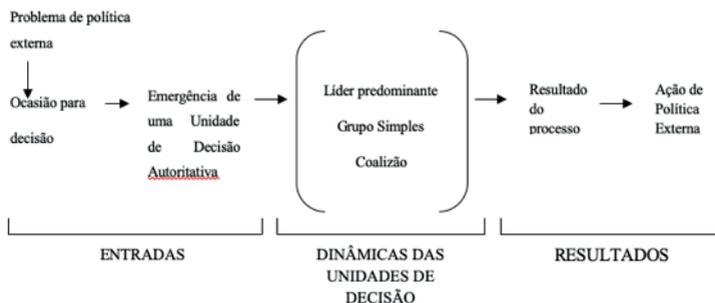
Utilizando os estudos de Allison como base, Hermann propõe uma reavaliação de como examinar as unidades de

minimamente aceitável diante de Hermann. Terminado o painel, seguimos a convite dela para um jantar. Ali ficou patente para mim, no papel de pesquisador e professor ainda no início de sua trajetória, que a grandeza de uma carreira deve estar permeada também pela humildade e capacidade de ouvir. Foi inspirador notar que uma senhora com um trabalho consolidado, com décadas de experiência, se mostrava sinceramente interessada em ouvir os jovens pesquisadores para compreender os caminhos novos no campo de análise de política externa. Esta nota reforça, mesmo que de maneira inapropriada, o testemunho pessoal da importância da Margareth Hermann não só como formadora ativa da história da Análise de Política Externa, como também como ser humano.

decisões. Para ela, as tomadas de decisões seriam respostas a problemas de política externa ou ocasiões para decisões. Nessa conjuntura, as decisões seriam tomadas por três instâncias de autoridade que definem os fatores chave que colocam o processo em ação. Finalmente, ligam-se os processos de decisão alternativos a resultados particulares.

Dentro da estruturação proposta, as unidades de decisão seriam de três tipos: o líder predominante, o grupo simples e a coalizão de múltiplos atores autônomos. O líder predominante é aquele indivíduo que pode determinar a ação da política externa, à maneira como foi feito por anos por Fidel Castro em Cuba ou na Alemanha do III Reich. Já o grupo simples seria aquele conjunto de indivíduos que podem coletivamente determinar um caminho de atuação para o plano externo, como visto historicamente nos gabinetes ministeriais britânicos. Finalmente, a coalizão de múltiplos atores autônomos seriam aqueles atores compostos de grupos, indivíduos e representantes de diferentes instituições em que nenhum sozinho teria capacidade de decisão, como se pode notar no caso do Irã da década de 2000 até os anos recentes.

Figura 4: Estrutura das unidades de decisão de Margareth Hermann



Fonte: HERMANN, 2001, p. 52.

Para Hermann, dependendo do problema as três unidades podem agir de maneira diferente. Isso gerará diferentes resultados de política externa. Por exemplo, o líder predominante age em dependência da sensibilidade que ele tem frente a um problema no contexto político. Quando ele vê um problema como pouco sensível, a tendência é que ele atue isoladamente. Já quando ele vê uma temática como moderadamente sensível, o líder tende a não tomar nenhuma ação, ou coopere, ou a faça dentro de um comprometimento assimétrico (dependendo de cada situação). Finalmente, quando ele é muito sensível a determinado problema, teoricamente ele buscaria um compromisso mútuo (HERMANN, 2001, p. 73).

Já o grupo simples sempre estaria polarizado entre aqueles que buscam minimizar o conflito e os que pensam que o conflito é inevitável. Por vezes, pode acontecer que os grupos reconheçam a inevitabilidade de determinada conflito e atue acatando a regra da maioria (HERMANN, 2001, p. 73).

Por fim, a coalizão tende a colocar normas e mútuo compromisso nas situações de crise. Quando não há como estabelecer normas claras, temos uma ação simbólica fragmentada. Não obstante, quando as regras favorecem uma maioria, uma parte inevitavelmente prevalecerá. Por fim, se a normas pedem uma unanimidade, como respostas há ou um impasse ou um compromisso mútuo (HERMANN, 2001, p. 73).

Ao tipificar as unidades, Margareth Hermann proporciona um avanço frente ao proposto por Graham Allison, Morton Halperin e o estudo conjunto de Richard Snyder com Bruck Sapin e Henry Burton. As proposições de Hermann são relevantes ao fornecer uma estrutura conceitual que nos permite definir melhor as unidades de decisão de política externa de um determinado país. Tal definição permite um exame mais apurado do quê se pesquisar e como compreender a estruturação da burocracia estatal.

5. REGIMES POLÍTICOS E DESENHO INSTITUCIONAL EM POLÍTICA EXTERNA

5.1. Regimes Políticos e Política Externa

O amplo debate na academia sobre os regimes políticos passa inevitavelmente pela temática da política externa. Conceitualmente, nesse livro utiliza-se a definição conceitual de regime político de Lucio Levi, que o define como

“[...] o conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições. As instituições constituem, por um lado, a estrutura orgânica do poder político, que escolhe a classe dirigente e atribui a cada um dos indivíduos empenhados na luta política um papel peculiar. Por outro, normas e procedimentos que garantem a repetição constante de determinados comportamentos e tornam assim possível o desenvolvimento regular e ordenado da luta pelo poder, do exercício deste e das atividades sociais a ele vinculadas” (LEVI, 2007).

Como continua Levi (2007) “a estrutura do regime, ou seja, o modo de organização e seleção da classe dirigente, condiciona o modo de formação da vontade política”, o que não é diferente quando esta vontade é dirigida ao mundo externo.

Logo, a compreensão de como se dá o processo de tomada de decisões envolve um entendimento de como um ou outro regime político se estrutura na tomada de ações para o plano externo. Dentro dessa discussão, alguns questionamentos que se

abrem são: afinal, como um regime democrático se comporta frente ao mundo externo? E com relação aos regimes autoritários, quais seriam as diferenças principais? Haveria um padrão de atuação externa conforme o modelo governamental de uma dada nação? Algum regime seria mais propenso a entrar em guerras do que outros?

São perguntas como essas que diversos cientistas políticos se debruçam ao analisar a relação entre os regimes políticos e política externa. Na busca de compreender com maior clareza os pormenores desse debate, apresentaremos em seguida a posição da chama *teoria da paz democrática*, corrente que defende que a democracia tende a uma postura internacional pacífica, diferentemente de regimes autocráticos. Em seguida veremos as proposições de Ronald Rogowski ao explicar como as instituições domésticas afetam a política externa. Finalmente, a seção será concluída com uma explicação sobre o papel do poder legislativo na formulação de política externa.

5.2. *Teoria da Paz Democrática e seus críticos*

A teoria da paz democrática parte do pressuposto de que a cultura democrática e a estrutura institucional da democracia são promotoras e geradoras da paz. Seus pressupostos remontam ao clássico de Immanuel Kant, “A Paz Perpétua”, somados à ideia do presidente norte-americano Woodrow Wilson. Esse último,

como um dos principais defensores da Liga das Nações, presunha que a paz internacional dependeria da proliferação de nações com regimes democráticos.

Atualmente a corrente teórica vem sendo amplamente analisada e discutida por autores como Bruce Russett, Paul Diehl, Patrick James e Katherine Barbieri, embora tenha o estudo de Michael Doyle (1983) como base seminal da discussão. Neste estudo, Doyle (1983, p. 213) resume que

[...] Quando os estados respeitam os direitos uns dos outros, os indivíduos são livres para estabelecer laços internacionais privados sem interferência do Estado. Intercâmbios lucrativos entre comerciantes e intercâmbios educacionais entre estudiosos criam uma rede de vantagens e compromissos mútuos que reforçam sentimentos de respeito público.

Estes compromissos mútuos, por sua vez, tendem a diminuir a incidência de conflitos armados, o que faria com que a expansão de regimes democráticos possa caminhar *pari passu* com a construção da paz global e maior intercâmbio comercial entre os Estados. Como bem resume o mesmo Doyle (1983, p. 213), “ninguém deve argumentar que tais guerras [entre democracias] são impossíveis; mas evidências preliminares parecem indicar que existe uma predisposição significativa contra a guerra entre estados liberais”.

Tais premissas se ancoram em uma crítica ao paradigma realista das relações internacionais, haja vista que uma das

fragilidades fundamentais do mesmo é a fragilidade na explicação do porquê o mundo liberal busca se pacificar em episódios como o pós-guerras e mesmo no século XIX (ver DOYLE, 1983, p. 218).

Desde o estudo seminal de Doyle (1983), proponentes da *teoria da paz democrática* se baseiam em amplas pesquisas quantitativas que usam as bases de dados Polity e Correlates of War (COW). As duas bases possuem uma ampla compilação de centenas de variáveis sobre os conflitos internacionais nos últimos três séculos.

Os estudos da teoria da paz democrática se ancoram em duas premissas. Primeiramente, é colocado que o fato das normas e pressupostos de resoluções de conflitos serem claros para democracias (cultura democrática) permite que nesse regime político a paz seja mais provável. Acordos de paz são mais prováveis de acontecer em democracias, haja vista que elas experimentaram mediação, negociação e compromisso dentro de sua ordem interna (JAMES et. al. 2006).

Segundo, as divisões institucionais e *check and balances* da democracia restringem a probabilidade de conflitos (estrutura institucional). Nesse sentido, em seu comportamento externo, as democracias tenderiam a uma política externa mais pacifista e negociadora. Como na estrutura democrática o processo político é mais lento que em uma autocracia, há mais tempo para que uma decisão de entrada numa guerra seja revogada (JAMES et.al.,

2006). Ainda, os líderes democráticos precisam prestar contas de suas ações e estão constantemente preocupados com o eleitorado que pode reelegê-lo, diferentemente de um ditador ou líder centralizador.

Logo, para os autores dessa corrente, a cultura democrática somada à estrutura institucional democrática condiciona a política externa de um país a promoverem a paz e defender os valores ligados a negociação e o compromisso mútuo. Isso é igualmente visto com a promoção do comércio entre os mesmos.

Não obstante os resultados amplamente ancorados em dados empíricos, os autores da teoria da paz democrática não tem se isentado de inúmeras críticas de diversos analistas. Utilizando a mesma base de dados COW, Zeev Maoz e Nasrim Abdolati publicaram em 1989 um estudo analisando os conflitos internacionais entre 1816 e 1976 (MAOZ e ABDOLATI, 1989). O objetivo do estudo era determinar as relações entre tipos de regimes e envolvimento em conflitos. Para isso, eles colocam os regimes em duas tipificações: democrática e autocrática.

Os resultados da pesquisa indicaram que não há necessariamente uma relação entre tipos de regimes e seu envolvimento em conflitos no nível nacional de análise. Ou seja, regimes democráticos não se tornam isentos de recorrentes conflitos e levantes civis.

Na extensão do sistema internacional, Maoz e Abdolati (1989) notam estatisticamente que há uma tendência maior de pacificação em casos de desentendimentos entre democracias e democracias, assim como entre autocracias e autocracias. Porém, quando os dois atores são heterogêneos (autocracia *versus* democracia), a tendência aos conflitos aumenta. Por fim, com base nestes resultados, os autores concluem que a resposta para a pergunta se as democracias são ou não mais propensas a guerra seria a de que depende do nível de análise, o que coloca em xeque as generalizações anteriormente propostas por Doyle (1983).

Outra crítica à teoria da paz democrática pode também considerar outras variáveis. Uma delas é que a teoria prioriza seus pressupostos enfatizando o número menor de conflitos interestatais entre democracias. No entanto, o mundo pós Guerra Fria encontra a escalada de conflitos intraestatais que não são menos violentos, cruéis e prejudiciais do que os conflitos interestatais. Esse achado pode hipoteticamente sugerir que a teoria da paz democrática pode estar descolada da realidade hodierna.

Levanta-se também criticamente que o número de democracias na história tem sido muito pequeno para que possamos já fazer um panorama dos impactos desse regime nos conflitos internacionais. Sem uma boa amostragem para análise,

tornar-se-ia impossível um exame adequado da relação entre democracias e propensão a conflitos.

Por fim, Laura Neack nos lembra que os estados democráticos estiveram por um longo tempo unidos contra o bloco soviético e passaram a dominar o mundo em termos econômicos (NEACK, 2002). Logo, ela questiona se a teoria da paz democrática não poderia servir como uma justificativa para o imperialismo, fato que poderia ser inferido como hipótese com a ação de promoção da democracia capitaneada pelos EUA em suas incursões no Afeganistão e Iraque no pós 11 de Setembro.

Não obstante suas críticas, a teoria da paz democrática tem se mostrado uma corrente de grande importância na análise de como um regime político pode influir na política externa. Com suas amplas pesquisas quantitativas, os teóricos dessa corrente tem mostrado que a democracia pode ter um papel importante na pacificação de conflitos internacionais. Contudo, embora apresente a importância do desenho institucional em política externa, a teoria da paz democrática não prioriza a conceituação dos pormenores do funcionamento dessa estrutura. Essa preocupação ganharia posteriormente substância com os estudos de Ronald Rogowski e Lisa Martin, conforme veremos a seguir.

5.3. Instituições na formulação da política externa

Conforme visto anteriormente, o regime político é composto por um conjunto de instituições que lutam pelo controle do exercício do poder dentro de um dado país. Nesse sentido, para um analista preocupado em compreender a relação entre o regime político e a política externa de um país, torna-se necessária também a compreensão de como as instituições podem condicionar o papel do Estado na arena internacional.

Um dos aspectos de maior relevância na análise do comportamento dos Estados é o funcionamento de suas instituições, haja vista que são elas que dão cabo às ações estatais, além de representá-los no sistema internacional. O estado-da-arte das teorias de processo decisório em política externa está intimamente ligado à explicação dessa variável fundamental que condiciona e atua diretamente na consecução das ações estatais.

Um dos autores a contribuir com esse debate é Ronald Rogowski. Em seu estudo *“Institutions as Constraints on Strategic Choice”*, o autor analisa em que medida as instituições políticas afetam a política externa (ROGOWSKI, 1999). Embora reconheça que as pesquisas sobre a relação entre regimes governamentais e comportamento externo estariam em sua infância, sua sistematização do papel das instituições na política externa auxilia

de maneira ímpar na compreensão clara da maneira como diferentes arranjos institucionais afetam a política exterior.

Em sua obra, o autor propõe a análise de três conjuntos de variáveis que determinam o grau que dada instituição joga no tema da política externa de um dado país. Essas instituições, por sua vez, são capazes de afetar a maneira como um país responde seus desafios em termos de política exterior. As variáveis são:

- 1) franchise (ou concessão): a extensão dos grupos cujas preferências importam no jogo que leva ao processo decisório, tendo em mente aqui tamanho e filiação dos grupos;
- 2) representação: sistema e métodos em que os que representam o *franchise* são selecionados, em especial número e processo de eleição;
- 3) regras de decisão: grau de centralização decisória e o quando e como os representantes se comprometem como um corpo em busca de um modo de ação, assim como as agências com poder de veto (*veto points*).

