Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Mendes, Pedro Emanuel

Como compreender e estudar a decisão em política externa : reinterpretando os clássicos

http://hdl.handle.net/11067/6683

Metadados

Data de Publicação 2017

Resumo Este artigo apresenta os principais argumentos epistemológicos e metodológicos que estão na origem da afirmação do sub-field da Análise da Política Externa (APE). Traça uma breve panorâmica do desenvolvimento da APE e propõe um quadro analítico eclético para uma melhor compreensão da decisão em política externa. O artigo tem quatro objetivos principais. Em primeiro lugar, procura identificar quais são os elementos teórico-analíticos básicos para compreendermos a política externa dos Estados...

This article presents the main epistemological and methodological arguments that are at the origin of the affirmation of the Foreign Policy Analysis (FPA). It gives a brief overview of the development of the FPA and proposes an eclectic analytical framework for a better understanding of foreign policy decisions. The article has four main objectives. Firstly, it seeks to identify the basic theoretical-analytical elements for understanding the foreign policy of States. Second, it develops a d...

Editor Brazilian Journal of International Relations

Palavras Chave Relações Internacionais, Análise da Política Externa (APE), Decisão, Fatores ideacionais, Adaptação, Modelos da APE

Tipo article

Revisão de Pares yes

Coleções [ULP-FD] Artigos

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-11-20T07:43:05Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

BJIR
Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 1 | 2017

Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretando os clássicos

Pedro Emanuel Mendes

Igepri
Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais

unesp
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

COMO COMPREENDER E ESTUDAR A DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA: REINTERPRETANDO OS CLÁSSICOS

Pedro Emanuel Mendes[1]

Resumo: Este artigo apresenta os principais argumentos epistemológicos e metodológicos que estão na origem da afirmação do *sub-field* da Análise da Política Externa (APE). Traça uma breve panorâmica do desenvolvimento da APE e propõe um quadro analítico eclético para uma melhor compreensão da decisão em política externa. O artigo tem quatro objetivos principais. Em primeiro lugar, procura identificar quais são os elementos teórico-analíticos básicos para compreendermos a política externa dos Estados. Em segundo lugar, desenvolve uma discussão sobre qual a melhor forma de utilizar as abordagens teóricas para a investigação e realização de trabalhos científicos sobre a política externa dos Estados. Em terceiro lugar, apresenta um modelo geral da APE baseado em três fatores fundamentais: os fatores internos, os fatores internacionais e os fatores ideológicos e preceptivos. Finalmente, pretende contribuir para o desenvolvimento de uma maior cultura científica sobre as abordagens da APE e estimular o debate relativo à acumulação de conhecimento teórico-metodológico sobre como contar melhores histórias sobre o comportamento internacional dos Estados.

Palavras-chave: Análise da Política Externa (APE); Decisão; Fatores ideacionais; Adaptação; Modelos da APE.

HOW TO UNDERSTAND AND STUDY THE DECISION IN FOREIGN POLICY: REINTERPRETING THE CLASSICS

Abstract: This article presents the main epistemological and methodological arguments that are at the origin of the affirmation of the Foreign Policy Analysis (FPA). It gives a brief overview of the development of the FPA and proposes an eclectic analytical framework for a better understanding of foreign policy decisions. The article has four main objectives. Firstly, it seeks to identify the basic theoretical-analytical elements for understanding the foreign policy of States. Second, it develops a discussion on the best way to use the theoretical approaches for doing research and scientific works about foreign policy. Third, it presents a

[1] Investigador do IPRI-UNL, CEPESE-UP, e Professor Auxiliar na Universidade Lusíada (FDULN). Email: pemanuelmendes@gmail.com

general model of FPA based on three fundamental factors: internal factors, international factors, and ideological and perceptual factors. Finally, it intends to contribute for the development of a greater scientific culture on the APE approaches and stimulate the debate regarding the accumulation of theoretical and methodological knowledge on how to tell better stories about the international behaviour of States.

Key-Words: Foreign Policy Analysis (FPA); Decision; Ideational factors; Adaptation; Models of FPA.

Introdução

Este artigo apresenta os principais argumentos epistemológicos e metodológicos que estão na origem da afirmação do *sub-field* da Análise da Política Externa (APE). Traça uma breve panorâmica do desenvolvimento da APE e propõe um quadro analítico eclético para uma melhor compreensão da decisão em política externa.

O artigo está organizado em cinco capítulos. No primeiro, num esforço de síntese, apresentamos as ideias-chave fundamentais para compreendermos e estudarmos a política externa dos Estados: adaptação; interligação entre a política interna e a política externa; continuidade/mudança dos padrões históricos e fatores ideacionais. No segundo capítulo, contextualizamos o surgimento do principal marco fundador da APE, o modelo decisional de Snyder, Burton e Sapin, e apresentamos as suas principais inovações e consequências para o desenvolvimento da APE. No terceiro capítulo, continuamos a contextualizar o início da afirmação da APE, nomeadamente através de outro marco fundamental: a assunção da interligação entre o interno e internacional na decisão em política externa e aparecimento da *linkage theory* de Rosenau. No quarto capítulo, introduzimos a problemática da racionalidade na decisão, nomeadamente através dos seus principais marcos, com destaque para os três modelos de análise de Allison. No último capítulo, salientamos a importância das ideias, processos e contextos para explicarmos a decisão em política externa.

O artigo tem quatro objetivos principais. Em primeiro lugar, procura identificar quais são os elementos teórico-analíticos básicos para compreendermos a política externa dos Estados, aquilo que designamos por ideias-chave da APE. Isto significa que mais do que um balanço sobre o estado da arte (HUDSON, 2005; 2013; STUART, 2008; CARLSNAES 2013; SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2012; HILL, 2016), este trabalho identifica os marcos clássicos da APE, numa ótica simultaneamente teórica e analítico-metodológica. Ou seja, tenta reinterpretar as ideias fundacionais da APE, não só de um ponto de vista conceptual – ontológico e epistemológico – mas também e, especialmente, de um ponto de vista da sua operacionalização metodológica. Por isso, o seu segundo objetivo é o de desenvolver uma discussão sobre qual a melhor forma de utilizar as abordagens teóricas para a investigação e realização de trabalhos científicos que expliquem as decisões *em contexto* e os fenómenos de adaptação e mudança dos padrões históricos da política externa dos Estados.

Em terceiro lugar, apresenta um modelo geral da APE baseado em três fatores fundamentais: os fatores internos, os fatores internacionais e os fatores ideológicos e preceptivos.

Finalmente, pretende contribuir para o desenvolvimento de uma maior cultura científica sobre as abordagens da APE[2] e estimular o debate relativo à acumulação de conhecimento teórico-metodológico sobre como contar melhores histórias sobre o comportamento internacional dos Estados.

1. Definição do Problema

A análise da política externa deriva de duas questões fundamentais:

- Como é que os Estados agem?

- Como é que podemos explicar os vários aspetos das suas políticas externas?

Para desenvolvermos explicações que consigam responder a estas questões temos de começar por assumir algumas ideias-chave sobre a política externa dos Estados.

A primeira ideia que temos de ter presente é a de que os fenómenos de política externa, independentemente da sua importância política e ética, podem, e devem, ser estudados como comportamentos adaptativos (ROSENAU, 1980: 501-534). Se assumirmos que a política externa diz respeito às decisões e ações que os governos tomam – ou são obrigados a tomar – em ordem a preservar os aspetos positivos do ambiente internacional e alterar os seus aspetos negativos, não restam dúvidas que, em última análise, a política externa de um Estado é um constante reflexo da sua capacidade de adaptação ao ambiente onde se insere.

Efetivamente, como sublinha Rosenau, a política externa de um Estado reside no "esforço de uma sociedade nacional para controlar o seu ambiente externo pela preservação das situações favoráveis e a modificação das situações desfavoráveis" (ROSENAU, 1980: 50). Deste modo, a política externa de um Estado é o resultado de um constante esforço de adaptação da *polis* aos desafios colocados pelo seu ambiente internacional. Isto implica que um dos mais interessantes desafios colocados ao investigador de política externa é o de tentar demonstrar a capacidade, ou incapacidade, dos Estados de se adaptarem aos desafios constantes da ordem internacional. Consequentemente é comum os investigadores de política externa avaliarem a capacidade e o alcance de adaptação dos Estados relativamente aos desafios e transformações do ambiente internacional. Na verdade, uma das mais interessantes perspetivas de investigação da APE é a que diz respeito à tentativa de analisar quando, e de que forma, um determinado padrão de política externa se torna rígido e "*maladaptive*"

[2] Em termos relativos, são escassos os trabalhos em língua portuguesa, veja-se MENDES, 2007; FARIA, 2011; SALOMON; PINHEIRO, 2013; LIMA, 2013.