Compreender estas três variáveis nos ajuda a entender a capacidade institucional de influir na política externa por parte de um dado órgão de Estado. Essas três características afetariam a política externa de cinco maneiras.

A primeira seria no viés da política: pelo fato de controlar o processo, as instituições modelam a maneira com que os interesses nacionais podem ser definidos. Isso acontece igualmente nos objetivos da política exterior (ROGOWSKI, 1999, p. 116). Quando um grupo em particular ganha espaço na política exterior (*franchise*), tende-se a dar um peso maior a uma determinada política em detrimento de outras. Ainda, quanto mais fragmentada a representatividade e menor o período de mandato, maiores são os particularismos e oportunismos em termos de viés político. Por fim, a multiplicidade de corpos deliberativos e a quantidade de pontos de veto (*veto points*) definem como a política será conduzida.

A segunda questão afetada é a credibilidade dos compromissos. Dependendo do número de obstáculos e regras permanentes no sistema político de uma nação, a credibilidade dos compromissos da mesma poderá mudar sensivelmente. Regras relacionadas a ratificação de tratados, a separação dos poderes e a disciplina partidária, são exemplos de questões institucionais que podem afetar a credibilidade de um país no plano externo (ROGOWSKI, 1999, p. 117). Ainda, quanto mais ampla a base de apoio à coalizão no poder, maior seria a credibilidade dos compromissos exteriores.

A coerência e estabilidade da política é o terceiro aspecto que é impactado pelas três variáveis anteriormente citadas.

Mesmo que nem sempre quebre suas promessas e tradições, governos e alianças podem atuar inconsistentemente com o passar do tempo. Para Rogowski, isso seria fruto da extensão pela qual as instituições domésticas solidificam preferências de grupos e indivíduos (ROGOWSKI, 1999, p. 117-118). A depender da fragmentação ideológica dos grupos que ocupam o poder e da divisão de classes, tal coerência também pode sofrer mudanças significativas.

A quarta variável, a mobilização e projeção de poder, dependerá de componentes institucionais interessados em encorajar investimentos e mobilizar recursos naturais para diferentes fins. Essa mobilização e projeção, por sua vez, serão influenciadas principalmente por regimes vistos como legítimos na sociedade política. Por fim, a depender do número de sistemas de veto, a mobilização e projeção pode se tornar mais dificultosa para um determinado governo (ROGOWSKI, 1998, p. 118).

Finalmente, o ambiente estratégico é o último aspecto influenciado pelas variáveis institucionais propostas por Rogowski. Como colocado pelo autor, há estratégias de política externa que só são viáveis diante de um regime monárquico, enquanto outras só podem existir em modelos presidencialistas ou parlamentaristas. Se a representação política se dá por um corpo concentrado de formuladores de políticas, será a estratégia

do mesmo que prevalecerá no plano externo. No entanto, no caso de um regime institucional delegativo e de forças políticas fragmentadas, as estratégias podem deixar de ter uma linha coerente de política externa – o que torna mais difícil para um analista definir as estratégias prevalecentes (ROGOWSKI, 1999, p. 119-120).

Diante do arcabouço acima explicado, na visão de Rogowski concebe-se que as instituições têm um valor fundamental na análise das estratégias adotadas por um país em sua política externa, embora o autor reconheça que as pesquisas sob a perspectiva por ele sugerida ainda são incipientes e ainda pouco exploradas. Ainda que tenhamos essa fragilidade, Rogowski sugere que não se pode perder de vista que agentes decisórios e representantes são guiados por auto-interesse e levam em consideração as estratégias e ações de outros atores à luz do desenho institucional de um dado Estado (ROGOWSKI, 1999, p. 135-136).

Com relação a conflitos internacionais, diferentes desenhos institucionais resultam em diferentes probabilidades de resposta à guerra. Segundo o estudo de Joe Hagan (1994), *Domestic Political Systems and War Proneness*, há diferentes perspectivas de análise do desenho institucional que nos ajuda a compreender a possibilidade ou não de um governo ir à guerra.

Uma das perspectivas reside em compreender como a estrutura do regime afetaria na probabilidade de se fazer guerra. Esta estrutura, por sua vez, ajuda a definir o comportamento da liderança política e, no caso das democracias, poderia gerar tendências mais pacifistas – algo que o autor segue em linha com a acima explanada teoria da paz democrática. Isso se daria pelo fato dos regimes democráticos serem menos propensos à guerra por conta das restrições burocráticas e da cultura democrática mesma. Como sabemos, essa perspectiva é amplamente defendida pela teoria da paz democrática através de suas análises com uso extensivo de bases de dados como o Polity e o Correlates of War (COW).

Outra abordagem de análise seria a estatística, que se fundamenta na análise quantitativa de guerras conduzidas por grandes potências. Neste foco, Hagan (1994) evidencia que a análise dependerá da conceitualização feita de atores e processos, assim como de como se constrói a lógica causal entre política doméstica e política externa. Finalmente, dependerá também do impacto da política externa de um dado país e a extensão com que os líderes respondem a constrangimentos sistêmicos (HAGAN, 1994, p. 188). Entra aqui também o grau de poder da oposição dentro de uma grande potência.

Ainda na chamada abordagem estatística, Hagan (1994) nos lembra que inúmeras vezes pode prevalecer o hipernacio-

nalismo, amparada pela subida de líderes radicais que conduzem revoluções e choques que fortalecem uma ideia de orgulho do Estado e de necessidade de inimigo externo. Essa abordagem estatista seria um suplemento para subsidiar a explicação de abordagens sistêmicas como o realismo.

Finalmente e não menos importante, Hagan (1994) indica que as orientações do líder dirão bastante sobre a probabilidade de se entrar ou não em guerra, assim como na mudança do desenho institucional. Ele cria quatro tipos-ideias de líderes, a saber:

- a) *moderado ou orientação aquiescente*, na qual “os líderes com essa orientação não veem o ambiente internacional como intrinsecamente hostil ou dramaticamente ameaçador à segurança, ao bem-estar ou ao status internacional de sua nação” (HAGAN, 1994, p. 199). Exemplos aqui poderiam ser Mikhail Gorbachev e Boris Yeltsin.;
- b) *orientação pragmática*, que consideram o sistema internacional perigoso, e por isso moderando entre ação e diplomacia agem para proteger fortemente seu país. Exemplo aqui seria a política externa alemã conduzida por Bismarck;
- c) *orientação militante*, distingue os líderes que percebem “o sistema internacional como tão hostil que a interação com os adversários é essencialmente de soma zero. Pensa-se

que os sistemas político, econômico e social dos adversários os empurram para políticas externas fortemente agressivas” (HAGAN, 1994, p. 200). Exemplos aqui seriam os líderes norte-americanos no começo da Guerra Fria.

- d) *orientação radical*, aqui temos os líderes que “contém as crenças mais extremas sobre a natureza da política internacional, bem como os imperativos que eles representam para a política externa da nação. Indo além da orientação militante, uma orientação radical para os assuntos mundiais vê os adversários estrangeiros como uma ameaça ainda mais implacável e imediata. Líderes com essa orientação consideram os adversários atores perversos, com uma agressividade não racional, fundamentada em uma ideologia expansionista, em nacionalismo irrestrito e / ou graves crises domésticas” (HAGAN, 1994, p. 200). Exemplos emblemáticos aqui seriam Adolf Hitler e o Imperador Hiroito.

Aqui que as generalizações possam gerar controvérsias e possam ser problematizadas, a contribuição de Hagan (1994) mostra-se central para entender o papel do desenho institucional na probabilidade de conflitos armados. Indo além, ele também fornece elementos importantes para pensar como as lideranças

interagem e impactam este mesmo desenho institucional em política externa.

5.4. Poder legislativo e sua possível oposição ao executivo

Conforme colocado por Joe Hagan (1999), há tempos que a literatura teórica em relações internacionais busca explicações causais sobre a relação política doméstica e política externa. Exemplos clássicos são as teorias neoliberais, em especial a conceituação da interdependência complexa proposta por Robert Keohane e Joseph Nye. Ali, já era delineado que as nações com diferentes arranjos políticos respondem a problemas internacionais de maneiras diferentes (HAGAN, 1999, p. 120). Dentro de outra abordagem, a teoria da paz democrática defende que a guerra seria menos provável em desenhos institucionais baseados na democracia.

Nesse contexto, é inegável que os líderes políticos, tidos como tomadores de decisões, têm que lidar com imperativos domésticos que envolvem oposição em múltiplas arenas. Os efeitos dessa política doméstica nos líderes geralmente são contingentes dentro das escolhas de diferentes alternativas políticas que o líder pode fazer. Nesse sentido, jogos duais e estratégias múltiplas penetram diferentes tipos de sistemas políticos.

Perante o contexto acima colocado, as lideranças políticas não podem fugir da necessidade de construção de coalizões para que obtenham legitimidade em suas atuações exteriores. Normalmente, essas coalizões serão ainda mais importantes quando questões se tornam politizadas no seio de uma sociedade.

Conforme Hagan (1999), duas condições politizam uma questão. Primeiro, quando a autoridade do tomador de decisões é fragmentada entre atores anônimos poderosos (ou mesmo por conta da divisão política), ou porque a coalizão é muito dividida. Segundo, o grau em que um tema é polarizado entre os atores envolvidos.

Teríamos como exemplo da primeira condição os regimes parlamentaristas. Na formação dos gabinetes em busca de governabilidade, o partido com maioria inevitavelmente necessitará abrir espaço para forças políticas díspares. Isso pode politizar questões de fundamental interesse do Estado, como mostram os desentendimentos comuns em momentos de ratificação de blocos econômicos ou mesmo na recente polarização do parlamento britânico sobre sua saída da União Européia, o *Brexit*. Por outro lado, a segunda maneira de politizar uma questão pode ser claramente vista em sociedades nas quais os partidos políticos com força no sistema governamental são exasperados. É o caso, por exemplo, dos EUA.

No diálogo acadêmico criado em torno das coalizões e seu impacto no desenho institucional, são comuns análises com viés para explicar as problemáticas norte-americanas. No caso de Washington, geralmente a construção de coalizões envolvem o executivo e o Congresso. Historicamente, aquele país guarda uma importante ferramenta de *check-and-balances* entre os dois poderes que exige a necessidade de construção de consensos.

No Brasil, país que viveu um longo processo de insulamento de sua política exterior no Itamaraty, a construção de acordos domésticos em política externa perde força por conta da assimetria em favor do poder executivo frente ao legislativo. Ainda, tanto a política doméstica como a externa tendem a ficar à mercê das polarizações ideológico-partidárias no Brasil e na América Latina como um todo, dificultando tomadas de decisões suprapartidárias em política exterior (RIBEIRO, 2012). Como bem resume Pedro Feliú Ribeiro ao examinar o caso latino-americano,

[...] como na arena doméstica, os votos dos legisladores da região em temas de política externa são fortemente pautados pela ideologia dos partidos políticos e seu pertencimento ou não à base de apoio ao presidente da república. A uniformidade desse resultado (...) sugere, ao menos referente ao voto, a sujeição da política externa à lógica do presidencialismo de coalizão, podendo a conformação das coalizões estar associada ou não à classificação ideológica dos partidos políticos. O processo de barganha política por apoio legislativo às iniciativas presidenciais não exclui a política externa, pautando a polarização entre os partidos políticos latino-

americanos nas decisões de política externa (RIBEIRO, 2012, p. 154).

No caso de sistemas de governo parlamentaristas, a política externa é formulada dentro do gabinete. Isso se torna um problema em contextos como o israelense, na qual o gabinete é dividido dentro de uma coalizão de partidos. Por sua vez, os regimes autoritários teoricamente teriam menos problemas de construção de coalizões domésticas. Isso se daria devido o forte controle do poder nas mãos de um pequeno grupo ou de um líder. No entanto, isso resulta em políticas monolíticas muitas vezes descoladas da realidade. Também, vale ressaltar que há casos de regimes autoritários na qual a política externa depende fortemente de um modelo de coalizões, como visto na URSS em sua divisão entre o Politburo e o Comitê Central.

Em complemento aos argumentos levantados por Hagan, George Tsebelis (1995) indica a necessidade de se analisar os *veto players*, sendo esses individuais ou coletivos. Os *veto players* seriam grupos ou indivíduos pela qual a aceitação é fundamental para que se possa levar a cabo determinada política. São esses *veto players* que jogarão um papel fundamental no desenho institucional na formulação de decisões externas, haja vista que a concordância deles é requerida para a tomada de decisões.

No caso, esses *veto players* podem ser de dois tipos: institucionais (presidente, Congresso, burocracias governa-

mentais) ou partidários (na qual seu poder surge do próprio sistema, como são os casos dos partidos políticos atuantes no legislativo). Geralmente, em conjunturas de acordos internacionais os *veto players* se multiplicam. Tal desenho institucional afetaria decisivamente o grau de autonomia de líderes predominantes ou burocracias responsáveis de tomar uma decisão em política externa. Enfim, para George Tsebelis (1995) o desenho institucional deve ser tomado como uma variável independente que modela o comportamento e as preferências dos atores.

Porém, não se pode perder de vista que este mesmo desenho institucional não se descola do plano internacional. Em um trabalho seminal dentro da temática dos regimes políticos e política externa, a cientista política Lisa Martin (1993) mostra como os constrangimentos estruturais do sistema internacional podem afetar diferentes regimes de governo. Para ela, as instituições internacionais têm um papel importante na pressão de regimes propensos a conflitos. Indo além, a mesma autora, em outro estudo publicado em 2000 intitulado “Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation”, ela demonstra como os regimes democráticos podem estar mais envolvidos com uma política cooperativa no plano internacional.

Diferente da teoria da paz democrática que concebe a capacidade de cooperação das democracias ao regime em si, Lisa Martin (2000) traz outra variável explicativa. Para ela, a

propensão de cooperação por parte de democracias se viabilizaria por conta do protagonismo maior do poder legislativo na verificação e balanceamento do poder executivo. Para ela, a interação entre o executivo e legislativo em política externa devem ser vistos como uma relação de troca que evita o executivo de atuar unilateralmente. Ao controlar aspectos importantes do aparelho do Estado como orçamento, procedimentos, nomeação de oficiais e implementação de acordos, o legislativo pode antecipar reações inesperadas e intempestivas de um poder executivo centralizador. Essa lógica se aplicaria tanto para regimes presidencialistas como parlamentaristas.

Nesse sentido, a grande contribuição de Lisa Martin (2000) é demonstrar que a participação de um legislativo bem institucionalizado nos processos de cooperação internacional aumentaria a credibilidade do Estado em compromissos internacionais. Isso acontece a partir do momento que o legislativo mostra suas preferências societais e freie eventuais aventuras governamentais que levem uma mudança brusca de política.