(ROSENAU, 1980: 505). Ou ainda, muitas vezes de forma cumulativa, o investigador pode tentar desenvolver abordagens que identifiquem compreensivamente os fenómenos de reequilíbrio adaptativo das políticas externas dos Estados (MENDES, 2004; 2012a).

A segunda ideia chave é que a política externa, conquanto por definição se dirija ao exterior, tem uma origem interna que se torna essencial analisar. Nesta ótica, é fulcral reconhecer a importância da problemática teórica da *Linkage Theory* (ROSENAU, 1969b; 1980) e da sua assunção de que toda a ação em política externa resulta do relacionamento dialético entre fatores externos e fatores internos. Os fatores internos, nomeadamente a cultura política e os elementos ideológico-identitários dos *padrões históricos* das políticas externas dos Estados, são instrumentos-chave para a explicação da política externa dos Estados (MENDES, 2016a). Por outro lado, a identificação dos constrangimentos do ambiente político interno e o modo como se interligam com os problemas externos é crucial para a compreensão dos jogos políticos multinível (governamental, nacional e internacional) que se estabelecem ao longo do processo de decisão e formulação da política externa (PUTMAN 1998).

A terceira ideia-chave que convém sublinhar é que, do ponto de vista de um investigador de política externa, o primeiro problema a analisar prende-se, invariavelmente, com a dialética *continuidade/mudança* das coordenadas que instituem os *padrões históricos* das políticas externas dos Estados (MENDES, 2016b). Basicamente, podemos dizer que estas coordenadas compreendem a existência de um conjunto de objetivos estratégicos a atingir, bem como dos mecanismos e práticas através dos quais estes objetivos poderão ser realizados. Estas coordenadas, embora sujeitas a constantes processos adaptativos, desenvolvem-se dentro de um quadro ideacional, cultural e identitário que está na origem da construção dos padrões históricos caracterizadores das políticas externas dos Estados. Estes padrões são formados ao longo da história pela contínua reação dos Estados aos estímulos do ambiente internacional. Partem das condicionantes tangíveis e intangíveis dos Estados, das suas posições geopolíticas e, sobretudo, dos processos históricos e identitários relativos à construção e imaginação das suas comunidades enquanto Estados. Por norma, baseiam-se num *equilíbrio positivo* entre as aspirações do ambiente interno e os estímulos do ambiento externo. Este equilíbrio exige um consenso face aos objetivos estratégicos partilhados pelas elites, bem como uma aceitação generalizada das formas e dos meios para os pôr em prática. Apesar da sua relativa continuidade, os padrões históricos das políticas externas dos Estados sofrem alterações devido a fatores externos e internos, originando dilemas e desafios ao equilíbrio interno/externo que caracteriza a política externa.

Finalmente, não obstante o objetivo central do analista de política externa se basear na tentativa de identificação dos contextos internos e externos que condicionam determinada *situação*, importa sublinhar que estes contextos são sempre apreendidos em função das perceções e visões do mundo dos decisores. Ou seja, são os fatores ideacionais (ideias, perceções, ideologias, cultura política e identidade) que vão condicionar a interpretação dos fatores internos e externos da situação.[3] Isto significa que toda a análise explicativa em política externa deve ter em conta os fatores internos, os fatores externos e os fatores ideológicos e preceptivos.

2. A inovação do modelo decisional de Snyder, Burton e Sapin (SBS)

Com o aparecimento do movimento behaviorista norte-americano, uma série de cientistas políticos começaram a debruçar-se sobre a política externa e o seu processo de decisão. Este movimento deu origem à chamada *escola científica-comparativa*.[4] Esta corrente tentou trazer para a APE um conjunto de conceitos epistemológicos e metodológicos característicos do método científico geral e, em particular, da crescente afirmação das ciências sociais congéneres, com o objetivo de tornar a APE um campo de estudo mais rigoroso e com uma maior "consciência científica" (ROSENAU, 1980: 34).

Assim, o primeiro esforço consistente no sentido de ultrapassar a visão tradicional[5] e desenvolver uma abordagem mais compreensiva da política externa surgiu por intermédio dos estudos desenvolvidos pelos cientistas políticos norte-americanos Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin[6] (doravante SBS). Estes autores, com o intuito de reduzirem as ambiguidades conceptuais da visão tradicional, tentaram construir algumas generalizações teóricas que pudessem servir de base a posteriores desenvolvimentos científicos.

De forma inovadora, Snyder, Bruck e Sapin (SBS) vão centrar a sua análise nas *decisões* em política externa. Para SBS, o importante é compreender o processo de formulação da decisão. O foco prioritário de investigação em política externa deve ser o de analisar o comportamento dos decisores políticos neste processo. Com este passo teórico-metodológico,

[3] Para exemplos, em língua portuguesa, de estudos que sublinham estes fatores veja-se HERZ, 1994; SILVA, 1998; MENDES, 2017a.
[4] Segundo esta perspectiva, a incapacidade demonstrada pelos tradicionalistas em definir com rigor e precisão os fenómenos que são objecto de investigação impedia-os de conseguirem estudos que ultrapassassem o nível descritivo e conseguissem chegar ao nível explicativo e prescritivo.
[5] Esta abordagem era dominada pelas visões tradicionais da história diplomática e da geopolítica e baseava-se em dois pressupostos teórico-analíticos básicos: 1. os Estados são atores unitários; 2. a existência de uma dicotomia entre política interna e política externa (MENDES, 2007: 130-131).
[6] Primeiro em SNYDER et. al., 1954 e finalmente com SNYDER et. al.,1962.

os trabalhos de SBS tornaram-se determinantes para o desenvolvimento do estudo da política externa dos Estados como campo de análise específico, embora possamos afirmar que os objetivos propostos por SBS em *Foreign Policy Decision-making* não tenham sido completamente alcançados. Relembremos que SBS propunham que a sua abordagem constituísse "the core of a frame of reference for the study of international politics" (SNYDER, et. al. 1962: 17). Podemos, todavia, dizer que, em larga medida, foi conseguido o seu objetivo mais modesto e específico, o de identificar algumas das variáveis cruciais que determinam as respostas dos Estados a situações concretas (SNYDER, et. al. 1962: 2).

Na realidade, a influência do *modelo decisional* de SBS foi determinante para o desenvolvimento teórico do estudo da política externa. O modelo decisional de SBS causou um forte impacto na APE e constituiu um sério desafio para as análises tradicionais, fortemente dominadas pela conceção histórica-descritiva.

Podemos dizer que a abordagem introduzida por SBS foi um ponto de viragem essencial no estudo da política externa. Não tanto pelo seu valor operatório mas, fundamentalmente, pelo seu valor teórico. De facto, pensamos que o modelo decisional de SBS contém algumas limitações, sobretudo ao nível da sua operacionalização[7]. Contudo, o seu aparecimento, até pelas críticas que desencadeou, serviu para uma reorientação fundamental na APE.

Como reconhece James Rosenau, a obra de Snyder "served to crystallize the ferment and to provide guidance – or at least legitimacy for those who had become disenchanted with a world composed of abstract states and with a mystical quest for single-cause explanations of objective reality" (ROSENNAU, 1967: 202).

Com efeito, quer em termos do objeto de estudo, quer em termos de abordagem teórica, a estratégia de investigação introduzida por SBS representa a primeira tentativa de aplicação de uma metodologia alternativa à tradicional no estudo da política externa. A partir daqui, o objeto de estudo desloca-se da análise de uma abstração reificada – o Estado – para dar lugar à análise do comportamento dos decisores humanos que atuam em nome do Estado. Com efeito, se, até então, os Estados eram os atores privilegiados a analisar, com SBS os atores fundamentais passam a ser os seus decisores (SNYDER, et. al. 1962: 65). Doravante, o Estado transforma-se, por definição metodológica, nos seus decisores oficiais.