5.5. Custos políticos e comportamento externo diante de uma oposição atuante

Para além da necessidade de líderes políticos estarem atentos ao plano internacional que afetam suas nações, é igualmente fundamental compreender como ele conduz sua

política sem solapar totalmente sua autoridade frente à sua oposição doméstica. Na realidade, o tomador de decisões deve em sua condução da política exterior tanto estar atento ao custo público de suas ações – como bem vimos ao examinar o estudo de Weeks (2008) – como também ao jogo de poder da oposição que pode deslegitima-lo(s).

Para entender como um dado governo interage diante de uma oposição doméstica, Joe Hagan (1999) propõe três tipos-ideais. Estes tipos-ideais, por sua vez, fornecem o arcabouço teórico-conceitual para compreender as alternativas que se abrem a um governo diante de uma oposição atuante.

Hagan (1999) traz que a primeira alternativa de estratégia política diante da oposição é a acomodação. Nessa alternativa, evitam-se disputas públicas e ações que possam fazer a nação parecer fraca, especialmente em momentos de alta incerteza. Logo, busca-se um comportamento de baixo risco e se evita grandes mudanças no direcionamento de política externa. Isso é visto em momentos de grande ameaça a uma nação, como no 11 de Setembro, na qual o partido republicano conseguiu acomodar os interesses dos democratas diante de um ambiente internacional adverso.

A segunda alternativa é a da mobilização. Nesse caso, a alternativa é de confrontar-se com a oposição na busca de legitimidade de forma assertiva, como feito por alguns governos

européus antes da I Guerra Mundial. Nesse modelo típico ideal, é comum o apelo a temas nacionalistas e imperialistas, a demonstração de qualidades excepcionais do líder e o desvio do foco dos problemas domésticos. Outra técnica de mobilização seria a busca de apoio externo para desqualificar oponentes. Dentro desse modelo, temos como exemplo a política externa de Hugo Chávez na Venezuela. Na busca de desfocar os graves problemas de segurança pública do país, assim como a tendência autoritária de seu governo, Chávez frequentemente buscou focalizar seus discursos num viés anti-imperialista com forte personificação de sua liderança.

Por fim, a terceira alternativa indicada por Hagan seria o insulamento. Nesse caso, tira-se ou se reduz a política externa dos constrangimentos domésticos suprimindo os desafios da oposição e cooptando a oposição em troca de favores políticos. Como exemplo, pode-se pensar o desenho institucional da nossa política exterior do Brasil com o insulamento histórico do Ministério de Relações Exteriores. Ainda que o caso brasileiro tenha se dado dentro de uma construção histórica cujos resultados são sentidos até hoje, há outros casos de países que propositalmente insulam sua política externa para evitar os constrangimentos domésticos, como foi o caso da condução da Invasão ao Afeganistão pela União Soviética em 1979 (HAGAN, 1999, p. 132).

Como se nota da explanação de Hagan (1999), há diferentes maneiras de lidar com os desafios da oposição em política externa. Geralmente, a oposição discorda muito mais do “como fazer”, e não da decisão em si. Isso foi visto, por exemplo, nas estratégias da política externa dos EUA no combate ao terrorismo no pós 11 de Setembro. Responder ao terrorismo era consenso, mas o como fazer isso era fruto de debates. O mesmo se vê nos debates internos brasileiros sobre expansão de sua balança comercial. Os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff tiveram em comum a busca de expandir os mercados brasileiros ao exterior, mas o como e para onde direcionar foi tema de divergência entre estes governos.

Outra importante contribuição que complementa os debates de Hagan (1994) gira em torno dos custos públicos. Em artigo publicado em 2008, Jessica Weeks questiona a premissa de que regimes autocráticos não dariam importância para o custo público de suas ações. Sua análise demonstra que isso não condiz com a realidade se analisarmos a fundo a temática. Ela parte da ideia de que o custo público estaria relacionado com o impacto negativo que determinada ação teria ao ser tomada por um *policymaker* ou governo.

Ela mostra que três fatores influenciariam os custos públicos ao se tomar uma decisão polêmica no plano externo:

- 1) se os grupos políticos domésticos poderiam coordenar uma punição ao líder;
- 2) se a visão do público cai negativamente ao ele voltar atrás em uma decisão;
- 3) se um ator externo pode observar a possibilidade de sanções domésticas se ele volta atrás em uma decisão.

Em resumo, a possibilidade de punição doméstica, a visão negativa do público e a possibilidade de sanções externas seriam os fatores que afetariam os custos públicos em determinada ação de política externa. Nesse sentido, para a autora “o desafio fundamental que desafia qualquer indivíduo – não importa em qual regime político – é como determinar se os benefícios de participar na remoção de um líder superam os custos potenciais” (WEEKS, 2008, p. 38).

Para fortalecer seus argumentos, Jessica Weeks sugere uma interessante classificação de quais tipos de regime estariam mais propensos aos custos públicos na tomada de decisões externas. Inspirada em análises quantitativas de dados apresentados pela base de dados Militarized Interstate Dispute (MID) – que reúne ameaças de guerra desde 1816 –, ela classifica os regimes em dez tipos: democrático, não-democrático interregno, personalista, partido único, misto não-democrático, monarquia não-dinástica, nova democracia, militar, monarquia dinástica e híbrido (militar/partido único).

Ela mostra que os regimes democráticos, de partido único, militares e monarquias dinásticas seriam mais propensos a ter custos públicos por conta de ações da oposição. As quatro tipologias são mais passíveis de ter uma oposição interna capaz de derrubar um líder numa ameaça de guerra, cristalizando assim o custo público. Já nos regimes em que os líderes têm um maior controle das nomeações burocráticas – como o Iraque de Saddam Hussein – o risco de custo público seria menor pelo alto controle dos líderes governamentais.

Logo, no regime personalista o risco de custo público seria menor. Ela demonstra com isso que não se pode simplificar a divisão de regimes políticos entre autocráticos e democráticos, haja vista que há peculiaridades importantes em cada uma dessas tipologias como bem demonstra a análise feita sobre custos políticos.

Em conclusão, “a análise indica, portanto, que os regimes autocráticos podem obter credibilidade internacional mesmo quando a maioria da população é formalmente excluída da participação política” (WEEKS, 2008, p. 60). Ainda, seu estudo sinaliza que ainda há muito a ser aprendido sobre as diferenças na política doméstica entre as não-democracias e como essa variação afeta as relações internacionais. Dado que algumas elites autocráticas podem responsabilizar os líderes, “pode-se esperar

que as não-democracias variem na medida em que punem os líderes por outras falhas na política externa” (WEEKS, 2008, p. 60).

O debate do ‘como fazer’ está em torno do compromisso que um país deve adotar no plano internacional e dos riscos que esse comprometimento indica. Nesse sentido, para que o analista tenha uma visão adequada do impacto da política doméstica na política externa, torna-se necessário saber as características da oposição. Em geral, ao checarmos a divisão da liderança, os grupos organizados que operam no Estado e nos partidos e as atividades de massa no ambiente político, teremos um bom panorama da oposição em determinada conjuntura. Por outro lado, um bom entendimento da estrutura do sistema político se faz necessária. Finalmente, as características da conjuntura da decisão indicarão quem são os líderes proeminentes, os grupos simples e as coalizões de grupos autônomos.

6. GRUPOS DE INTERESSE E COALIZÕES INFLUENTES EM POLÍTICA EXTERNA

6.1. Organização de interesses e sua influência no comportamento externo do Estado

O debate sobre interesses organizados e política externa reside na discussão sobre o papel exercido por diferentes forças sociais com influência política e econômica na formulação de política externa de um país. Embora a discussão sobre a temática tenha uma produção relativamente nova, este questionamento antigo já era colocado por Robert Dahl (1961) ao questionar quem realmente governa a política exterior dos EUA.

Antes de trazermos à discussão os principais autores na área, cabe a definição conceitual de alguns pontos desse debate. Primeiramente, a organização de interesses no seio de uma sociedade é contingencial conforme cada contexto. Ou seja, é uma ambição descabida para qualquer analista colocar um patamar único que fundamente uma explicação unificada sobre o que seria um interesse organizado no campo político-social de determinada sociedade. Os regimes políticos, índice de liberdade, entre outros, são variáveis que impactarão na criação de interesses que guiem e influenciem o poder político.

Dentro da burocracia política, os interesses são organizados em termos de ideologias e escolhas racionais

conforme os resultados esperados por determinados atores relevantes daquela sociedade. Na sociedade civil, esses interesses se organizam conforme pontos objetivados em comum. É comum encontrarmos em diferentes contextos interesses organizados em torno de setores produtivos de relevância para a economia, como ao redor do setor militar ou da burocracia política. Por exemplo, em um dado setor econômico brasileiro como o agronegócio, movimentos sociais e grandes fazendeiros se organizam para pressionar o poder político conforme seus interesses em determinado tema – como visto em 2010 e 2011 em torno do debate do Código Florestal Brasileiro, ou nas regulações em torno do uso de agrotóxicos.

No debate sobre interesses organizados e política externa, a teoria neoliberal de relações internacionais fornece uma valiosa contribuição inicial em indicar a importância da sociedade organizada. Em sua famosa obra *“After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy”*, Robert Keohane (2005) já indicava essa preocupação ao mostrar que o poder legislativo e o executivo barganham com poderes domésticos por votos e contribuições de campanhas. Esse fato é especialmente comum em regimes democráticos. Além da questão eleitoral e seu financiamento, aqueles mesmos poderes são constantemente ameaçados por diferentes grupos organizados com greves, fugas de capitais, entre outras ferramentas de pressão

para o endereçamento de interesses particulares (JACOBS & PAGE, 2005, p. 107).

Posteriormente, outros autores como Ronald Rogowski (1989) forneceram importantes contribuições para explicar o papel dos interesses organizados na política exterior. No caso, Rogowski demonstra que a política econômica é guiada por poderosos interesses domésticos. Esses interesses são mais bem vistos na pressão ao legislativo, já que esse último se guia por demandas concentradas de seus distritos. Por exemplo, vemos no Brasil que congressistas de estados produtores de soja jogam um papel importante no legislativo diante da liderança da bancada ruralista em defesa do agronegócio.

Por sua vez, Helen Milner (1997) argumenta em *“Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs”* que dois conjuntos de preferências políticas são de importância na análise da política externa de um país: os atores políticos e os societários. Logo, não se pode negligenciar o papel da sociedade organizada na formulação das estratégias externas.

Contudo, uma das principais contribuições para compreender a relação entre grupos de interesses e política externa está em um estudo de 1988, de Robert Putnam. Em seu ensaio *“Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”*, de 1988, Putnam sugere que um chefe de governo (*chief of government* – COG) deve trabalhar simultaneamente em termos

de política externa negociando em âmbito interno e externo. Como colocado pelo próprio autor,

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p. 434)¹³.

Ao mostrar que a política externa – especialmente no campo das negociações econômicas bilaterais – respondem duplamente a constrangimentos internos e externos, Putnam (2010) traz consigo elementos antes pouco problematizados na análise de política externa. Um exemplo seria uma compreensão mais cuidadosa de negociações de acordos comerciais finalizadas sem sucesso, haja vista que o recuo nem sempre é de interesse do núcleo no poder. Não raro a defecção foi fruto de pressões domésticas que sobrepujaram o interesse internacional pelo acordo em si. Outro exemplo, como colocado pelo próprio Putnam, “é a divergência de interesses entre o líder nacional e aqueles em

¹³ Embora a publicação original seja de 1988, neste livro utilizamos a versão traduzida ao português em 2010 pela *Revista de Sociologia e Política*.

cujo benefício ele está negociando e, em particular, as implicações internacionais dos seus investimentos fixos na política doméstica” (PUTNAM, 2010, p. 170).

Em sua proposição teórica, Putnam (2010) entende como dois níveis o seguinte: “1. a barganha entre os negociadores que leva a um acordo provisório – chamemos este estágio de nível I; 2. as discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo – chamemos este estágio de nível II.” (PUTNAM, 2010, p. 153).

Não obstante, nas relações bilaterais geralmente há uma multiplicidade de atores externos e atores internos, aspecto que abre críticas às limitações dessa teoria. Afinal, como compreender o peso que cada ator doméstico tem em uma negociação internacional? Ainda, a teoria dos jogos de dois níveis tende a focar em um só ator interno e outro ator externo. Além disso, Rodrigo Cintra (2004) coloca bem as dificuldades da aplicação desta teoria em ambientes conflituos, como por exemplo acontece em cenários importantes da arena internacional, tal como o relacionamento dos EUA com Cuba ou Irã.

6.2. Atores sociais e política externa

Ainda que boa parte da discussão sobre grupos de interesse residam em questões econômicas – como visto na seção anterior e veremos também após esta –, não se pode perder de

vista como os atores sociais como um todo podem afetar a política externa.

Neste debate, uma importante contribuição foi dada por Thomas Risse-Kappen (1991). Ele coloca que as estruturas domésticas dos países são formadas por diferentes dimensões: instituições políticas; estrutura da sociedade – podendo essa ser fraca ou forte (formada por uma densa estrutura de organizações representativas de interesses nacionais e econômicos que conduzem a opinião pública) e; redes políticas – que seriam os vínculos entre Estado e Sociedade.

Conforme diferentes contextos, pode prevalecer na política externa uma estrutura mais focada nas instituições políticas ou que responde mais às demandas dos atores sociais. Por exemplo, no caso norte-americano sobressai a dimensão da estrutura da sociedade, haja vista que nesse país a política é fortemente influenciada pelo atores organizados, incluídos aqui os grupos de lobby fortemente atuantes em Washington. No Brasil, prevaleceria a dimensão estrutural do Estado e suas instituições políticas, como visto pelo controle dos assuntos internacionais pelo insulado Ministério de Relações Exteriores. Fundamental no pensamento de Risse-Kappen é que “quanto mais fortes as instituições estatais e maior o controle das redes de políticas, menor o acesso do público ao processo de formulação de políticas” (RISSE-KAPPEN, 1991, p. 511).

Risse-Kappen (1991) traz também o importante papel da opinião pública no debate de política externa. Para o autor, para compreender a opinião pública, é fundamental antes de tudo distinguir entre a **opinião pública** de massa, o **público atento** a temas políticos e os **temas públicos** que geram atenção a questões específicas (RISSE-KAPPEN, 1991, p. 482). Em diálogo com esta discussão, Shapiro e Page (1988, p. 244) são precisos ao colocar que

A qualidade da opinião pública tende a refletir a qualidade da informação e as escolhas com as quais o público é apresentado. Se o público parecer tolo ou confuso em alguma questão, a falha pode muito bem estar com os fornecedores de informações - ou desinformação. Quando os líderes explicam as realidades internacionais de forma clara e correta, o público geralmente responde com sensibilidade, com base em seus valores subjacentes. Quando a informação é imparcial, vale muito a pena considerar a opinião pública na formulação de políticas.