Daqui resulta que o Estado existe e age de acordo com as pessoas que nele habitam e, sobretudo, que agem em nome dele. Isto significa que a explicação das decisões em política

[7] A rigidez abstrata do modelo de Snyder impossibilitou a sua aplicação e difusão a casos concretos. O único estudo de caso que utilizou o seu *modelo decisional* foi o de PAIGE, 1968.

externa deve estar ancorada nos processos e contextos organizacionais dos decisores e não tanto nos conceitos tradicionais, e de difícil aplicação científica, como o *sentimento nacional* ou o *equilíbrio de poderes*[8]. De facto, e contrariamente ao que acontece com as abstrações, os seres humanos podem ser objeto de observação e os seus comportamentos políticos são passíveis de serem analisados cientificamente.

Para além desta crítica metodológica aos tradicionalistas, SBS introduziram um conjunto de contributos teóricos inovadores que precipitaram uma reorientação no estudo da política externa e constituíram um ponto de partida para posteriores esforços de investigação no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais (RI). Estes contributos podem ser definidos através de quatro pressupostos fundamentais.

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

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

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

Em quarto e último lugar, a assunção que o próprio processo de decisão pode ser uma fonte importante e independente de decisões.

O aparecimento destes pressupostos e, sobretudo, a conceção segundo a qual a política externa é composta por uma série de decisões que podem ser analisadas separadamente, representa uma nova e distintiva perspetiva de estudo da política externa. Assim, a partir daqui o enfoque da investigação é colocado nas fontes internas da política externa, bem como no próprio processo de decisão. Esta abordagem representa um avanço teórico-metodológico significativo relativamente às análises tradicionais.

Nas análises tradicionais sobre a política externa dos Estados existia uma barreira, que se assumia ser a fronteira estatal, entre a política interna e a política externa. Como Henry Kissinger referiu, "in the traditional conception the domestic structure is taken as given; foreign policy begins where domestic policy ends" (KISSINGER, 1969: 261). Até ao

[8] Embora seja impossível não reconhecer o papel do realismo no início do estudo científico das RI, a tentativa de explicação da Política Externa, simplesmente, através da *luta pelo poder* e, sobretudo, a incapacidade de dotar rigor analítico a conceitos fundamentais como o próprio *poder*, a *balança de poderes* e o *interesse nacional* abriram as portas à reação *behaviorista*. Claro que os *behavioristas* trouxeram consigo um otimismo científico que se revelou exagerado relativamente à possibilidade de construir, nas ciências sociais, teorias empiricamente testáveis do mesmo modo que nas ciências naturais. Sobre a problemática da capacidade explicativa dos diferentes paradigmas em RI veja-se o imprescindível HOLLIS; SMITH, 1991, e as sínteses de MENDES, 2014; 2017b.

surgimento da obra de SBS, a política externa era normalmente assumida como independente da política interna[9].

Ao contrário, com SBS, os fatores externos deixam de ser os fatores primordiais e quase absolutos na explicação do comportamento externo do Estado. Deste modo, os fatores externos continuam a ser importantes mas não os únicos ou fundamentais. Os fatores externos passam a fazer parte de um conjunto mais vasto de fatores que, de uma forma geral, condicionam uma situação específica, a qual, por sua vez, é apreendida de acordo com a perceção dos decisores políticos.

Ao sublinhar a importância da identificação das perceções dos decisores, ou seja, ao ressaltar que as decisões tomadas são, em larga medida, determinadas pela visão que os decisores têm da situação, Snyder abriu caminho à abordagem "Percetiva" ou "Psicológica" que, posteriormente, se tornou uma das mais ricas áreas de análise na APE e RI.[10]

Tudo isto significa que a ênfase dada ao ambiente interno por SBS foi pioneira e levou Rosenau a observar que: "one of the innovative virtues of the decision- making approach was that it provided way of empirically tracing the role of domestic variables as sources of foreign policy behaviour" (ROSENAU, 1980: 303).

Com a exceção do estudo de Almond (1950) sobre a relação entre a opinião pública americana e a sua política externa, os estudos anteriores à publicação de *Foreign Policy Decision-making* tinham praticamente ignorado as variáveis domésticas e encerrado o Estado numa *caixa negra* (EASTON, 1967). Com efeito, os estudos existentes quando mencionavam os fatores internos faziam-no normalmente através do recurso aos, analiticamente difíceis, conceitos de *carácter nacional* ou *nacionalismo*.

Para além da constatação da importância dos fatores internos em política externa, SBS sublinham que o próprio processo de decisão é um fator explicativo, uma vez que é o processo de decisão que age como um filtro entre os estímulos – internos e externos – e as decisões tomadas. Neste sentido, o investigador de política externa deve também preocupar-se em analisar a relação existente entre as decisões e o processo através do qual elas emergem. Ou seja, de uma forma simples e sintética, o *porquê* de uma decisão não pode ser desligado do seu *como*. Deste modo, para explicar uma determinada decisão de política externa, o investigador tem de tentar compreender o seu processo de formulação.

[9] Sobre a relação política interna política externa, veja-se MERLE, 1984; 1985; DUROSELLE, 1992; Em língua portuguesa, veja-se os casos em TEIXEIRA, 1996; OLIVEIRA, 2003; MENDES, 2013. Para uma visão compreensiva sobre a dicotomia histórica entre o estudo da decisão em política externa e o estudo da política internacional na invenção da APE e na sua relação com as RI, veja-se KUBALKOVA (2001); KAARBO (2015).
[10] Importantes conceitos como "image", "belief system", ou "misperception" partem desta perspectiva. Veja-se os clássicos BOULDING, 1969; HOLSTI, 1969; JARVIS, 1976; SMITH, 1988; VERTZEBERGER, 1990.

Nesta ótica, SBS adotam uma conceção inovadora que sublinha o caráter dinâmico da formulação da decisão. A decisão é definida como um *processo* onde os decisores – para além das influências dos cenários interno e externo – são igualmente afetados por um conjunto de influências relacionadas com o seu ambiente institucional. Isto significa que é fundamental perceber que os decisores são influenciados por "the reservoir of persons, roles, rules, agencies and functions from which a particular decisional unit is formed and within it operates" (SNYIDER, et. al. 1962:106).

Assim, a perspetiva introduzida por SBS faz apelo a um modelo de análise onde os fatores internos, os externos, e o próprio processo de decisão, são as variáveis-chave para a explicação dos fenómenos de política externa. Ao introduzir pela primeira vez estes três elementos de análise, SBS elaboraram uma classificação conceptual fundamental, na qual toda a posterior investigação em política externa se irá basear.

3. A interligação entre o meio interno e internacional na decisão em política externa

A partir de 1954 começou a assistir-se ao desenvolvimento de um número crescente de estudos que partilhavam o objetivo comum de tentar analisar as relações entre os fatores internos e o comportamento externo dos Estados. No entanto, todos os investigadores que se debruçaram sobre o estudo dos fatores domésticos em política externa encontraram sempre um conjunto de problemas complexos, quer ao nível conceptual, quer ao nível empírico.

Estes problemas levam-nos novamente às assunções tradicionais acerca da política externa e relevam a questão da fronteira interno/externo, problema central neste campo de estudo. Na realidade, se tradicionalmente a política externa era um campo de análise que fazia parte das RI, então a política interna era considerada como um campo de análise específico da Ciência Política. Isto significava que a separação entre política interna e política externa – separação central para o conceito tradicional de Estado – foi institucionalizada em campos de estudo separados.

Todavia, a necessidade crescente de analisar as relações entre os fatores internos e o comportamento externo forçou os investigadores a ultrapassarem as fronteiras tradicionais destes dois campos de estudo. Deste modo, o aparecimento de novos conceitos como o de *linkage politics* e *issue area*[11], introduzidos por Rosenau[12], serviram para desenvolver e

[11] Rosenau sublinha a importância do tipo de problema, do assunto que tem de ser tratado e do seu *domínio de decisão*. O processo político de formulação e decisão em política externa varia de acordo com o assunto que vai ser tratado (ROSENAU, 1980: 461-500).

reforçar a especificidade dos estudos relacionados com a Política Externa. Na realidade, o aparecimento destes novos conceitos trouxe consigo o surgimento de uma nova abordagem que pôs em causa as assunções analíticas tradicionais sobre o papel do Estado e, sobretudo, a dicotomia entre política interna e política externa.

Desta abordagem, que podemos designar de *transnacional*, ressalta que o processo caracterizado pelas mudanças ocorridas nos Estados – resultado da crescente modernização social – combinado com o crescente desenvolvimento dos níveis de interdependência no sistema internacional, produziu alterações nas exigências relativas às funções dos Estados que, por sua vez, se refletiram na natureza das suas políticas externas.

Com efeito, podemos dizer que este processo originou o desenvolvimento de três condições gerais que afetaram as relações entre os Estados modernizados (MORSE, 1989) e que, portanto, não podem deixar de ser consideradas na moderna APE. Em primeiro lugar – e ainda que muitos dos mitos associados à soberania estatal permaneçam – tornou-se cada vez mais difícil separar a política interna da política externa. Em segundo lugar, a distinção entre as *high policies* – que estão associadas as políticas de defesa e segurança do Estado – e as *low policies* – associadas às políticas sociais e de bem-estar dos cidadãos – tornou-se menos marcante, pois as segundas têm vindo a assumir um papel cada vez mais importante. Finalmente, convém não negligenciar que a capacidade de controlo por parte dos governantes relativamente à sua política externa, e mesmo em relação à política interna, tem vindo a diminuir com o crescimento da interdependência (KEOHANE; NYE, 1972; ROSENAU, 1997).

Estas condições, que relevam do aparecimento do paradigma transnacional, influenciaram de forma decisiva a nova abordagem conceptual e empírica face à questão da fronteira entre a política interna e a política externa. Neste sentido, a moderna APE deve centrar a sua investigação na análise da relação entre as dimensões interna e externa, assumindo, portanto, pelo menos para fins analíticos, a permeabilidade das fronteiras estatais[13].

Não restam dúvidas que o expoente máximo desta perspetiva foi interpretado por James Rosenau com a chamada *linkage theory*. Baseado num modelo sistémico de *input output*, a

[12] Ainda que tenha sido Rosenau o fundamental elaborador da *linkage,* foi Herze quem, pela primeira vez, desenvolveu o conceito de "permeabilidade" (HERZE, 1959). Também Rosencrance, através da análise sistémica, sublinhou, já em 1963, a inter-relação entre a política interna e a política externa, veja-se ROSENCRANCE, 1963.

[13] Nesta ótica, começaram a existir autores que defendiam que a APE se deveria concentrar no estudo dos "transnational systems of action and ideas", que caracterizam a sociedade contemporânea e que, simplesmente, não respeitam as fronteiras estatais (JONES, 1970: 11). Esta ideia atualmente é trabalhada por muitos *construtivistas*, nomeadamente nos estudos da difusão normativa e das redes de advogados, MENDES, 2017a.

linkage theory insere-se na dinâmica originada pela teoria sistémica de ampliar o horizonte de estudo das RI e da superação da conceção excessivamente estadocêntrica. O seu pressuposto fundamental é o da mútua interpenetração e interdependência entre o meio interno e o meio internacional. Definindo o processo de Linkage como "any recurrent sequence of behaviour that originates in one system and is reacted to in another" (ROSENAU, 1980: 381), Rosenau afirma que o investigador de política externa deve preocupar-se em analisar os processos de *linkage* que ocorrem entre os sistemas nacionais e o sistema internacional. Seguidamente, este académico norte-americano constrói um conjunto de elaborações teóricas que, embora pertinentes, de uma forma geral se tornam extremamente difíceis de operacionalizar[14]. Todavia, a sua tentativa de síntese que resulta no agrupamento das variáveis-chave que afetam o processo de formulação da política externa em cinco grandes categorias –idiossincráticas, função, burocráticas, nacionais e sistémicas (ROSENAU, 1980: 128-129) – revelou-se uma tipologia útil para o estudo da política externa, sobretudo se as entendermos como variáveis compreensivas de essência fundamentalmente qualitativa.

De qualquer modo, Rosenau parece-nos incontornável na demonstração da necessidade de compreendermos a política externa como um contínuo esforço das sociedades nacionais se adaptarem ao ambiente externo. Com efeito, ao conceber a política externa como um *processo adaptativo* através do qual as sociedades nacionais tentam alcançar e manter um equilíbrio entre o ambiente interno e o externo, Rosenau fornece-nos o esquema conceptual fundamental para percebermos a interdependência entre os assuntos internos e os internacionais na APE (ROSENAU, 1980: 501-534).

Rosenau salienta ainda que as atividades da política externa não podem resumir-se apenas aos *outpts* diretos, ou seja, às ações tomadas pelos governantes. Assim, uma das vantagens da *linkage theory* é o reconhecimento da necessidade de analisarmos não só os fenómenos de *direct linkage*, mas também todo o conjunto de atividades de *indirect linkage*. As atividades de *indirect linkage* abrangem todo o conjunto de comportamentos levados a cabo por personalidades ou grupos privados com o objectivo de preservar ou alterar um ou mais aspectos do ambiente externo de determinado Estado. Neste sentido, Rosenau chama a atenção para a distinção entre os *inputs* diretos e os *inputs* indiretos na formulação da política externa (ROSENAU,1980: 391-393).

[14] Apesar de Rosenau ser um autor *teoricamente* estimulante, todos os seus esforços teóricos pecam, não raras vezes, por um excessivo positivismo que os tornam extremamente complexos na sua operacionalização. As suas sucessivas construções conceptuais esbarram na dificuldade de se aplicarem empiricamente a estudos de caso, mormente quando estas construções ficam à mercê de uma série de quantificações sempre muito difíceis de obter.

No fundo, a grande contribuição de Rosenau foi a de demonstrar que não podemos abordar um acontecimento de política externa sem procedermos a uma conceção interligada de vários ambientes, de vários problemas, de várias áreas, em síntese, de *linkage* entre o ambiente interno e o ambiente internacional.

4. As nuances da racionalidade na decisão em política externa e a inovação de Allison

Ultrapassada a dicotomia política interna/política externa, importa discutir até que ponto a política externa é um fenómeno caracterizado pela racionalidade e coerência decisória. De uma forma sintética, podemos resumir o problema central da investigação da decisão em política externa através da tentativa de obter uma resposta cabal à seguinte questão: *Porque é que o decisor X tomou a decisão Y?*

A resposta a esta questão, aparentemente simples, tem sido dominada por um debate complexo e multidisciplinar acerca dos denominados modelos de decisão racional. Inicialmente desenvolvidos por filósofos e economistas políticos, os modelos da decisão humana foram um dos principais alvos dos investigadores da área da Economia.[15] Na sua origem, estes modelos refletiam a visão da teoria económica clássica, segundo a qual as escolhas dos indivíduos obedecem ao princípio da maximização racional da utilidade[16]. Partindo desta conceção, estes modelos tentaram explicitar as etapas percorridas pelo decisor durante o processo de decisão e perceber as razões que levam o decisor a definir a sua escolha final.

De acordo com o modelo racional, quando surge um problema que requer uma resposta, o decisor, inicialmente, elabora um conjunto de soluções possíveis. Após esta elaboração o decisor considera a utilidade de cada uma destas soluções, passando posteriormente a ordená-las segundo a sua perceção de maximização da eficácia. Finalmente, a sua decisão recairá na solução que o decisor considere como aquela que melhor maximize as expectativas dos benefícios e que, simultaneamente, minimize as expectativas dos prejuízos. Neste sentido, aparentemente, a decisão humana era caracterizada por um processo racional de escolha. Ou seja, o ator decidiria racionalmente de acordo com o princípio de

[15] Os economistas foram os cientistas sociais que, inicialmente, estudaram os processos de decisão Aqui, ganham relevo aqueles cujos trabalhos também incidiram sobre Ciência Política e os processos cognitivos como foi o caso do eclético académico norte-americano, professor em Carnegie Mellon, Herbert Simon que ganhou o prémio Nobel da Economia em 1978. Foi Simon, como veremos mais adiante, que introduziu os importantes conceitos de "bounded rationality" e "satisficing" na análise da decisão.

[16] Esta visão reflete as assunções do Iluminismo, e dos utilitários Benthamianos, que ressaltam o papel da razão e da educação nas escolhas humanas.

otimização dos seus benefícios. Por outras palavras, a opção mais racional seria aquela que iria maximizar as expectativas de utilidade do decisor.

Todavia, um conjunto de estudos levados a cabo por vários investigadores veio demonstrar que esta conceção *ótimo-racionalista* do processo de decisão, particularmente em contextos organizacionais, não correspondia à realidade (VERBA, 1969: 217-231). De facto, a assunção analítica implícita no modelo da escolha racional não reflete verdadeiramente o processo de decisão, pois os decisores só muito raramente conseguem dispor da informação e do tempo suficientes para efetuarem as referidas etapas da decisão racional.