Já Peter Haas ressalta em um texto de 1992 o papel que tem os membros de comunidades epistêmicas na política externa. Esses “(...) membros de comunidades epistêmicas tem treinamento profissional, prestígio, reputação e expertise”, além de “(...) acesso ao sistema político”, o que contribui para que esse grupo influencie o debate através da definição de agendas e formulação de políticas alternativas (HAAS, 1992, p. 17). Como bem resume Peter Haas,

(...) comunidades epistêmicas exerceram sua influência sobre os tomadores de decisão em uma ampla variedade de áreas temáticas. Geralmente solicitados conselhos em condições de incerteza, eles frequentemente provaram ser atores significativos na definição de padrões de coordenação de políticas internacionais (HAAS, 1992, p. 35).

Esse papel das comunidades epistêmicas é fortemente visto nos EUA com seus importantes *think tanks* que pressionam a formulação de políticas, tal como feito pelo famoso *Council of Foreign Relations*. Na Rússia, especialistas congregados na RIAC – Russia International Affairs Council tem comunicado e influenciado na condução e compreensão da política exterior daquele país.

No Brasil, comunidades epistêmicas comprometidas com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) frequentemente fornecem insumos importantes para a formulação de políticas públicas, incluindo as relacionadas com relações internacionais. Não obstante, ainda há um longo caminho a percorrer no país para que as comunidades epistêmicas contribuam em políticas no setor de segurança internacional e defesa, como bem aponta Samuel Soares e Marina Vitelli (2016).

Indo além das comunidades epistêmicas, Jacobs e Page (2005) discutem em profundidade o papel dos grupos organizados ao debater quem realmente formula a política externa dos EUA. Mesmo que focalizado na realidade norte-americana, o estudo de Lawrence Jacobs e Benjamin Page dá importantes

subsídios para ao analisar com uma abordagem metodológica quantitativa o papel que tem quatro grupos na política externa dos EUA. Esses grupos que se pressupõem minimamente organizados no seio doméstico seriam os sindicatos, o empresariado, a opinião pública e os acadêmicos/experts.

Os autores mostram que naquele país o empresariado tem uma influência consistente e forte em temas pouco e muito salientes, bem como em diferentes instituições políticas. Esse fato mostra a importância do fator econômico e financeiro na pressão pela busca dos interesses na arena política. Por sua vez, o impacto dos experts ganha cada vez maior importância, embora seja igualmente verdade que a força de sindicatos e do empresariado possa influenciar a visão e dar força aos acadêmicos. Já os sindicatos têm uma influência menor na política externa, fato visto nos poucos resultados de suas pressões no comportamento exterior do poder político. Provavelmente isso se daria pela pouca força econômica em comparação ao empresariado e ao peso secundário que os políticos dão à opinião pública. Isso é mostrado na conclusão da análise de Jacobs e Page (1995) quando mostram que a opinião pública (preferência agregada de cidadãos comuns) tem pouca ou quase nula influência na política externa, diferentemente do que advogam alguns analistas.

Os resultados indicados por Jacobs e Page indicam uma fragilidade em uma das premissas da teoria da paz democrática. Essa teoria pressupõe que os Estados democráticos são menos

propensos a entrar em conflito e um dos motivos disso seria o temor da opinião pública frente a entrada em uma guerra. Ao mostrar que os policy-makers norte-americanos estariam pouco impactados pelos pontos colocados pela opinião pública, os autores enfraquecem assim um dos pilares da teoria da paz democrática.

6.3. Internacionalização da economia e formações de coalizões domésticas

O debate sobre o modelo de formações de coalizões domésticas é um tema relativamente novo dentro da história do pensamento da análise de política externa. Ainda são poucos os autores que buscaram comparar como se formam coalizões domésticas dentro de temáticas que envolvem a diplomacia.

Os estudos sobre modelos de formações de coalizões domésticas estão em geral relacionados com a busca da compreensão dos efeitos da internacionalização do comércio. Conforme colocado por Robert Keohane e Helen Milner, na introdução da obra editada por ambos intitulada “Internationalization and Domestic Politics” (1996), essa internacionalização gera impactos em grupos de interesses, política e instituições domésticas. Como citado por Ana Paula Cunha Machado, na obra de Keohane e Milner

“são descritas três diferentes formas pelas quais a economia mundial pode afetar a política doméstica:

criando novas preferências políticas e coalizões, iniciando crises na economia e na política doméstica, e reduzindo o controle do governo sobre as políticas macroeconômicas. Os autores abordam também três efeitos das instituições políticas domésticas: bloquear os sinais dos preços internacionais, congelar as coalizões domésticas, e canalizar as respostas políticas às mudanças de preços internacionais.” (CARVALHO, 2009, p. 29, grifos meus).

Para melhor explicar esses efeitos, citemos o exemplo da crise econômica mundial de 2008. Quando o financiamento do mercado imobiliário dos EUA esgotou seu modelo, notou-se que pouco tempo depois a pressão por mudanças gerou a busca de uma alternativa de preferência política – fator que contribuiu na subida ao poder de um candidato de oposição ao então governo, abrindo espaço para o candidato democrata Barack Obama. Por outro lado, a crise da economia mundial gerada na América do Norte acabou por aprofundar o colapso da economia grega, o que tem levado a impasses na governabilidade do país desde 2010. Por fim, ainda tendo em mente o caso grego, notou-se a necessidade de reformas políticas estatais para a cobertura de empréstimos do Banco Central Europeu, o que reduziu o controle do governo sobre as políticas macroeconômicas. Por fim, vemos com esse exemplo como um colapso da economia mundial em 2008 trouxe as consequências na política doméstica como indicado por Keohane e Milner (1996).

Além dos fatores acima explanados, a legalização dos regimes comerciais internacionais é outro fator que gera condicionantes para a formação de coalizões domésticas. Nesse sentido, regras como as da Organização Mundial do Comércio (OMC) afetam decisivamente o comportamento dos atores, e conseqüentemente mexem nos meandros das coalizões internas de uma nação.

Neste debate, uma vez mais os estudos de Ronald Rogowski se mostram como fundamentais. Em uma abordagem que foca na análise do comportamento dos Estados com relação à economia internacional, Ronald Rogowski (1987) analisa os impactos da exposição comercial de um país no comércio internacional.

Nesse estudo, Rogowski propõe um modelo que é uma adaptação do modelo de Wolfgang Stolper e Paul Samuelson para o comércio internacional. A tese central do autor é de que “as coalizões sociais se formam frente às diferentes possibilidades de exposição comercial de acordo com a distribuição dos fatores de produção tradicionais (terra, capital e trabalho) em uma dada sociedade (VIGEVANI, 2009, p. 9)”. Ou seja, as coalizões que se formam são fruto de preferências dos grupos relacionados aos fatores produtivos que têm maior relação direta com as dinâmicas do comércio internacional.

Ronald Rogowski (1989) argumenta que uma dada nação geralmente exporta bens que utilizam extensamente fatores produtivos que possui em relativa abundância. Por sua vez, a nação importa bens que utilizam intensamente fatores produtivos que ela teria com relativa escassez. Nesse sentido, a exposição comercial afetaria mais aqueles produtores com escassos fatores produtivos. Isso é visto no Brasil agroexportador, que historicamente necessita importar produtos de alto valor agregado.

O modelo de Rogowski (1989) pressupõe três premissas. Primeiro, que os beneficiários da mudança em determinada exposição comercial empreenderá esforços para manter ou acelerar a mudança que lhe beneficia, enquanto que as vítimas tentarão conter ou reverter a mudança. Segundo, os atores que desfrutam de um súbito crescimento na riqueza ou renda estarão aptos a influenciar na política de maneira mais ampla. Por fim, quando a riqueza dos grupos com uma preferência particular política cresce, esses mesmos empreenderão todos os meios para solapar uma ação coletiva que o impacte.

Como exemplo desse modelo pode se pensar no setor do agronegócio no Brasil. A partir do momento que o valor das commodities cresceu de maneira marcante no cenário internacional, esse grupo repetidamente tem pressionado o governo para estender sua influência através da flexibilização de leis ambientais. Ao mesmo tempo, historicamente grupos em

defesa do meio ambiente têm buscado reverter tais mudanças. Ainda, o setor do agronegócio tem se mostrado aptos na pressão governamental, haja vista a tendência do Código Florestal Brasileiro de absorver as reivindicações dos ruralistas. No que cresce a influência econômica desse grupo, há tentativas claras de solapar a sociedade civil que atua contra as políticas defendidas pelo agronegócio.

Conquanto seja um estudo importante na análise das coalizões domésticas, o estudo de Rogowski tenta explicar a formação de coalizões focado no estudo de caso de país para país. Isso faz com que o autor perca de vista que no comércio internacional haveria a necessidade de se considerar o total global, e não a média per capita. Tendo essa premissa como crítica principal ao modelo rogowskiano, Paul Midford propõe um novo modelo de análise de formação de coalizões domésticas.

Inspirado pelos estudos do economista Edward Leamer, Midford considera fatores globais ao analisar o papel de um país no comércio internacional. Por exemplo, ao considerar a parcela da força de trabalho de um país relativa ao PIB, ele sugere considerar a parcela frente ao valor total da produção mundial, e não em cima do nacional (PIB). Ao invés da média PIB/População feita por Rogowski, Midford sugere a seguinte equação:

$$(V_1/V_w) / (Y_i/Y_w) - 1$$

Sendo, V_1 = mão de obra nacional, V_w = mão de obra mundial, Y_i = PIB e Y_w = Produto Global.

Na realidade, a linha de raciocínio de Midford (1993) é praticamente a mesma de Rogowski (1989), excetuando-se dois pontos: a mensuração da participação relativa dos fatores de produção dentro de uma consideração global e os fatores de produção a serem considerados para medir a força da economia de um Estado – premissa que impactará em quais grupos há maior influência na formação da coalizão de interesses.

Nessa mensuração, ao invés de só considerar capital, trabalho e terra, Midford (1993) leva em conta oito variáveis: capital, carvão, trabalho qualificado, mineiras, terra temperada, trabalho semiquualificado, terra de florestas e petróleo. Com isso, Midford (1993) espera fornecer uma mensuração mais adequada de quem realmente influi na formação das coalizões domésticas e evitar focalizar todo o debate em apenas três fatores produtivos.

Indo além, o trabalho coordenado por Tullo Vigevani (1996), aponta um problema no trabalho de Rogowski (1989) que, quiçá, pode ser extrapolado para de Midford (1993). Basicamente, não se pode analisar a exposição comercial e a formação de coalizões domésticas considerando apenas capitalistas, trabalhadores e agricultores. Urge a necessidade de se considerar

também uma burocracia que não é homogênea. No caso do Brasil, temos uma burocracia que tende a ser mais protecionista nas salas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e Itamaraty, e mais liberal nos edifícios do Ministério da Economia e Banco Central.

Não obstante, como colocado pelo mesmo estudo de Vigevani (1996), a crítica não invalida o modelo de Rogowski e de Midford. Apenas deve-se levar em conta que a relação entre Estado e sociedade não se dão em termos absolutos.

Finalmente, cabe salientar que os estudos sobre os modelos de formação de coalizões domésticas estão intimamente relacionados com o debate sobre o comércio internacional. Esse último fornece os indicativos de como podem se formar coalizões dentro de determinado país.

Em geral, conforme indicado pelos estudos de Rogowski (1989) e Milford (1993), serão os fatores produtivos e econômicos que forjarão diferentes coalizões domésticas. Os fatores produtivos que gozam de benefícios da liberalização comercial tenderão a formar coalizões pela manutenção do status liberal. Por sua vez, grupos menos favorecidos buscarão se coligar para combater determinado ambiente liberalizante. Nesse ínterim, entra também a burocracia governamental com suas distintas abordagens e procedimentos operacionais padrão, assim como as ideologias de atores de influência em determinados setores.

7. INDIVÍDUO, COGNIÇÃO E PERCEPÇÕES EM POLÍTICA EXTERNA

Dentro da subárea de análise de política externa, inúmeros autores tem se debruçado na “análise dos elementos subjetivos que influenciam o comportamento dos atores” (HERZ, 1994, p. 75). Esse é o foco da análise cognitiva em política externa, temática que nasce com o estudo do casal Harold e Margareth Sprout, “*Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*”, publicado em 1956. O tema é pouco estudado no Brasil, restrito a poucos textos como o de Monica Herz publicado no periódico “Contexto Internacional” em 1994, além de alguns estudos de pós-graduação que usam a análise cognitiva como matriz teórica.

Ao fazer uma clara distinção da necessidade da análise apurada sobre o ambiente operacional e psicológico na tomada de decisões, no estudo são lançadas as bases na busca de um entendimento de como as dimensões psicológicas e culturais afetam o processo decisório dos formadores de políticas públicas voltadas ao ambiente externo. Nessa corrente, os indivíduos não pensariam necessariamente de maneira racional. A racionalidade se dá dentro de um dado contexto composto por cultura, valores e

emoções. Logo, as diferenças individuais balizam a tomada de decisões em política externa.

Nascido da crítica ao modelo do ator unitário preconizado pelos realistas, estudos como o do casal Sprout (1954) são inspirados na procura de uma explicação do papel que tiveram indivíduos como Benito Mussolini, Josef Stalin e Adolf Hitler. Esses ditadores e tantos outros adotaram posições e tomaram decisões que influenciaram todo o rumo da história. Não obstante, essas decisões estão inseridas em um contexto que os influenciaram de distintas maneiras.

7.1. Análise cognitiva em política externa

Além do papel do indivíduo nas relações internacionais, os estudos cognitivos em política externa também teriam sido fortemente influenciados pelo movimento behaviorista que invade diversas áreas das ciências sociais, entre elas a ciência política. Outro estudo fundador da subárea, publicado por Snyder et. al. (1963), já indicava que análise de política externa passa pelo exame de como o tomador de decisões define determinada situação.

Até mesmo estudos concentrados em outros níveis de análise reconhecem o papel da cognição e das percepções na formulação de política externa. É o caso do já mencionado estudo

de Morton Halperin (1974), fundamental no debate sobre burocracias e política externa. O autor afirma que

(...) sempre há grande incerteza quanto ao que acontece no mundo e quais os efeitos que os cursos de ação alternativos possam tomar. A maneira como o indivíduo lida com esta incerteza são afetadas por sua experiência passada – experiências pessoais, bagagem intelectual, e necessidades psicológicas trazidas com ele – bem como sua posição na burocracia [estatal] (HALPERIN et. al., 1974, p. 16).