Com efeito, Herbert Simon, ao estudar o processo de decisão em grandes organizações, sublinha que o princípio que melhor caracteriza o processo de decisão não é o da *otimização*, mas sim o da *satisfação* (SIMON, 1958). Nesta ótica, o processo de decisão tem por base uma *bounded rationality*, segundo a qual o decisor elabora soluções alternativas no sentido de procurar uma que preencha critérios mínimos de aceitabilidade. Ou seja, o decisor normalmente não consegue optar pela solução *ótima*, mas sim pela solução que *satisfaça* determinados critérios mínimos.

Na mesma linha, David Braybrooke e Charles Lindblom (1969) salientam a existência de diferentes tipos de decisão que, basicamente, obedecem a dois métodos de análise. No primeiro, denominado *synoptic*, assume-se que o decisor tem a informação necessária e age de acordo com a lógica da escolha racional. Em contraste, existe um segundo método de análise, denominado *disjointed incrementalism*, que parece captar de forma mais real o processo de decisão. De acordo com este método, os decisores adotam uma atitude cautelosa, adaptativa e experimental, atuando através de pequenas e sucessivas decisões, observando atenta e corretivamente as suas consequências (BRAYBROOKE; LINBLOM, 1969: 212).

Assim, este segundo método de análise, *disjointed incrementalism*, acaba por ser o mais útil, pois é aquele que melhor se adapta às reais circunstâncias políticas defrontadas pelos decisores. Na verdade, usualmente, as reais circunstâncias políticas obedecem ao princípio do *incrementalismo político* e contrariam a assunção da decisão racional e do método analítico designado de *synoptic ideal* (BRAYBROOKE; LINBLOM,1969. Assim, o que estes autores demonstram é que, em geral, a maioria das decisões são tomadas tendo em conta o incrementalismo político, o que vem reafirmar o famoso princípio do *muddling through* (*avançar pelo meio da confusão*) definido anteriormente nos processos de decisão (LINDBLOM, 1959).

Todos estes trabalhos vão ter um eco importante no célebre estudo de Graham Alisson (1971) sobre a crise dos mísseis de Cuba: *Essence of Decision*. Herdeiro da *escola científica* –

mas consciente das disparidades entre os objetivos propostos e os alcançados – Allison adota uma estratégia menos exclusivista do que a defendida originalmente por esta escola. A sua preocupação fundamental prende-se com a tentativa de demonstrar a existência de uma relação estreita entre a utilização de um determinado *esquema conceptual* e a explicação encontrada na análise de um caso específico.

De facto, *Essence of Decision* constitui um testemunho persuasivo de como a compreensão dos problemas relativos à política externa depende, de forma decisiva, das "lentes conceptuais" (ALLISON, 1971: 2) através das quais os analistas e investigadores apreendem os factos. Com efeito, de acordo com Allison, "professional analysts of foreign affairs (as well as ordinary laymen) think about problems of foreign and military policy in terms of largely implicit models that have significant consequences for the content of their thought" (ALLISON, 1971: 3-4).

Neste sentido, partindo da problemática da decisão racional, Allison vai tentar sistematizar as diferentes abordagens relativas à análise da política externa dos Estados através de três *modelos conceptuais* ou, como ele os designa, "paradigmas". O primeiro, designado por modelo do "ator racional" ou "clássico" (ALLISON, 1971: 4), é o modelo utilizado pela maioria dos investigadores na explicação do comportamento dos Estados em matéria de política externa. De acordo com este modelo, os Estados são retratados como entidades monolíticas e unificadas onde os decisores agem de acordo com a lógica da maximização do *interesse nacional*. Perante um determinado caso ou problema a explicar, os investigadores "clássicos" tentam compreender os acontecimentos como resultantes de atos, mais ou menos intencionais, que obedecem a uma determinada racionalidade política relativa às alternativas e aos objetivos específicos que se colocam. Deste modo, este modelo centra a sua capacidade explicativa na *racional escolha governamental*.

Isto significa que para tentar explicar uma determinada opção governamental, o investigador de política externa deve partir de uma análise sobre quais os objetivos estabelecidos e as várias alternativas de atuação que a situação coloca aos decisores governamentais. Posteriormente, o investigador irá relacionar explicativamente o tipo de objetivo com a opção escolhida. Neste sentido, um determinado acontecimento é explicado quando se consegue demonstrar que, de acordo com a situação e os seus objetivos específicos, a opção governamental foi a mais racional. Ou seja, o Estado *A* adotou o comportamento *X* com o intuito de alcançar o objetivo *Y*. Segundo este modelo, o investigador deve tentar colocar-se no lugar do decisor e simular o percurso do seu raciocínio quanto aos objetivos e às políticas a adotar para os alcançar (ALLISON, 1971: 11-38).

Depois de apresentar este modelo, Allison salienta que utilizando unicamente o modelo do ator racional não se consegue explicar de forma completamente cabal os acontecimentos em política externa. Assim, e em contraste com o tipo de explicação proposto pelo paradigma racional, Allison introduz dois novos modelos de explicação que alteram de forma substancial a estratégia de análise do investigador de política externa.

Com efeito, o foco de análise desvia-se da escolha governamental para se concentrar na análise do processo de decisão. Este processo é protagonizado pelo conjunto de atores que compõem e influenciam o governo, que agora se assume ser um ator desagregado e não unitário. Deste modo, e embora o paradigma clássico se mantenha útil, Allison defende a necessidade de utilização de dois outros modelos conceptuais: o "Modelo de Processo Organizacional" (Modelo II) e o "Modelo de Política Burocrática" (Modelo III) (ALLISON, 1971: 5). Em sua opinião, "embora o quadro conceptual clássico se tenha revelado útil para numerosos fins, é evidente que ele deve ser complementado, senão mesmo substituído, por quadros de referência centrados nas grandes organizações e nos atores políticos implicados no processo político" (ALLISON, 1969: 690).

No "Modelo II", Allison retoma a importância, ressaltada anteriormente por SBS, do "contexto organizacional" e assume que o governo "consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substancial life of is own" (ALLISON, 1971: 67). Neste sentido, a política externa não é entendida como o produto de escolhas deliberadas por um ator governamental unitário, mas antes como resultante de "ouputs of large organizations, functioning according to standard patterns of behaviour" (ALLISON, 1971: 67).

Considera-se, portanto, que a capacidade explicativa deste segundo modelo reside na localização dos atores organizacionais intervenientes, na identificação dos seus procedimentos e rotinas processuais, e na avaliação da influência que as disputas organizacionais daqui decorrentes têm no resultado da política adotada.

No terceiro "Modelo", assume-se novamente uma visão do comportamento governamental contrária à do modelo racional. Com efeito, o "Modelo de Política Burocrática"

> "sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not on a single strategic issue, but on many diverse international problems as well; players who act in terms of no consistent set of strategies but rather according to various conceptions of national, organizational and personal goals; players who make governments decision not by a single, rational choice but by the pulling and hauling that is politics" (ALLISON, 1971: 164)

Ressalta-se, assim, explicitamente, a impossibilidade de dissociar a política interna da política externa. Na realidade, e contrariamente à perspetiva tradicional, este modelo assume a origem interna da política externa e, portanto, a necessidade de se analisar os jogos políticos internos para se compreender a política externa. Aqui, a política externa não é concebida como produto da escolha governamental racional e unitária, nem como produto de "outputs" organizacionais, mas sim como resultado de um jogo negocial disputado entre os principais atores governamentais. Este modelo interpreta o comportamento governamental como o resultado de negociações e manobras políticas entre os vários atores que estão a *jogar* no processo político e burocrático para alcançar uma determinada decisão.

Allison afirma que, segundo este modelo, o investigador explica uma determinada ação de política externa quando consegue descobrir as respostas ao seguinte conjunto interligado de perguntas: "Who plays? What determines each player's stand? What determines each player relative influence? How does the game combine players, stands, influence, and moves to yield governmental decisions and actions?" (ALLISON, 1971: 7).

Nesta ótica, o governo não é um ator monolítico e unitário, mas antes, numerosos atores vistos como jogadores que não se concentram numa só questão estratégica, mas em muitos e diversificados problemas políticos, internos e internacionais. Mais, estes diversos atores não agem em função de um conjunto coerente de objetivos estratégicos, mas sim de acordo com diversas e subjetivas conceções relativamente aos seus objetivos, nomeadamente objetivos políticos nacionais, objetivos organizacionais e objetivos pessoais.

Assim, as decisões governamentais não resultam de uma escolha racional, mas antes das lutas políticas entre os vários jogadores. O resultado final da decisão não depende da justificação racional da política ou dos procedimentos e rotinas administrativas dos organismos estatais, mas sim do poder e da habilidade política dos atores implicados[17]. Em síntese, neste modelo a política externa é concebida como resultante do jogo negocial – leia-se *político* – disputado entre os principais atores políticos e decisores governamentais.

Allison é, sem dúvida, um *clássico* na APE. A demonstração da importância das suas investigações reflete-se no truísmo em que se tornaram algumas das suas conclusões no campo de estudo da política externa assim como nos debates (BERNSTEIN, 2000; BENDOR,; HAMOND, 1992; SMITH, 1980), desenvolvimentos e adaptações (SNYDER; DIESING, 1977; HILSMAN, 1987; KOZAK, 1988) que o seu trabalho originou. De qualquer

[17] Allison demonstra cabalmente a validade deste modelo ao expor as diferenças existentes entre os membros do gabinete presidencial, os chefes das forças armadas, e os membros dos serviços de inteligência (CIA).

modo, e não obstante partilharmos algumas das críticas que lhe são apontadas, convém sublinhar a importância das constatações introduzida por Allison na sua análise sobre a crise dos mísseis de Cuba.

Allison consegue demonstrar que, dependendo do modelo utilizado, podemos chegar a diferentes explicações para um mesmo acontecimento. Todavia, em nossa opinião, para além desta importante constatação, o mais atraente na abordagem de Allison reside na assunção que, para uma melhor compreensão dos problemas da decisão política, os vários modelos conceptuais, mais do que alternativos, devem ser complementares (ALLISON, 1971: 250).

5. A importância das ideias, contextos e processos: aspetos teórico e práticos.

A utilização de um conjunto de instrumentos analíticos e de conceitos básicos desenvolvidos ao longo de décadas para analisar a política externa é hoje incontestável. Tendo por base a teoria geral dos sistemas (DEUTSH, 1988: 11-15), e a distinção entre os atores e os seus vários ambientes, podemos considerar a existência de três grandes ambientes nos quais os decisores operam:

- o ambiente doméstico ou interno;
- o ambiente externo ou internacional;
- o ambiente ideacional e psicológico.

Porém, se, em termos comparativos, os dois primeiros ambientes são de fácil identificação, tal não se poderá dizer relativamente ao terceiro ambiente. Não obstante, todos os fatores presentes em uma determinada situação só têm influência no processo de decisão na medida em que são percecionados pelos decisores políticos. Ou seja, em última análise será a perceção dos decisores a ditar a importância e influência de todos os outros fatores.

Isto significa, como sublinharam Harold e Margaret Sprout (1969: 48-49), que é fundamental compreendermos a distinção entre o *ambiente psicológico* dos decisores e o *ambiente operacional*. O *ambiente psicológico* engloba o conjunto de ideias e imagens acerca do mundo retidas pelos decisores e representa a forma como os decisores interpretam a situação, enquanto o *ambiente operacional* representa a situação com os seus constrangimentos, internos e externos, puramente objetivos. Claro que Harold e Margaret Sprout estão conscientes de que a *realidade operacional* pode ser sempre uma realidade multi-interpretativa. O que importa clarificar, é esse o principal argumento, é que no processo de decisão o que é fundamental não são tanto os dados objetivos da situação mas, sobretudo, a

forma como o decisor pensa e interpreta os dados da situação. (SPROUT; SPROUT, 1969: 45). Neste sentido, é indispensável ter em consideração que qualquer decisão de política externa é sempre condicionada pela perceção que os decisores tem dos contextos internos e externos que determinam a situação.

Esta perspetiva pode ser considerada como uma visão construtivista *avant la lettre*. Com efeito, em última análise, ela conduz-nos para uma compreensão das relações internacionais que não se limita às relações de poder material entre unidades políticas, potenciadas e geridas pelos seus decisores. Esta perspetiva corrobora a visão segundo a qual as relações internacionais podem igualmente ser compreendidas e analisadas como relações entre crenças acerca dos elementos e da natureza que caracterizam as situações, bem como dos efeitos que estas crenças provocam nas escolhas e nas opções políticas a implementar. Na verdade, este é o principal argumento da teoria construtivista. Ou seja, são, sobretudo, as ideias que contam para compreendermos e explicarmos as relações internacionais. São as ideias que constroem as interpretações e a importância que os decisores atribuem aos valores políticos e aos fatores materiais (económicos e geopolíticos) que condicionam as situações (WENDT, 1999; MENDES, 2017a).

Neste quadro, o modelo de escolha racional, unicamente baseado no *homo economicus*, simplifica o mundo do decisor político. Como vimos, este não calcula só os custos e vantagens numa lógica de minimização versus maximização, não identifica rapidamente as intenções dos governos estrangeiros, nem prevê facilmente os resultados das diferentes opções. Na verdade, o processo de decisão/formulação política é influenciado por um conjunto de circunstâncias processuais e ideacionais, como a informação, o tempo e as ideologias, que afetam a perceção do decisor e o desviam desse modelo de escolha perfeitamente racional (MENDES, 2007).

Com efeito, sobretudo os fatores ideacionais (perceções, ideologias, crenças, identidades) revelam-se aqui fundamentais, pois são estes que, por um lado, influenciam de forma substancial a *disposição* dos decisores políticos relativamente à escolha de determinadas alternativas, e por outro, são eles que influenciam a forma como os decisores *definem* problemas e alternativas. Os fatores ideológicos e preceptivos podem não determinar diretamente as escolhas dos decisores políticos mas, com certeza, influenciam consideravelmente a forma como estes abordam um problema ou situação. De facto, são estes fatores que, em última análise, definem o sentido da decisão em favor de determinadas soluções e preferências.

Outro ponto essencial é o de perceber que as decisões são fortemente influenciadas pelos diferentes níveis de tensão e de risco que o contexto da situação comporta, pelo carácter de urgência do problema e pelo tempo disponível para tomar decisões. Portanto é também o contexto da *situação*, como sublinharam SBS (1962), que irá condicionar as ideias, processos e opções da decisão.

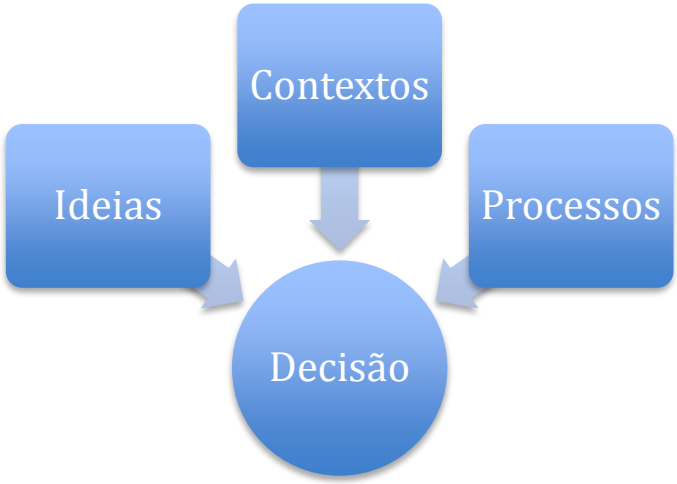
Neste sentido, torna-se fundamental tentar relacionar o tipo de decisões de acordo com o contexto da situação. Para o propósito da nossa discussão é importante pensarmos que as decisões de política externa podem ser tipificadas de acordo com três grandes categorias: decisões programáticas, decisões de crise e decisões táticas. As decisões programáticas são as grandes decisões, com consequências de longo alcance, efetuadas após um estudo e uma deliberação detalhada, nomeadamente da avaliação *racional* de um alargado conjunto de opções alternativas. As decisões de crise são aquelas efetuadas durante períodos de grande tensão, limitadas no tempo, e cujo elemento surpresa requer respostas *ad hoc*, pois é impossível o planeamento. As decisões táticas são decisões importantes, que usualmente derivam das decisões programáticas, mas que estão sujeitas à reavaliação, revisão e, muitas vezes, reversão numa lógica de incrementalismo político (Braybrooke; Lindblom (1969), poliheurismo (MINTZ, 2003; 2004) e aprendizagem (LEVY 1994).