Posteriormente, as bases lançadas pelos Sprout fazem com que inúmeros estudos surjam na área em particular da cognição, percepção e imagens em política externa. Alguns deles focam-se em como as ideias e imagens são formadas na mente humana, e por sua vez, afetam a política externa – como é o caso da produção de Joseph Frankel (1979). Outros, porém, estudam o ambiente cultural e psicológico no entorno dos principais tomadores de decisões. Essa última abordagem é o caso do emblemático estudo de Michael Brecher (1972) sobre a política externa israelense.

Outro estudo importante que leva em conta fatores cognitivos foi o publicado em 1993 por Robert Keohane e Judith Goldstein, intitulado “Ideas and Foreign Policy: na analytical framework”. Embora o foco do estudo não seja com a fonte das ideias que geram a política externa, no estudo os autores concebem ideias como crenças guardadas por um indivíduo, que ajudam a explicar resultados políticos, particularmente aqueles

ligados à tomada de decisão em política externa (KEOHANE & GOLDSTEIN, 1993, p. 4). O foco dos autores é no impacto de crenças particulares compartilhadas por um grande número de pessoas que influenciam a ação humana de uma maneira geral. Por fim, os autores dividirão as crenças em três: visões de mundo, crenças de princípio e crenças causais.

Uma importante analista no debate recente dentro da temática aqui estudada é Allison Astorino-Courtois (1995). Em seus estudos, ela focaliza na dicotomia simplicidade/complexidade cognitiva. Sua hipótese é de que a partir do momento que um agente decisor integra diversas variáveis em suas decisões (cognição integrada), a complexidade com que ele vê a decisão o leva a ser mais cooperativo. De igual maneira, quanto menos complexo em termos de variáveis o pensamento de um *policy-maker*, mais incisivo ele será na busca de seus interesses.

Já Kenneth Boulding (1959) focaliza seu estudo na formação das imagens. Seriam elas que impactariam decisivamente na tomada de decisões dos atores, fazendo-os talvez terem decisões incongruentes devido a imagem negativa que os impediriam de notar a verdadeira realidade dos atores. Posteriormente, Robert Jervis lançaria as bases para um estudo mais profundo sobre as percepções e falsas percepções que impediriam uma tomada de decisões adequada.

7.2. *Percepção e Falta de Percepção em Política Externa: conceito e desdobramentos posteriores*

Ter em mente as rotinas organizacionais e a estrutura burocrática que impelem o comportamento de um Estado frente ao exterior não é suficiente para analisar o processo decisório em política externa. Adicionar a questão da percepção, e também a falta de percepção, que o agente decisório guarda com relação a determinado problema é também fundamental. Esse debate ganhou força nos anos 1970. Alexander George, por exemplo, desenvolve o conceito de códigos operacionais, ou seja, crenças de um líder sobre a natureza da política e dos conflitos políticos, suas visões com relação à extensão dos desenvolvimentos históricos que podem ser modelados e suas noções corretas de tática e estratégia (GEORGE, 1979). Essas crenças envolveriam imagens do poder político e suas crenças filosóficas, além de crenças fundamentais que indicam as escolhas.

Mas seria o cientista político Robert Jervis que sistematizaria esse debate sobre percepções de maneira decisiva na análise de política externa e nas relações internacionais de uma maneira geral. O foco de Robert Jervis em *"Perceptions and Misperceptions in International Relations"* (1976) são as percepções e falta de percepções no processo decisório. Em uma análise pautada na busca da compreensão da política internacional de uma maneira geral, o autor tem como base a aplicação

de teorias da Psicologia sobre a cognição. Como ele mesmo dissera, “frequentemente é impossível explicar decisões cruciais e políticas sem fazer referência às crenças dos agentes decisórios sobre o mundo e sua imagem dos outros” (JERVIS, 1978, p. 28)

Uma escolha correta dos agentes decisórios exige prever como o outro irá se comportar, mesmo que seja com um mínimo grau de acerto. Essa predição não é algo determinístico e por isso exigirá ao agente colocar-se no lugar do outro e entender o processo interno dos atores. Para “(...) prever como os outros provavelmente se comportará e decidir como melhor influenciá-los, atores devem não só tentar separar as influências internas das externas no comportamento passado do outro, mas deve também analisar os processos internos deles próprios” (JERVIS, 1976, p. 36).

Para os agentes decisórios reagirem em determinados eventos com um grau mínimo de erro em suas predições, Jervis (1976) sugere levar em conta alguns aspectos no processo decisório. Primeiramente, o evento pode trazer emoções inesperadas; essas, por sua vez, geram eventualmente decisões impulsivas e irracionais. Segundo, o evento pode levar o tomador de decisões a repensar objetivos e valores; aqui, mesmo que se exija uma ação dinâmica, o processo decisório precisa refletir bem a permanência dos seus objetivos e como pode proceder sem solapar os valores que defende. Terceiro, o contexto de um

acontecimento pode diferir do esperado pelos membros do núcleo governamental; assim, novos planos e rotinas podem ser exigidos sob uma percepção que necessitará ser construída. Por fim, o contexto doméstico pode diferir do esperado quando os planos são feitos, talvez até pelo impacto do próprio evento; neste sentido, novas rotinas e percepções precisam ser criadas.

Tendo em mente o contexto acima explanado, na abordagem jervisiana as percepções basicamente seriam imprecisas. Isso se dá porque os atores tendem a pensar dentro de suas próprias teorias e imagens – que, por sua vez, podem guardar fortes imprecisões com a realidade do ambiente internacional que é altamente complexo.

Outra importante contribuição de Jervis é levar em conta a história no aprendizado do processo decisório. Um dos primeiros autores a trabalhar a importância da memória e o aprendizado da história em política externa é Karl Deutsch. Em seu clássico livro dentro do marco teórico das relações internacionais, “Análise das Relações Internacionais”, editado pela primeira vez em 1968, ele coloca que

“todo autocontrole [do Estado] envolve a combinação, a análise e o uso seletivo permanentes dos conteúdos de três correntes diversas de informação. Uma delas é a corrente de mensagens do mundo externo; a segunda é a corrente de mensagens provenientes dos sistemas e recursos do próprio ator (que diz do “status” destes sistemas e recursos);

a terceira é a corrente de mensagens recuperada da memória.” (DEUTSCH, 1978, p. 101).

Segundo Deutsch (1978), a memória dos Estados é guardada em muitos lugares, seja na percepção das elites que governam ou na população como um todo. Ainda mais importante é esta memória guardada com a população, pois “(...) estas reservas de palavras e imagens e de preferências culturais e morais podem implicar preconceitos e predisposições para certas espécies de respostas, certas espécies de acontecimentos – predisposição das quais os indivíduos em questão podem não estar conscientes.” (DEUTSCH, 1978, p. 102). Por não estarem no nível de consciência dos indivíduos, as predisposições da memória que geram ações por parte dos indivíduos estão por vezes subjetivadas, impregnada nas crenças e valores dos sujeitos pertencentes ao Estado, na qual se inclui não só a população como também os governantes.

Será nesse debate que Jervis dará continuidade ao afirmar que “(...) eventos internacionais prévios proveem ao homem de Estado uma ampla gama de imagináveis situações e permite a ele detectar padrões e relações causais que podem ajudá-lo a entender o mundo” (JERVIS, 1976, p. 217). Ainda nesse sentido, ele afirma que “a história internacional recente é uma poderosa fonte de crenças sobre as relações internacionais e as imagens de outras nações. Eventos que são vistos em primeira mão, que

acontecem cedo na vida da pessoa adulta, e que afeta ele e a sua nação, tem grande impacto nas suas predisposições perceptivas posteriores” (JERVIS, 1976, p. 218). Nesse sentido, seria fundamental ter em conta a perspectiva histórica para a tomada de decisões de política externa.

Um exemplo de como poderíamos aplicar a questão das percepções introduzida por Robert Jervis seria na apreciação de eventos como a relação EUA-Cuba. A ilha caribenha se defrontou com sua potência vizinha durante a Guerra Fria em um espaço que Washington acreditava ser naturalmente sua área de influência desde a divulgação da Doutrina Monroe em dezembro de 1823. Adicionado à permanência do governo de Fidel Castro até os dias atuais, isto gera posturas radicais frente a Cuba, fazendo com que os EUA, partindo da consciência de aversão à afronta histórica do país vizinho, promovam ações de política externa que não admitam suavizar sua política diante da humilhação que recebera a poucos quilômetros de sua costa.

Interessante notar aqui o artigo do analista internacional Pérez Jr., que faz uma análise dos discursos de personalidades diretamente ligadas aos mais diversos governos dos EUA desde 1959 até aqui, mostrando uma constância nesta memória de aversão e preocupação frente ao regime de Fidel Castro, que acaba por explicar parte da postura dura que EUA tem tido com Cuba desde 1960. Desta maneira, “noções de orgulho nacional ferido,

de humilhação e constrangimento, todos atribuídos diretamente à pessoa de Fidel Castro, serviram para moldar o contexto em que as autoridades norte-americanas desenvolveram políticas em relação a Cuba.” (PÉREZ Jr., 2002, p. 239).

7.3. Indivíduo na Política Externa

Embora o estudo de Robert Jervis (1976) seja de fundamental importância para o estudo da dimensão cognitiva em política externa, diversos outros autores forneceram importantes contribuições nesse debate, com um foco particular no papel do indivíduo.

Ainda no mesmo tom ditado por Jervis, Irving Janis publicaria em 1982 um estudo que discute como os constrangimentos emocionais inibiriam uma avaliação correta da realidade (HERZ, 1994, p. 78). Para o autor, em toda situação há um conflito decisório que exige resposta e tomada de posição. Jerel Rosati também segue essa linha ao conceber que os indivíduos tendem a ter a mente fechada em situações de pressão externa. Nesse sentido, tanto Jervis como Janis e Rosati partem de uma análise das possíveis patologias que permeiam o processo decisório (HERZ, 1994, p. 79; NEACK, 2003, p. 58).

No entanto, para além destas discussões, o livro de Valerie Hudson (2014) também fornece elementos fundamentais para a compreensão do papel do indivíduo na política externa. Ela inicia

sua explanação sobre este ponto com uma pergunta-chave e fundamental: quando e qual um líder importa em uma análise de política externa? Para responder a pergunta, ela levanta oito pontos.

Primeiro, o **tipo de regime** nos ajuda a responder essa questão. Ela levanta a ideia de que a depender de como está configurado este regime, o mesmo dá forte papel ao líder. No entanto, como Hudson (2014, p. 40) coloca, “deve-se ter em mente que não existe um tipo de regime que impeça completamente a influência pessoal de um líder nas políticas”.

O segundo ponto que nos ajuda a compreender o líder que importa é seu **interesse em política externa**. Líderes pouco interessados em política externa tendem a delegar sua autoridade a subordinados, como visto na história recente do Brasil com a presidente Dilma Rousseff. Não obstante, circunstâncias podem fazer com que o líder passe a se interessar mais em política externa, como visto com George W. Bush nos Estados Unidos depois dos ataques do 11 de setembro (HUDSON, 2014, p. 40).

A terceira variável está conectado com o exemplo dado ao final do parágrafo anterior, que é a existência de uma **situação de crise**. Seja ela uma crise militar, política ou econômica de dimensões internacionais, estes episódios invariavelmente pedem ação dos estratos mais altos do poder governamental, fazendo

aqui emergir a importância dos indivíduos no topo do processo decisório.

Quarto, **situações de incerteza ou ambíguas** podem permitir que emergjam características do líder. Nestes casos, nos referimos a momentos que não necessariamente são de crise ao país em questão, mas que são tão novas e incertas que podem impactar o país no futuro. Um caso emblemático foi a pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que demandou dos líderes nacionais posicionamentos claros quanto ao futuro de sua política exterior com base na busca de novas informações junto à Organização Mundial da Saúde e comunidade científica.

Uma quinta variável é o **grau de treinamento do líder em temas de política externa**. Aqui, Hudson (2014) se ancora nos estudos de Margareth Hermann (1984) afirmando que “líderes com treinamento prévio aprenderam a subordinar suas características pessoais aos requisitos diplomáticos da situação em questão (HUDSON, 2014, p. 41). Para exemplificar, a própria Valerie Hudson compara dois presidentes de uma mesma família: George H. W. Bush (pai), com anos de experiência em serviço diplomático, se mostrava muito mais hábil que seu filho George W. Bush na condução da política exterior.

Uma sexta variável é o **conhecimento de uma área ou região em particular**. Na história recente dos EUA, veteranos de guerra no Vietnã e Oriente Médio demonstraram grande

capacidade de leitura para decisões de política exterior para estas regiões, diante do conhecimento já adquirido daqueles locais. Neste caso em particular, podemos ver a emergência de líderes que conhecem muito de determinado tema e que, justamente por este conhecimento, ganham espaço no governo. O exemplo de Henry Kissinger na história da política externa dos EUA é emblemático neste caso.

A penúltima variável se relaciona com o **tipo de liderança**. O líder prefere delegar o processamento e as tarefas decisórias? Ele toma para si as decisões? Aqui entra os aspectos de personalidade mesma, para além do interesse em si descrito na segunda variável (HUDSON, 2014, p. 41).

Finalmente, a última variável que nos ajuda a compreender quando e qual líder importa são as **interações com o grupo tomador de decisões**. O núcleo decisório do governo pode ser dotado de vários indivíduos com imensa capacidade no setor diplomático, como pode ser de técnicos, montado propositalmente assim para que a tomada de decisão política resida no presidente ou em um determinado/a primeiro-ministro. Além disso, importa bastante aqui as características das organizações que compõe este grupo. Em um grupo fortemente ocupado por militares, teremos uma tendência de tomada de decisões dentro de uma cultura hierarquizada, militarizada, que dê menos espaço a questões econômicas. Já em um grupo que

preconize técnicos do ponto de vista econômico ou diplomático, poderemos ver uma tendência do líder conduzir sua política externa à luz da cultura organizacional vista em organismos econômicos e diplomáticos.

Além do importante levantamento de variáveis sobre a importância do líder desenvolvido por Hudson (2014), outra pesquisadora que merece menção especial é Margareth Hermann. Em suas pesquisas que já são conduzidas a mais de cinco décadas com mais de 87 chefes de Estado e 122 líderes políticos, Margareth Hermann (2003) desenvolve sua pesquisa com base em sete variáveis: 1) crença na habilidade de controlar eventos, 2) necessidade de poder e influência, 3) autoconfiança, 4) complexidade conceitual, 5) orientação focada em tarefas, 6) viés de grupo (nacionalismo), 7) descrença nos outros.