Esta categorização não pode pôr em causa outro pressuposto teórico-analítico fundamental: toda a decisão em política externa é um *processo*. Um processo institucional, organizacional e político (SNYDER, et. al. 1962; ALLISON 1971), mas também, e sobretudo, um processo histórico. Na verdade, qualquer tipo de decisão é condicionada pelas políticas e decisões do passado e, portanto, uma divisão rígida e não interligada destes três tipos de decisão[18] deforma o estudo de qualquer decisão em política externa.

Por outro lado, grande parte das atividades relacionadas com acontecimentos de política externa não são resumíveis a um sentido estrito e preciso de *decisão* (JONES, 1970b: 37; ROSENAU, 1980: 50-52). O processo de formulação em política externa, mais do que uma série de discretas e identificáveis decisões, caracteriza-se por um nexo contínuo de políticas e decisões (WALACE, 1977: 5-6). Ou seja, a decisão final é sempre o culminar de uma longa série de pequenas decisões e não-decisões, de opções consideradas e descartadas que, por sua vez, vão dar origem a uma série de novas decisões.

[18] Mintz e DeRouen (2010) avançam outras categorizações importantes baseadas nas "Decisões unilaterais"; "Decisões negociadas"; "Decisões estruturadas" e "Decisões não estruturadas", bem como tentam explicar os processos das decisões "holísticas"; "heurísticas" e "wholisticas" e, ainda, as regras relativas as "Decisões não Compensatórias".

Nesta ótica, o fator *tempo* é crucial. Ou seja, é imprescindível que o investigador adote uma perspetiva dinâmica e histórica-contingencial relativamente à análise da decisão/ação em política externa. Deste modo, qualquer decisão final em política externa tem de ser considerada, não como um fenómeno estático, mas sim como um processo dinâmico onde agentes e estruturas particulares se interrelacionam e constituem mutuamente (CARLSNAES 1992; 2012). É, portanto, a tentativa de explicação e ilustração deste processo que deve guiar a estratégia de investigação do analista de política externa.



Por outro lado, ainda, convém termos presente que o processo de formulação e implementação das políticas externas é composto por diferentes fases (ROSENAU, 1980: 90-92). Assim, numa tentativa de operacionalização parcimoniosa e prática parece-nos importante, desde logo, distinguir duas fases essenciais: a fase da decisão e a fase da pós-decisão (HOLSTI, 1992: 288-289).

A fase da decisão é onde, definida a situação e os objetivos a alcançar, se avaliam os riscos e as contingências que se colocam face as opções e alternativas possíveis. É, portanto, nesta fase que partindo das estimativas dos custos e riscos, bem como das previsões do impacto da decisão – incluindo as respostas estimadas dos adversários – se toma a decisão final.

Na fase da pós-decisão, os decisores políticos justificam as suas escolhas aos seus públicos, ao nível interno, à opinião pública, elites governamentais e câmaras legislativas e, ao nível externo, aos governos dos Estados que, de alguma forma, são afetados pela decisão, sobretudo aqueles cuja cooperação é necessária. É aqui que se observam e analisam os efeitos das decisões e se tenta avaliar a capacidade de obtenção dos objetivos desejados. Isto significa

que de um ponto de vista do investigador é importante analisar os efeitos da decisão. Ou seja, a investigação das reações à decisão, quer ao nível do ambiente interno, quer ao nível do ambiente externo, podem e devem fazer parte de uma boa APE.

Conclusão

Clarificadas as problemáticas originais das abordagens em política externa, importa agora tentar uma síntese conclusiva sobre os principais contributos da APE e avançar com uma hipótese de modelo de análise geral eclético.

Neste sentido, podemos afirmar que todo o processo de decisão e implementação de política externa se insere num determinado quadro espacial e temporal que é condicionado pela interação de três tipos de fatores fundamentais, a saber:

- os relativos à política interna, que designamos por *fatores internos* (partidos políticos; processos organizacionais e burocráticos; grupos de interesses);
- os relativos ao sistema internacional, que designamos por *fatores internacionais*; (poder hierárquico e normativo da ordem internacional; choques políticos; objetivos, estímulos e apoios);
- e os relativos às perceções e imagens ideológicas das elites decisoras, que designamos por *fatores ideológicos e percetivos* (ideias, visões do mundo, imagens nacionais, cultura política e identidade).



Isto significa que, em primeiro lugar, temos de investigar os contextos, internos e externos, das situações em análise. Estas situações exigem que os vários atores que influenciam ou determinam ações de política externa operem num ambiente extremamente

complexo onde o contexto interno se entrecruza com o contexto externo. Estes contextos oferecem oportunidades e constrangimentos aos quais os decisores políticos têm que responder de forma constante, através das escolhas que fazem. É a conjuntura da ordem internacional e a natureza do contexto político doméstico onde os decisores estão embebidos que vão condicionar os seus objetivos e decisões políticas. Neste sentido, são características internas e externas muito específicas e circunstanciais que estabelecem as possibilidades de escolha e fornecem os estímulos para as ações e decisões em política externa.

Em segundo lugar, importa assumir que as respostas dadas a uma determinada situação são influenciadas pelas características ideológicas e idiossincráticas da personalidade dos decisores (HERMANN, 1980; 2001), bem como pelas necessidades de afirmação política destes, quer face à sociedade civil em geral, quer face ao governo e oposição, bem como face às elites políticas, económicas e sociais (grupos de interesses).

Finalmente, torna-se imperioso explicitar que toda a ação e decisão em política externa não pode ser dissociada da sua qualidade *política*. Isto significa que é necessário ter presente que quando se estuda fenómenos de política externa estamos a analisar uma atividade *propósita* que se caracteriza por prosseguir e alcançar determinados objetivos. Da mesma maneira que em política interna as organizações políticas e as suas elites procuram chegar ao governo para poderem prosseguir objetivos de preservação e alteração das condições socioeconómicas, em política externa os decisores políticos também têm objetivos de manter ou alterar uma determinada situação, condição ou prática no ambiente externo. Independentemente dos objetivos e dos meios empregues para os atingir, os decisores definem as ações e políticas com base em opções e em escolhas. Ainda que, muitas vezes, os decisores políticos afirmem que não tinham outra escolha, o que é facto é que todas as decisões implicam escolher entre opções.

Nesta ótica, todo o objetivo *compreensivo-analítico* do investigador de política externa deve centrar-se na tentativa de identificar as intenções e propósitos dos decisores, tentando, desta forma, perceber melhor o porquê da escolha de determinadas estratégias e ações. Claro que estas ações devem ser compreendidas dentro do quadro geral sobre o comportamento dos Estados, isto é, tendo em conta duas ideias-chave sobre a APE. Primeiro, a política externa representa um permanente esforço de *adaptação* dos Estados relativamente aos desafios que lhes são colocados. Segundo, a política externa dos Estados é uma atividade propósita e ideacional cuja essência estratégica reside na manutenção e atualização positiva dos seus padrões históricos.

Referências bibliográficas

ALLISON, Graham, T. (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. Graham T. Allison". The American Political Science Review. V. 63, nº 3, pp. 689-718.

ALLISON, Graham, T. (1971). Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown & Company.

ALMOND, Gabriel (1950). The American People and Foreign Policy. New York: Arcourt Brace.

BENDOR, Jonathan; HAMOND, Thomas H. (1992). "Rethinking Allison's Models". American Political Science Review, vol. 86, nº 2, pp. 301-322. BERNSTEIN, Barton, J. (2000). "Understanding Decision-making, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: A Review Essay". International Security, vol. 25, nº1, pp. 134-164.

BOULDING, Kenneth, E. (1969). "National Images and International Systems" in ROSENNAU, James (ed.) International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press, pp. 422-431.

BRAYBROOKE, David; LINBLOM, Charles E. (1969). Types of Decision-Making in ROSENNAU, James (ed.) International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press, p. 207- 2016.

CARLSNAES, Walter (1992). "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis". International Studies Quarterly, Vol. 36, No. 3, pp. 245-270.

CARLSNAES, Walter (2012). "Actors, structures, and foreign policy analysis". In Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press, pp. 113-129.