Hermann (2003) chegará finalmente a oito modelos de personalidade de lideranças políticas que conduzem política exterior e que são resumidos de maneira ímpar por Hudson (2014, p. 65):

- *Expansionista*: desafia restrições, fechado à informação, foco no problema: o foco está na expansão do poder e influência de alguém

- *Evangelístico*: desafia restrições, fechado à informação, foco no relacionamento: o foco é convencer os outros a aceitar a mensagem e se unir à causa
- *Incremental*: desafia restrições, aberto à informação, foco no problema: o foco é manter a capacidade de manobra e flexibilidade e evitar os obstáculos que tentam continuamente limitar os dois
- *Carismático*: desafia restrições, aberto à informação, foco no relacionamento: o foco está em alcançar a agenda de alguém, envolvendo outros no processo e convencendo-os a agir
- *Diretiva*: respeita restrições, fechadas à informação, foco no problema: o foco é orientar a política pessoalmente por caminhos consistentes com as próprias opiniões, enquanto ainda trabalha dentro das normas e regras da posição atual.
- *Consultivo*: respeita as restrições, fechado à informação, foco no relacionamento: o foco está no monitoramento que outras pessoas importantes apoiarão, ou não se oporão ativamente, ao que se deseja fazer em uma situação problemática

- *Reativo*: respeita as restrições, aberto à informação, foco no problema: o foco é avaliar o que é possível na situação atual, dada a natureza do problema e considerar o que os eleitorados importantes permitirão
- *Acomodativo*: respeita as restrições, aberto à informação, foco no relacionamento: o foco é reconciliar diferenças e criar consenso, capacitar outras pessoas e compartilhar a responsabilidade no processo (HUDSON, 2014, p. 65, baseado em HERMANN, 2003).

Na compreensão destas variáveis, caberá ao analista se amparar em métodos que focalizem as características dos líderes. Dois métodos emergem aqui: a psicobiografia e a análise de conteúdo (HUDSON, 2014, p. 58).

Na análise psicobiográfica, um dos estudos mais famosos foi o de James Barber (1985), que criou uma taxonomia para compreender o caráter dos presidentes dos Estados Unidos. Como resume Hudson (2014, p. 58), Barber desenvolveu uma categorização para líderes usando dois eixos: ativo passivo e positivo-negativo.

“A dimensão ativo-passivo explora o nível de energia do líder e percebe que o esforço pessoal pode fazer a diferença nos assuntos humanos. A dimensão positivo-negativo aborda a motivação do líder em buscar um cargo e uma visão geral da vida,

investigando se o líder era basicamente otimista ou pessimista, confiante ou suspeito, motivado por sentimentos de carência ou vergonha ou obrigação ou motivado por sentimentos de confiança e alegria no trabalho a ser feito” (HUDSON, 2014, p. 58).

James Barber propunha que esses dois elementos de personalidade são moldados *a priori* da subida ao poder (BARBER, 1985). Logo, será no exame cuidadoso dos “antecedentes, educação, sucessos e fracassos e liderança do líder poderia fornecer informações sobre que tipo de líder um indivíduo seria” (HUDSON, 2014, p. 58).

Ainda na linha da psicobiografia, Jerrold Post (2003) – um dos fundadores do Escritório de Liderança da Central Intelligence Agency (CIA) dos Estados Unidos (HUDSON, 2014, p. 60) – sugere uma *anamnese política* fundamentada em profunda pesquisa amparada em quatro fases: a) psicobiografia, b) personalidade do líder, c) suas crenças, d) o estilo de liderança.

Na primeira fase, compreender a infância do líder e suas influências é fator chave para a análise. Posteriormente, ao analisar a personalidade, Post (2003) sugere que se examine vida pessoal, hábitos, uso de drogas e álcool e outros atributos que influenciem a personalidade (HUDSON, 2014, p. 60).

A terceira fase trata das crenças de maneira bem focalizada: aquela relacionada com temas relacionados à natureza do poder e segurança da nação (HUDSON, 2014, p. 60). Outras

crenças são tratadas, mas de maneira secundária, tais como ideologias, religião, entre outras. Finalmente, a quarta fase examina fatores tais como oratória, habilidade de comunicação e estilo de negociação (HUDSON, 2014, p. 60).

Embora o modelo de Post (2003) busque uma compreensão mais profunda do líder, chama a atenção ao foco excessivo nos males da personalidade do indivíduo, algo talvez explicado pelo seu histórico de carreira como psiquiatra. O foco dele passa a ser muito mais as “doenças” e defeitos do que as qualidades em si do líder que o permite conduzir o poder.

Em uma diferente abordagem, a análise de conteúdo se foca nas coisas que foram ditas e/ou escritas pelo líder. Neste sentido, emergem como melhores fontes de pesquisa as entrevistas espontâneas ao vivo, diários e uma grande quantidade de textos em um grande lapso de tempo (HUDSON, 2014, p. 61-62). Com este método, espera-se que no universo dos conteúdos dos discursos a personalidade do líder e explicações causais de como ele ou ela conduz sua política exterior.

Usa-se aqui contagens temáticas ou contagem de palavras, facilitada hoje com o uso extensivo de softwares especializados para pesquisa qualitativa como NVivo, Iramuteq, Atlas.TI, entre outros. Para além da técnica, uma referência neste tipo de análise são os estudos da psicóloga política Margareth Hermann (ver, por exemplo, HERMANN, 2003).

8. DEBATES CONTEMPORÂNEOS EM ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Tem ganhado força no século XXI os debates em política externa que vão além das discussões cognitivas centradas na psicologia e seus conceitos correlatos como crenças, valores, personalidades, emoções, percepções e valores individuais. Destacamos aqui três debates contemporâneos fundamentais no capítulo derradeiro desta obra: o papel da religião, da biologia e o feminismo na APE. Juntos, os três debates tem fortalecido novas fronteiras de debate para além do institucionalismo ou de uma abordagem fundamentalmente focada no indivíduo.

*8.1. Religião e Política Externa*¹⁴

Nos últimos anos, tem se intensificado o exame do papel da religião nas Relações Internacionais, como demonstrado pelo aumento de pesquisas sobre o tema (ver, por exemplo, FERREIRA e CARLETTI, 2016). No campo da política externa, Mona Sheikh (2012) nos lembra que a religião pode ser utilizada por um ator qualificado como um ato discursivo a fim de criar um senso

¹⁴ Esta seção apresenta um debate revisto e ampliado do que foi desenvolvido em FERREIRA e HONORATO (2016).

comum de ameaça e, então, cimentar a securitização de um tema de política externa.

Para chegar a esta percepção, Sheikh (2012) expõe o argumento de Laustsen e Wæver (autores da Escola de Copenhague), segundo os quais a religião seria um meio eficiente para se alcançar tal senso comum de ameaça devido ao fato de constituir um método convincente e legítimo de fornecer tal conceptualização através da fé dos indivíduos (LAUSTSEN & WÆVER, 2000). Eles argumentam que a ideia de securitização através do uso de conceitos como bem e mal ajudariam a criar uma ideia de ameaça que seria facilmente absorvida pelos fieis, já que suas crenças são levadas em conta na hora em que estes indivíduos decidem ou não aderir a um movimento revolucionário, por exemplo (LAUSTSEN & WÆVER apud SHEIKH 2012). Isso ajudaria, por sua vez, a trazer a opinião pública e instituições políticas para o lado do líder em determinada decisão de política exterior.

A própria Mona Sheikh (2012) esclarece que as premissas em torno da securitização do discurso não podem ser utilizadas como única variável explicativa do papel de um religioso na política externa. Ela argumenta que nem todas as religiões possuem uma linha tão bem definida entre o bem e o mal, o que torna difícil a aplicação do método a religiões como o taoísmo, no

qual o equilíbrio entre os opostos (yin e yang) é um valor central (SHEIKH 2012).

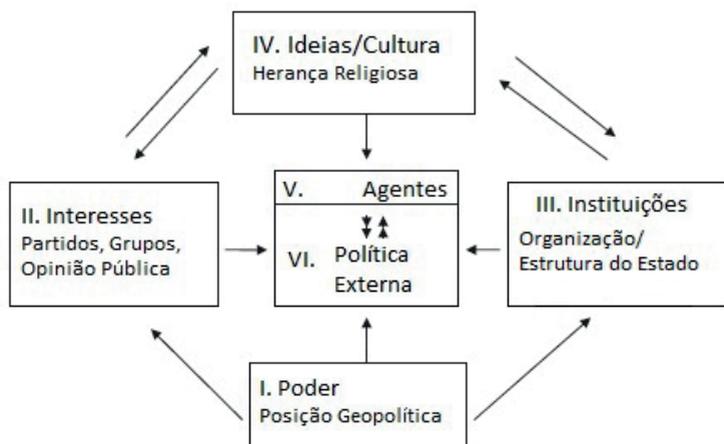
Mona Sheikh também introduz o conceito de doutrina como primordial para a metodologia da religião como ato discursivo. De acordo com ela, todas as religiões possuem doutrinas, elementos considerados por ela como sendo princípios absolutos e inegociáveis, fazendo com que seja possível que os indivíduos sejam orientados a partir de suas religiões. (SHEIKH, 2012, p. 389).

Ainda dentro desta discussão, Carolyn Warner e Stephen Walker publicaram em 2011 o estudo *“Thinking about the role of religion in foreign policy: a framework for analysis”*, que trata sobre a função da religião na política externa. Warner e Walker entendem que “a informação sobre a visão de mundo contida em uma religião em particular identifica aspectos relevantes do universo político e provê guia para ações éticas nesse ambiente” (WARNER & WALKER, 2011, p. 118).

Warner e Walker (2011) buscam compreender se a religião de um líder pode de fato afetar a política externa empregada pelo mesmo ou se esta é apenas uma retórica utilizada para persuadir outros indivíduos. De acordo com eles, a religião afeta as decisões de política externa à medida que os indivíduos constituem as ideias e as organizações domésticas são o caminho pelo qual tais ideias passam a influenciar as decisões políticas.

Adicionalmente, os autores afirmam que a religião de um país pode afetar completamente a orientação que um Estado segue dentro de sua política externa, inclusive delimitando seus prováveis aliados e inimigos.

Warner e Walker (2011) procuram demonstrar a maneira como a religião pode afetar as decisões de política externa. Como mecanismos causais, ao examinar a Figura 4, nota-se que eles argumentam que do quadro IV se originam informações que afetam os boxes II e III e que tais informações são basicamente as ações apropriadas a se tomar em determinada decisão baseadas em crenças religiosas sobre a natureza humana, a sociedade e o mundo. Ou seja, a informação sobre a visão de mundo de uma religião em particular pode identificar aspectos relevantes da política universal e fornecer um guia de ação em tal cenário.

Figura 5 - Mapa Macroscópico de Religião e Política Externa

Fonte: WARNER & WALKER 2011, p. 117, tradução nossa.

Além disso, Warner e Walker (2011) ainda expõem os argumentos de Margareth Hermann sobre como a religião pode afetar um líder de Estado e como os líderes podem afetar a política externa do mesmo. Dessa forma, a influência da religião na política externa seria condicionada ao estilo de liderança do indivíduo (dogmático ou pragmático, por exemplo) e do quanto os valores da religião estivessem enraizados no líder. Dessa forma, a influência da religião na política externa dependeria da força com a qual a mensagem fosse passada ao agente (líder) e deste para o Estado.

Como colocado pelos próprios autores, a temática abre uma arena importante no desenvolvimento do estudo sobre as

dimensões subjetivas e cognitivas em política externa, haja vista a pouca discussão sobre a influência da dimensão religiosa no tomador de decisões. Além do aspecto religioso, resta ainda uma maior análise sobre o papel dos valores e das posições morais na política externa, como colocado também por Laura Neack (NEACK, 2003, p. 66).

8.2. Biologia e Neurociência aplicada à Análise de Política Externa

Outra discussão inovadora que tem surgido em APE é o papel da biologia e da neurociência. Embora não seja um tema totalmente novo, como bem mostrado por Hudson (2014) ao examinar o papel da saúde do corpo e as emoções na política externa, nos últimos anos essa discussão tem ganhado espaço na análise de política externa.

Jacques E. C. Hymans, em sua obra de 2006 *“The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions and Foreign Policy”*, fundamentado em elementos da neurociência e psicologia contemporânea, desenvolve que quando comparado casos de países que buscaram armas nucleares, a concepção de identidade nacional do líder é uma variável fundamental. É comum, por exemplo, que diferentes líderes em um mesmo país tenham concepções de identidade nacional absolutamente distintas, fruto de sua construção biológica e neurológica como indivíduo, que afeta diretamente a busca ou não de armamentos nucleares.

Por sua vez, um dos estudos de maior destaque que recentemente tentam aplicar a neurociência na política externa foi desenvolvido por Peter Hatemi e Rose McDermott no artigo “*A Neurobiological Approach to Foreign Policy Analysis: Identifying Individual Differences in Political Violence*”, de 2012. Os autores introduzem um estudo que permita (i) quantificar os efeitos de genes, ambientes e sua interação no comportamento que é uma ameaça à segurança nacional; (ii) identifique contextos genéticos e ambientais específicos que levam a esse comportamento; (iii) desenvolva um modelo abrangente dos caminhos biológicos e sociais para a violência política; (iv) identifique populações em circunstâncias especiais que apresentam uma prevalência maior ou menor de mecanismos genéticos, neurobiológicos ou ambientais que apresentam uma maior responsabilidade pela violência política; (v) desenvolva mecanismos para identificar indivíduos dentro de determinadas populações que correm maior risco de cometer violência, bem como os mais resistentes a essa ação; e (vi) crie respostas ambientais que podem mitigar riscos entre indivíduos predispostos (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 113).

Hatemi e McDermott (2012) fundamentam sua pesquisa em comparações de ambientes de violência e características genéticas dos indivíduos. Para eles, “três décadas de pesquisa investigando o risco individual de traços psicológicos e

psiquiátricos complexos do corpo e da mente sugerem que nenhum fator de 'gene' ou único fator 'ambiental' é a chave para a compreensão do comportamento. Em vez disso, configurações únicas de muitos genes e fatores ambientais são necessárias para entender as diferenças comportamentais” (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 118).

Antes de tudo, Hatemi e McDermott (2012) estão preocupados em evitar a ideia de que o indivíduo tomador de decisão estaria predisposto à violência. Logo, embora difícil em um campo tradicionalmente determinista como é a neurociência e a biologia, o analista que se ampara neste diálogo multidisciplinar com a política deve olhar a combinação de diferentes variáveis para superar visões determinísticas. Eles fornecem como exemplo a relação de como certos hormônios, como a serotonina relacionada ao sono, pode dar uma propensão a um comportamento agressivo frente ao mundo externo em uma dada população que sofreu com conflitos armados (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 120).

Assim, os autores entendem que se pode investigar aqueles fatores sociais e biológicos que criam uma propensão maior à violência. Para ambos, uma das melhores maneiras de explorar esta dinâmica é examinar locais que vivenciaram conflitos e que se tornaram sinônimo de violência por décadas e ver diferenças entre famílias que se tornaram mais engajadas

posteriormente em novos episódios de violência (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 121).

Eles mostraram finalmente que forte socialização ambiental pode modelar, controlar e constranger o efeito de predisposições genéticas de agressão, muitas vezes fruto de mudanças hormonais relacionadas a traumas anteriores (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 122). Por outro lado, em ambientes malignos ou sem apoio, “talvez resultantes de abusos e injustiças, expressam-se diferenças genéticas. De fato, tais respostas podem ser adaptativas dentro de uma perspectiva evolucionista pois elas motivam uma ação que tenta recalibrar a balança de poder entre os atores” (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 122-123).

Este inovador estudo conclui que o foco nas diferenças biológicas – tanto cerebral como genética – em interação com ambientes específicos, nos ajuda a predizer propensões de líderes e tomadores de decisões em se engajarem em violência. Ainda, demonstra que marcadores genéticos envolvidos na precipitação de violência política podem ser identificados em pesquisas de grupos sociais específicos que passaram por trauma (HATEMI e McDERMOTT, 2012, p. 126). Esta abordagem os autores vão chamar de gene-ambiente – *gene-environment (behavioral-genetic) approach*.

8.3. *Feminismo e Análise de Política Externa*

A terceira abordagem contemporânea em política externa que exploraremos finalmente é o feminismo. Nos chama a atenção que o feminismo esteja ganhando força nesta subarea somente recentemente, embora tenha um debate com maior substância nas teorias relações internacionais (TICKNER, 2014) e também nos Estudos de Paz e Conflitos (ROQUE e SANTOS, 2019).

Ainda que as abordagens feministas sejam diversas, elas convergem na afirmação das relações internacionais enquanto produto e produtoras das relações de poder com base no gênero (ROQUE e SANTOS, 2019, p. 419). Logo, esta teoria tem um posicionamento político ímpar ao buscar colocar no palco uma nova protagonista, a saber, as mulheres e suas experiências, assim como os grupos excluídos pelos tradicionais protagonistas nas esferas de poder internacional (ROQUE e SANTOS, 2019, p. 422). Por sua vez, esta abordagem “não é nem somente sobre mulheres, nem sobre a adição de mulheres às construções do *mainstream*, mas sim sobre a transformação de modos de ser e conhecer” (PETERSON, 1992, p. 205).

Na política externa, um estudo inovador conectando feminismo e política externa foi publicado por Valerie Hudson e Patricia Liedl, “*The Hillary doctrine: sex and American foreign policy*” (2015). Embora o estudo foque no papel de Hillary Clinton

em trazer elementos feministas para a política externa e suas consequentes inconsistências, Hudson e Liedl (2015) inovam ao demonstrar como a abordagem da política democrata desconstruiu uma percepção da mulher como agente secundário da política externa dos Estados Unidos, com especial destaque em sua atuação como primeira-dama em 1995 na IV Conferência sobre a Mulher, em Pequim, China quando proferiu a histórica frase *“Women’s rights are human rights and human rights are women’s rights* (“Direitos das Mulheres são Direitos Humanos e Direitos Humanos são Direitos das Mulheres”).

A obra de Hudson e Liedl (2015) também destaca as vitórias na diplomacia que significaram um protagonismo das mulheres como agentes da política externa e das relações internacionais como um todo. Um exemplo aqui é a Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU sobre “Mulheres, Paz e Segurança”, que invocou em outubro de 2000 os Estados-membros a “garantir maior representação das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão em instituições nacionais, regionais e internacionais e mecanismos para prevenção, gestão e resolução de conflitos” (CS-ONU apud HUDSON e LIEDL, 2015, p. 20).

Hudson e Liedl (2015) demonstram que muito mais poderia ter sido feito por Hillary Clinton como Secretária de Estado entre 2009 e 2013. No entanto, uma das grandes

contribuições das autoras é demonstrar historicamente os marcos que indicam como uma abordagem feminista tem ganhado força na política externa dos EUA e na diplomacia como um todo.

Um outro exemplo para além dos EUA, é apresentado por um estudo recente de Nayanna Moura e Murilo Mesquita (2020) ao examinar o caso da ministra Margot Wallström na Suécia desde 2014. Eles explicam que a política externa da Suécia se estruturou a partir de meados da década de 2010 por meio de quatro elementos, conhecido como 4R's.

A leitura da realidade (*reality check*) para prospectar atuação e papel das mulheres em setores governamentais é o primeiro destes elementos. Segue-se a ele a representação, com foco no estímulo para um papel maior das mulheres nos processos decisórios. O terceiro elemento é o de direitos (*rights*), com foco no fortalecimento dos direitos humanos e em especial das mulheres na arena internacional. Finalmente, temos o elemento dos recursos (*resources*), que focaliza na alocação de recursos para financiar e implementar projetos focalizados na igualdade de gênero.

Apesar do avanço e do impacto de uma política claramente colocada como feminista, Moura e Mesquita (2020) demonstram que “as relações sociais ainda são vinculadas à hegemonia masculinizada das relações internacionais, sendo esse o seu maior desafio” (MOURA e MESQUITA, 2020, p. 190).

Como pode se notar, os estudos de Hudson e Liedl (2015) e Moura e Mesquita (2020) são fortemente amparados em discussões empíricas sobre o feminismo na política externa. Em uma abordagem mais teórica, o estudo de Aggestam, Bergman Rosamond e Kronsell (2019) fornece elementos importantes para ampliar este debate. Como bem resume as autoras sobre seu trabalho,

Nossa estrutura analítica fornece uma correção, destacando a presença de desigualdades e práticas de discriminação de gênero que impedem as ambições éticas dos estados de promover a justiça internacional. Portanto, prestando atenção a questões como a violência de gênero e identificando a falta de inclusão e representação de mulheres e outros grupos marginalizados nos principais processos de política externa, um conjunto mais rico de reflexões sobre as condições, o sucesso e as ambições morais de uma ética da política externa pode ser oferecida (AGGESTAM et. al., 2019, p. 34).

Aqui, elas destacam o papel de uma ética do cuidado que é oferecida por aqueles agentes que historicamente são alijados do poder tradicional. Esta ética se fundamenta em inclusão, diálogo e o ato de ouvir para além das fronteiras e confinamentos interseccionais. Enfatiza-se também o que elas conceitualizam como “empatia cooperativa”, que designa a ação de uma política externa feminista que desafia os direitos soberanos e o interesse nacional em prol de uma empatia que ultrapassa fronteiras. Esta empatia cooperativa foca em ouvir seriamente as preocupações,

medos e agendas daqueles que não são comumente ouvidos, fomentando assim o respeito às diferenças culturais. (AGGESTAM et. al., 2019, p. 33).

Finalmente, combinando os emergentes estudos empíricos e teóricos, Karin Aggestam e Jaqui True (2020) propõem análises comparativas entre uma perspectiva feminista em política externa e outras abordagens com o que elas denominam como teoria feminista internacional. As autoras advogam pela construção de uma ponte entre a última e a política externa, com foco na prospecção de cinco caminhos: jogos de política externa multinível de gênero; liderança das mulheres em política externa; mudança e continuidade de políticas externas pró-gênero que expliquem tendências transnacionais; identidade de gênero e empreendimentos em política externa; reconhecimento de gênero em diplomacia interestatal (AGGESTAM e TRUE, 2020, p. 150).

Ainda, o estudo apresenta as principais lacunas para que estas pontes possam ser construídas. Entre estas lacunas, elas enumeram: os estudos sobre a liderança da mulher em política externa; os relatos internos sobre dinâmicas de gênero em processos de política externa; a adoção, difusão e institucionalização de normas pró-gênero em política externa; estudos para além da América do Norte e Europa; avanço da teoria e; análises sensíveis a gênero em abordagens teóricas e empíricas (AGGESTAM e TRUE, 2020, p. 150).

Por fim, diante ainda da escassez de estudos sobre gênero em política externa, Aggestam e True (2020) indicam a necessidade de ampliar os estudos comparados dos casos já existentes, ação que pode pouco a pouco superar a “cegueira de gênero” no campo da APE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta obra demonstrou, ainda que de maneira introdutória, a riqueza do debate histórico da área de Análise de Política Externa. Desde a década de 1950, diversos fatos marcam a trajetória desta área. Para Hudson e Vore (1995), os textos de Rosenau (1969), Snyder et.al. (1963) e o casal Sprout (1956), abriram, respectivamente, o caminho para três grandes sub-áreas, a saber: Política Externa Comparada, Tomada de Decisões em Política Externa e Contextualização em Política Externa. Em comum entre as subáreas está o compromisso de olhar além, examinando os condicionantes abaixo dos atores internacionais e ficando pé nas informações específicas que superem as fragilidades da visão sistêmica realista. Além disso, nota-se uma busca por uma teoria média que forneça explicações multicausais, sendo essa inspirada em outras ciências sociais.

Não obstante, mostramos aqui – e a estrutura dos capítulos é um exemplo disso – que as subáreas da Análise de Política Externa se multiplicaram e deram margem para estudos mais complexos e interdisciplinares que dialogam com campos do conhecimento diversos, partindo das Relações Internacionais e perpassando Economia, Sociologia, Psicologia, Ciência Política, Antropologia e até mesmo Biologia e Neurociência.

Destarte, historicamente se nota que a política externa comparada deve muito aos desafios colocados inicialmente por seu grande entusiasta, o eminente cientista político James Rosenau. A provocação desse último no sentido de se criar uma teoria de alcance médio que ajudasse em generalizações comparativas em política externa ainda não foi alcançada. Não obstante, não se pode minimizar o grande papel do estudo pioneiro de Rosenau na busca de avançar o campo científico das relações internacionais dentro da subárea de política externa.

Barrada por excesso de parcimônia e um foco exagerado nas técnicas quantitativas que deixaram de lado aspectos importantes como a cultura e normas sociais, a análise comparada dentro dos EUA e internacionalmente está longe de ter encontrado uma teoria que auxilie nas explicações dos comportamentos externos dos Estados.

Contudo, ainda que tenhamos grandes desafios na abordagem comparada, não se pode menosprezar o esforço na criação de bases de dados. Estas, se combinadas com abordagens qualitativas, tem um grande potencial de gerarem resultados importantes nas novas agendas de pesquisa em política externa. Ainda, não se pode diminuir também as pesquisas de caráter qualitativo que buscam comparar o comportamento de países perante determinados tipos de eventos.

No caso da política externa comparada, reside ainda o desafio de considerar a idiossincrasia dos atores domésticos, assim como rever a utilidade de grandes bases de dados de eventos internacionais. Nesse sentido, a modelagem computadorizada e os métodos discursivos (como análise de discurso e análise de conteúdo) seriam ferramentas que deveriam ser testadas, não obstante sua dificuldade de trabalhar com N-grande naqueles métodos.

Outro debate fundamental é o estudo sobre a formação de preferências em política externa. Este exige antes um exame cuidadoso da diferença entre preferências e estratégias, conforme sugerido por Frieden (1999). Na busca de uma clareza sobre a formação dessas preferências, analistas indicam a necessidade de se compreender os meandros da estrutura burocrática da tomada de decisões de uma nação. Nesse sentido, deve-se ter em mente o forte papel dos agentes de mudança em política externa, assim como dos papéis organizacionais e dos procedimentos operacionais padrão – conforme indicado com propriedade por Charles Hermann (1990).

Não menos importante, em casos de regimes presidencialistas como Brasil e Estados Unidos, não se pode negligenciar o importante debate sobre o papel presidencial na formulação de preferências. Em um debate longe de estar esgotado, conclui-se que o presidente joga um papel central na formulação de

preferências, especialmente naqueles menos salientes e com menos impacto para Congresso, mídia e opinião pública – no caso norte-americano. No caso brasileiro, o debate se o tema é saliente ou não depende do papel influente do/a presidente na formulação de preferências, independentemente da temática. Nessa discussão cabe ao analista de política externa ser cuidadoso ao avaliar se uma ação do tomador de decisões está ligada às suas preferências ou a uma estratégia.

No terceiro capítulo, pudemos ver como o exame do processo de tomada de decisões coincide com o próprio nascimento da análise de política externa. Após quase sessenta anos de desenvolvimento acadêmico, nota-se hoje que os pressupostos colocados por Snyder, Bruck e Sapin (1963) evoluíram constantemente e tem fornecido importantes substratos para a compreensão do comportamento do Estado no plano externo, dialogando com a discussão sobre formulação de preferências oferecida no capítulo 2.

Posteriormente, a análise político-burocrática de Graham Allison (1969, 1971, 1999) deu à área uma guinada conceitual importante ao ressaltar a função das burocracias governamentais em fortalecer e desenvolver o papel da dinâmica organizacional, já ressaltada anos antes por Snyder et.al. (1963). O estudo de Allison, reforçado em seguida por Morton Halperin (1974), tornou-se uma obra fundamental para aqueles que se propõem a

examinar os meandros dos governos na formulação de sua política exterior. Além disso, ela dá a base para uma compreensão mais ampla da ação externa no Estado contemporâneo, levando em consideração o ambiente externo, dinâmicas organizacionais e o jogo de poder.

Não obstante sua validade e importância no exame das decisões em política externa, a análise político burocrática não está isenta de críticas. Suas proposições têm sido confrontadas por autores diversos através de distintos argumentos. Pouco a pouco, as críticas deixaram de ser aquela polarização ideológica dos anos 1970 contida nos estudos de Freedman e Krasner, e passaram a trazer as fragilidades das teorias de Allison com argumentos convincentes que fizeram avançar o debate acadêmico. Estudos como de Bendor & Hammond (1992) e Margareth Hermann (2001), permitiram novas interpretações ao fornecerem inovações conceituais.

No capítulo 5 vimos que a evolução da disciplina de APE, em particular no que chamamos de regimes políticos e desenhos institucionais, ganhou vários contornos em sete décadas de história. De um lado, temos a teoria da paz democrática desenvolvida por autores como Michael Doyle (1983) que tem sido alvo de intensos debates sobre o papel da democracia na formulação de política exterior. Por sua vez, Ronald Rogowski tem igualmente trazido inovadoras discussões sobre como os

desenhos institucionais e seus constrangimentos são capazes de limitar ou dar cabo à ação de líderes em diferentes regimes políticos. Entra aqui, conforme o desenvolvimento de Joe Hagan (1999) e Tsebelis (1995), o importante papel do poder legislativo e da oposição, especialmente nas democracias.

Contudo, o foco nas instituições, regimes políticos e suas coalizões tem encontrado como grande desafio a ascensão de ideologias radicais na década de 2010, que tem dado espaço a figuras controversas na condução da política externa de seus países – sejam eles potências mundiais ou potências médias.

Posteriormente, vimos no capítulo 6 que o debate sobre os interesses organizados em política externa é relativamente recente. A abertura comercial e a interdependência dos países que se consolida após o fim do bloco soviético deu margem para a emergência de novos atores no âmbito doméstico. A organização dos interesses desses grupos teria sido fomentada justamente pelo mesmo processo de integração econômica global.