CARLSNAES, Walter (2013). "Foreign Policy." In Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, eds., Handbook of International Relations. 2nd edn. London: Sage, pp. 298-325.

DUROSELLE, Jean-Baptiste (1992). Tout Empire Périra. Paris: Armand Colin.

EASTON, David (1967). A Systems Analysis of Political Life. (2. Ed.) New York: Prentice-Hall.

HERMANN, M. (1980) "Explaining foreign policy behaviour using the personal characteristics of political leaders". International Studies Quarterly. V. 24, nº7, pp.7–46.

HERMANN, M.; T. PRESTON, B.; KORANY; T SHAW (2001) "Who leads matters: the effect of powerful individuals". International Studies Review. V. 3, nº2 pp.83–132.

HERZ, Mônica. (1994). "Análise Cognitiva e Política Externa". Contexto Internacional. Vol. 16, nº 1 , pp. 75-90.

HERZE, John H. (1959). International Politics in the Atomic Age. New York: Columbia University Press.

HILL, Christopher. (2016) Foreign Policy in the Twenty-First Century. London: Palgrave.

HILSMAN, Roger (1987). The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve (1991). Explaining and Understanding International Relations. Oxford: Clarendon Press.

HOLSTI, Hole (1969). "The Belief System and National Images: A Case Study" in ROSENNAU, J. (ed), International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press, pp. 543-550.

HOLSTI, K. J. (1992). International Politics: A Framework for Analysis. (Sixth edition) New Jersey: Prentice Hall.

HUDSON, Valerie M. (2005), "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". Foreign Policy Analysis, Vol.1, No.1, pp.1-30.

HUDSON, Valerie M. (2013). Foreign policy analysis: classic and contemporary theory. 2nd. Ed. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

JARVIS, Robert (1976). Perception and Misperception in International Politics. Princeton: Princeton University Press.

JONES, R. E. (1970). The Changing Structure of British Foreign Policy. London: Longman.

JONES, R. E. (1970b.) Analysing Foreign Policy: An Introduction to Some Conceptual Problems. London, Routledge, Kegan Paul, 1970.

KAARBO (2015). "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory". International Studies Review. Vol. 17, pp. 189–216.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, (1972). Transnacional Relations and World Politics. Cambridge: Harvard University Press.

KISSINGER, Henry (1969). "Domestic Structure and Foreign Policy" in ROSENNAU, James (ed.) International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press, pp. 261-275.

KOZAK, David C.; Keagle, James M. (eds.) (1988). Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice. Londres: Lynne Rienner.

KUBALKOVA, Vendulka (2001). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. In Foreign Policy in a Constructed World, ed. by Vendulka Kubalkova. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

LEVY Jack S. (1994). "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield." International Organization. V. 48, pp. 279-312.

LIMA, Maria Regina Soares de (2013). "Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa", in: E. Marques e C. A. Pimenta de Faria (orgs.), A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pp. 127-153.

LINDBLOM, Charles, E. (1959). "The Science of Muddling Trough". Public Administration Review.Vol. 19, pp. 27-51.

MENDES, Pedro Emanuel (2004). "A dimensão internacional da transição democrática em Portugal: a influência da Europa". População e Sociedade, nº11, pp. 171-192.

MENDES, Pedro Emanuel (2007). "A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa dos Estados: uma Perspectiva Eclética". Relações Internacionais, nº16, pp. 129-144.

MENDES, Pedro Emanuel (2012a). Portugal e a Europa: Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978). Porto: CEPESE.

MENDES, Pedro Emanuel (2012b). "A (re) invenção das Relações Internacionais na viragem do século: o desafio do construtivismo". Relações Internacionais, nº 36, pp. 105-118.

MENDES, Pedro Emanuel (2013). "A Questão Europeia no Marcelismo: o Debate Geracional". População e Sociedade, nº21, pp.107- 121.

MENDES, Pedro Emanuel (2014). "As Relações Internacionais como Ciência Social: dialética entre História e Teoria". In Fernando Sousa; Pedro Mendes, Dicionário das Relações Internacionais. Porto: Afrontamento.

MENDES, Pedro Emanuel (2016a). "Identidade e Poder na Política Externa da Indonésia: de Sukarno a Suharto". Relações Internacionais, nº 52, pp. 67-82.

MENDES, Pedro Emanuel (2016). "Mudança, Contexto e Liderança na política externa dos EUA: de Bush a Obama". População e Sociedade, nº26, pp. 170-187.

Mendes, Pedro Emanuel (2017a). O Poder e as Ideias na política externa do Portugal democrático. Porto: Afrontamento.

MENDES, Pedro Emanuel (2017b). "Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria: importância, progressos e debates". In Sousa Lara; Jamile B. Mata Diz, Paz & Guerra. Lisboa: ISCSP-UL; UFMG.

MERLE, Marcel (1984). La Politique Étrangère. Paris: PUF, pp. 149-195.

MERLE, Marcel (1985). "Politique intérieure et politique extérieure", in Forces et Enjeux dans les Relations Internationales. (2ª ed.). Paris: Economica, pp. 161-173.

MINTZ, A. (ed.) (2003) Integrating cognitive and rational theories of foreign policy

making: the polyheuristic theory of decision. Basingstoke: Palgrave.

MINTZ, A. (2004). "How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective", Journal of Conflict Resolution. V. 48, nº1, pp. 3-13.

MINTZ, A.; Derouen, K. (2010). Understanding Foreign Policy Decision Making. Cambridge: Cambridge University Press.

MORSE, E. L. (1989). "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, interdependence and externalization", in SMITH, Michael; LITTLE, Richard (eds.) – Perspectives on World Politics. London: Routledge, pp. 146-157.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. (2003). Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora Unesp.

PAIGE, Glen, D. (1968). The Korean Decision. New York, The Free Press.

PUTNAM, Robert. (1998). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". International Organization. V. 43, nº 3, pp. 427–460.

ROSENNAU, James (1967). Domestic Sources of Foreign Policy. New York: Free Press.

ROSENAU, James ed. (1969 a). International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press.

ROSENAU, James (1969b). Linkage Politics. New York: Free Press.

ROSENAU, James (1980). The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged edition. New York: Nichols Publishing.

ROSENAU, James (1997). Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENAU, James ed. (1974). Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods. New York: SAGE Publications.

ROSENCRANCE, Richard (1963). Action and Reaction in World Politics. Boston: Little Brown.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. (2013). "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". Rev. bras. polít. int., v. 56, nº 1, pp. 40-59.

SILVA, Alexandra de Mello e (1998). "Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU". Rev. bras. polít. int., v. 41, nº 2, pp.139-158.

SIMON, Herbert, A. (1958). Administration Behavior. New York: Macmillan.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim eds. (2013). Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press.

SMITH, Steven (1980). "Allison and The Cuban Missile Crisis: A Review of The Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-making". Millennium. Vol. 9, nº 1, pp. 21-40.

SMITH, Steven (1988). "Belief Systems and the Study of International Relations" in LITTLE, Richard; SMITH, Steven (eds.) – Belief Systems and International Relations. Oxford: Blackwell, pp. 11-36.

SNYDER, Glenn H.; DIESING, Paul (1977). Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis. Princeton: Princeton University Press.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (1954) "Decision-making as an approach to the study of international politics", in Foreign Policy Analysis Project Series, No. 3, Princeton: Princeton University Press.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (1962.) – Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics. New York: Free Press.

SPROUT, Harold e Margaret (1969). "Environmental factors in The Study of International Politics", in ROSENNAU, James (ed.) International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press. pp. 48-49.

STUART, Douglas T. (2008). "Foreign-Policy Decision-Making", in: C. Reus-Smit e D. Snidal (eds.), The Oxford Handbook of International Relations. Oxford/New York: Oxford University Press, pp. 576-593.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1996). O Poder e a Guerra 1914-1918: Objectivos nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra. Lisboa: Editorial Estampa.

VERBA, Sidney (1969). "Assumptions of Rationality and Non Rationality in Models of International System" in ROSENNAU, James (ed.) International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory. New York: Free Press. pp. 217-231.

VERTZEBERGER, Yaacov Y. I. (1990). The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign policy Decision-making. Stanford: Stanford University Press.

WALACE, William (1977). The Foreign Policy Process in Britain. London: Allen & Unwin.

WENDT, Alexander (1999). The Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Recebido em: janeiro/2017;

Aprovado em: abr/2017.