Desde então, uma ampla discussão vem sendo aberta entre analistas de política externa. Em geral, os debates estão em torno do relacionamento entre sociedade e Estado e a influência da primeira na segunda. Em ambientes democráticos esse relacionamento ganha ares mais complexos, dando margem para pressões de grupos como acadêmicos, sindicatos, empresários, mídia e opinião pública.

Em seguida, pudemos explorar no capítulo 7 os condicionantes psicológicos e as idiossincrasias dos indivíduos que tomam decisões em política externa. Essa abordagem, que teve como pioneira no Brasil o estudo de Monica Herz (1994), faria do analista de política externa quase um antropólogo das decisões governamentais externas, e, embora ambiciosa, é capaz de indicar novos caminhos e resultados nessa área das relações internacionais. Aqui, é fundamental ao analista examinar se no seu caso o líder importa, fundamentando-se naqueles elementos indicados por Valerie Hudson (2014).

Finalmente, pudemos notar que as inovações contemporâneas com a discussão sobre religião, biologia e feminismo na análise de política externa demonstram que a área tem um campo em aberto, com grandes possibilidades de desenvolvimento. Diante de um contexto internacional cada vez mais complexo, em que o multilateralismo tem perdido espaço, não é de se surpreender que muito das novidades na área surjam com o intuito de compreender o papel dos tomadores de decisões e suas fragilidades com o uso da biologia, ou mesmo um repensar fora do *mainstream*, como proposto pela abordagem feminista.

Conforme as instituições cada vez menos freiam impulsos irracionais de líderes de países grandes e médios – como visto na ascensão do radicalismo irracionalista nos anos 2010 em países como Filipinas, Brasil, Hungria e Estados Unidos – não restará aos

analistas de política externa outro caminho senão entrar a fundo nos aspectos psicológicos e biológicos das lideranças políticas, assim como buscar respostas alternativas como apresentadas pela abordagem feminista.

Por fim, em uma área multidisciplinar como é a Análise de Política Externa, seu futuro deve se ancorar em combinar múltiplos níveis de análise e abordagens para compreender complexidades emergentes. Pensar política externa para além de um viés fragmentado, e que se preocupe em entender o comportamento externo e humano em diferentes perspectivas, é um caminho possível e aberto aos futuros pesquisadores – como bem demonstra inovadores estudos surgidos nos últimos anos que exploramos no capítulo 8. Este caminho para além da fragmentação não só é possível, mas mais do que nunca necessário em um mundo em desintegração que demanda pensar fora da caixa para compreender um mundo em mutação – da mesma maneira que fizeram os pioneiros da área Sprout (1956), Rosenau (1966) e Snyder et. al. (1963).

REFERÊNCIAS

- AGGESTAM, K., BERGMAN ROSAMOND, A., & KRONSELL, A. Theorising feminist foreign policy. *International Relations*, v. 33, n. 1, 23-39, 2019.
- AGGESTAM, K. e TRUE, Jaqui. Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis, *Foreign Policy Analysis*, v. 16, p. 143-162, 2020.
- ALLISON, Graham & ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2a. ed.)*. New York: Addison Wesley Longman, 1999.
- ALLISON, Graham. Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, vol. 63 de 1969: 689-718.
- ALLISON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1a. ed)*. Boston : Harper Collins, 1971.
- ALMOND, Gabriel. *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1950.
- AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ARENAL, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madri: Editorial Technos, 1999.
- ASTORINO-COURTOIS, Allison. “he Cognitive Structure of Decision-making and the Course of Arab-Israeli Relations, 1970-1978, *Journal of Conflict Resolution*, v. 39, n. 3, 1995.
- BARBER, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1985.
- BENDOR, Jonathan & HAMMOND, Thomas. “Rethinking Allison's Models.” *The American Political Science Review*, v. 86, n. 2, p. 301-322, 1992.
- BOULDING, Kenneth E. National images and international systems, *Journal of Conflict Resolution*, v. 3 p. 120-131, 1959.
- BRECHER, Michael. *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process*. London: Oxford University Press, 1972.
- BREUNING, Marjike. *Foreign Policy Analysis: a comparative introduction*. New York : Palgrave MacMillan, 2007.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce. *Principals of International Politics: People's Power, Preference and Perceptions*. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

CAMERON, G., e SCHEWEL, B. Religion and public discourse in an age of transition: Reflections on Bahá'í practice and thought. Waterloo, ON : Wilfrid Laurier University Press, 2018.

CARLETTI, Anna; FERREIRA, Marcos Alan S. V. Religião e Relações Internacionais: dos debates teóricos ao papel do Cristianismo e do Islã. Curitiba: Juruá, 2016.

CARLNAES, Walter. "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis." *International Studies Quarterly*, v. 36, p. 245-270, 1992.

CARR, Edward Hawlett. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. São Paulo: EdUNB; Imprensa Oficial, 1999.

CASON, Jeffrey & POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso and Lula Era, *International Political Science Review*, v. 30, n. 3, Março de 2009.

CINTRA, Rodrigo. "A aplicabilidade dos jogos de dois níveis." *Revista Autor*. Setembro de 2004.

COTTAM, Richard. Foreign Policy Motivation: A General Theory and a Case Study. Boulder: Westview Press, 1977.

DAHL, Robert A. Who Governs?: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEUTSCH, Karl. Análise das Relações Internacionais. Brasília : EdUNB, 1978.

EVANGELISTA, Matthew. Issue-Area and Foreign Policy Revisited, *International Organization*, v. 43, n. 1, p. 147-171, 1989.

EVANS, Peter, Harold JACOBSON, e Robert PUTNAM. *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, CA: Univ. of California Press, 1993.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. e HONORATO, Renan. A política externa do Irã e o Wilayat Al-Faqih sob a ótica dos líderes da Revolução Islâmica. In: Anna Carletti; Marcos Alan S. V. Ferreira. (Org.). Religião e Relações Internacionais - Dos Debates Teóricos ao Papel do Cristianismo e do Islã. 1ed. Curitiba: Juruá, 2016.

FRANKEL, Joseph. *International Relations in a Changing World*. Oxford : Oxford University Press, 1979.

FREEDMAN, Lawrence. Login, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, v.52, n.3, p. 434-449, Jul. 1976.

FRIEDEN, Jeffry. Actors and Preferences in International Relations. In: LAKE, David e POWELL, Robert (eds). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1999.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, v. 6, no. 3, 1969.

GEORGE, Alexander. "The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The 'Operational Code' Belief System." In: FALKOWSKI, Lawrence (ed.) *Psychological Models in International Politics*. Boulder, CO: Westview, 1979.

GOLDSTEIN, Judith, e KEOHANE, Robert (eds). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, 1993.

HAAS, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*, vol. 46, no. 1, pp. 1-35, 1992.

HAGAN, Joe. "Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy." In: NEACK, Laura. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Miami: Miami Univ. Press, 1999.

HAGAN, Joe. Domestic Political Systems and War Proneness, *Mershon International Studies Review*, Vol. 38, No. 2, pp. 183-207, Out. 1994.

HALPERIN, Morton. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings, 1974.

HATEMI, Peter K., e MCDERMOTT, Rose. "A Neurobiological Approach to Foreign Policy Analysis: Identifying Individual Differences in Political Violence." *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, no. 2, pp. 111-129, 2012.

HERMANN, Charles. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly*, vol. 34, no.1, Março de 1990: 9-31.

HERMANN, Margareth. "A Study of 53 Heads of Government." In: SYLVAN, Donald A. e CHAN, Steve (eds). *Foreign Policy Decision Making: Perception, Cognition, and Artificial Intelligence*. New York: Praeger, 1984.

- HERMANN, Margareth. "Assessing Leadership Style: Trait Analysis." In: POST, Jerrold. *The Psychological Assessment of Political Leaders*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- HERMANN, Margareth. "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework." *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, Verão de 2001: 47-81.
- HERZ, Monica. Análise Cognitiva e Política Externa, *Contexto Internacional*, vol. 16, no. 1, 1993.
- HUDSON, Valerie & VORE, Christopher. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow." *Mershon International Studies Review*, Outubro de 1995: 209-238.
- HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory (2nd Edition)*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2014.
- HUDSON, Valerie M., e LEIDL, Patricia. *The Hillary Doctrine: sex and foreign policy*. New York: Columbia University Press, 2015.
- HYMANS, J. *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- JACOBS, L., & PAGE, B.. Who Influences U.S. Foreign Policy? *American Political Science Review*, v. 99, n.1, 107-123, 2005.
- JAMES, P., M. RUDY, e L. HEBRON. "Democracy and Conflict Management: Territorial Claims in the Western Hemisphere Revisited." *International Studies Quarterly*, n. 50 de 2006: 803-817.
- JANIS, Irving L. *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin, 1982.
- JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1976.
- KEOHANE, R., e MILNER, H. (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, Robert & NYE Jr., Joseph. *Power and Interdependence (4a. ed)*. New York: Longman, 2011.
- KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2005.
- KRASNER, Stephen. "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)." *Foreign Affairs*, no. 7, Verão de 1972: 159-179.

LAUSTSEN, C. B. e WÆVER, Ole. In defence of religion: Sacred referent objects for securitization. *Millennium – Journal of International Studies*, 29(3), pp. 705-739, 2000.

LEVI, Lucio. “Regime Político.” In: BOBBIO, Norberto; MATTELUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política – volume 2*. Brasília: EdUNB, 2007.

MACHADO, Ana Paula Cunha. *A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Universidade de Brasília, 2009.

MADSEN, A.K; FLYVERBOM, M; HILBERT, M; RUPPERT, E. Big Data: Issues for an international political sociology of data practices. *International Political Sociology* v. 10, n. 3, p. 275-296, 2016.

MAOZ, Zeev & ABDOLATI, Nasrin. Regime Types and International Conflict 1816-1976. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 33, n. 1, Março de 1989: 3-35.

MARTIN, Lisa. Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions. *World Politics*, v. 45, n. 3, 1993.

MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton University Press, 2000.

McLEAN, Iain & McMILLAN, Alistar (eds.). *Concise Dictionary of Politics*. New York: Oxford Press, 2009.

MESSARI, Nizar & NOGUEIRA, João Pontes. *Teorias de Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MIDFORD, Paul. International trade and domestic politics: improving on Rogowski’s model of political alignments. *International Organization*, v. 47, n. 4, 1993.

MILNER, Helen V. Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs. In: MANSFIELD, Edward e MILNER, H. *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997.

MONROE, Kristen R. *The Heart of Altruism: perceptions of a common humanity*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1996.

MORGENTHAU, Hans. *Política entre as Nações*. São Paulo: EdUNB; Imprensa Oficial, 2003.

MOURA, Nayanna S. e MESQUITA, Murilo. Política Externa Feminista? Uma análise sobre a gestão Margot Wallström no Ministério das Relações Exteriores da Suécia. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, Vol. 11 (1), p. 178-196, 2020.

NEACK, Laura. *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002.

PEAKE, Jeffrey. Presidential Agenda Setting in Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, vol. 54, no. 1, Março de 2001: 69-86.

PETTERSON, V. S. Transgressing boundaries: theories of knowledge, gender and international relations. *Millenium – Journal of International Studies*, v. 21, n. 2, p. 183-206, 1992.

PÉREZ Jr., Louis A. Fear and Loathing of Fidel Castro: Sources of US Policy Toward Cuba. *Journal of Latin American Studies*, v. 34, part 2, p. 227-254, Maio 2002.

POST, Jerrold. *The Psychological Assessment of Political Leaders*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

POTTER, William. “Issue Area and Foreign Policy Analysis, *International Organization*, Vol. 34, no. 3, Summer de 1980: 405-427.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, June 2010.

PUTNAM, Robert. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.” *International Organization*, v. 42, n. 3, Verão de 1988: 427-460.

RIBEIRO, Pedro Feliú. *Comportamento legislativo e política externa na América Latina*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, *World Politics*, Vol. 43, No. 4 (Jul., 1991), pp. 479-512.

RODER, Ariane. *Introdução à Análise de Política Externa*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROGOWSKI, Ronald. “Institutions as Constraints on Strategic Choice.” In: LAKE, David e POWELL, Robert. *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1999.

- ROGOWSKI, Ronald. "Political Cleavages and Changing Exposure to Trade." *The American Political Science Review*, vol. 81, no. 4, 1987, pp. 1121-1137.
- ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press. 1989.
- ROQUE, Silvia e SANTOS, Rita. Gênero, Feminismos e Estudos para Paz. In: FERREIRA, Marcos Alan S. V.; MASCHIETTO, Roberta H.; KUHLMANN, Paulo R. L. *Estudos para a Paz: Conceitos e Debates*. São Cristóvão: Editora UFS, 2019.
- ROSENAU, James. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, Vol. 12, no. 3, Setembro de 1968: 296-329.
- ROSENAU, James. "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy." In: FARRELL, Barry (ed). *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern Press, 1966.
- RYNNING, S. e GUZZINI, S. Realism and Foreign Policy Analysis. København: COPRI. 2001.
- SCHRODT, Philip. Event Data Set." *Penn State University*. Outubro de 1993. <http://eventdata.psu.edu/papers.dir/Haney.pdf> (acesso em 11 Dez. 2011).
- SHAPIRO, Robert e PAGE, Benjamin. Foreign Policy and the Rational Public, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 32, No. 2 (Jun., 1988), pp. 211-247
- SHEIKH, Mona Kanwal. How does the religion matter? Pathways to religion in international relations. *Review of International Studies*, v.38, n. 2, pp.365-392, 2012.
- SNYDER, R., H. BRUCK, e B. SAPIN. "La Génesis de las Decisiones como Enfoque del Estudio de la Política Internacional." In: HOFFMANN, Stanley (org.) *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1963.
- SOARES, S. A.; VITELLI, M. G. Comunidades epistêmicas e de prática em Defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade. *Carta Internacional*, v. 11, n. 3, p. 99 - 123, 30 dez. 2016.
- SPROUT, Harold & SPROUT, Margareth. *Man-Milieu Relationship in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1956.
- TICKNER, Ann. *A Feminist Voyage through International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, *British Journal of Political Science*, v. 25, n.03, June 1995, 289-325
- VIGEVANI, Tullo (coord.). Globalização e Regionalização do Mercosul: a Intervenção dos Sindicatos no Processo de Integração, *Cadernos CEDEC*, 53, 1996.
- WALTZ, Kenneth. International Politics is not foreign policy, *Security Studies*, vol. 6, no. 1, 1996.
- WEEKS, Jessica L. Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve, *International Organization*, Vol. 62, No. 1 (Winter, 2008), pp. 35-64
- ZIMMERMAN, William. "Issue-Area and Foreign Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory." *The American Political Science Review*, vol. 67, no. 4, Dezembro de 1973: 1204-1212.



Este livro foi diagramado pela
Editora UFPB em novembro de 2020.

