

# A RAIZ E O FRUTO NA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA UMA PERSPECTIVA ECLÉCTICA

Pedro Emanuel Mendes

NA ÉPOCA ACTUAL, UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
É UMA INTRODUÇÃO À ARTE E À CIÊNCIA DA SOBREVIVÊNCIA DA HUMANIDADE.  
SE A CIVILIZAÇÃO FOR DIZIMADA NOS PRÓXIMOS TRINTA ANOS, NÃO SERÁ PELA FOME OU PESTE,  
MAS PELA POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.  
PODEMOS LIDAR COM A FOME E A PESTILÊNCIA,  
MAS AINDA NÃO CONSEGUIMOS LIDAR COM O PODER DAS NOSSAS PRÓPRIAS ARMAS  
E COM O COMPORTAMENTO DOS NOSSOS ESTADOS-NAÇÕES.

Karl Deutsch<sup>1</sup>

**S**e concordarmos que existe alguma verdade na afirmação de Karl Deutsch, então, estamos também de acordo relativamente à importância de tentar perceber o que é a política externa dos estados e, fundamentalmente, quais as melhores formas de compreendermos e explicarmos o comportamento dos estados nas relações internacionais. É que, parafraseando Georges Clemenceau, a política externa é demasiado importante para ser entregue aos seus formuladores. Deste modo, a crescente e inelutável internacionalização da vida humana exige que se faça um esforço intelectual no sentido de aumentar a nossa capacidade de compreensão relativamente à formulação e implementação da política externa dos estados. Este esforço tem um nome – «Análise da Política Externa» (*Foreign Policy Analysis*) –, e é a evolução deste esforço que nos propomos tratar aqui. Os pressupostos conceptuais organizadores deste trabalho derivam de duas questões fundamentais, sempre presentes, na tentativa de estudar os fenómenos de política externa: como é que os estados agem? Como é que podemos explicar os vários aspectos das suas políticas externas?

Partindo da problemática decorrente destas questões, o texto que se apresenta visa examinar a evolução teórica-metodológica da investigação em política externa. Usando a terminologia de Thomas Kuhn, a nossa estratégia irá centrar-se no exame de algumas das principais rupturas paradigmáticas e na importância dos debates daí decorrentes para o estudo da Análise da Política Externa (APE) e, podemos dizer, das Relações Internacionais (RI) na sua globalidade.

Deste modo, começando por uma análise crítica da abordagem tradicional, iremos concentrar o nosso estudo em alguns dos debates mais marcantes e decisivos para a

análise da política externa, a saber: a problemática do modelo decisional, a problemática da racionalidade, e a problemática dos factores ideológicos e perceptivos. Finalmente, na conclusão, tendo em linha de conta os contributos válidos de todas as abordagens analisadas, e o princípio de *cross-fertilization*, avançamos uma síntese articulada e cumulativa de três pressupostos teórico-analíticos que fundamentam a estratégia de investigação que propomos, e que designamos de *eclética*.

## A ABORDAGEM TRADICIONAL

Na sua origem, a literatura tradicional das relações internacionais enquadrava-se no âmbito da história diplomática, dos estudos memorialísticos, ou de análises relativas a acontecimentos estratégicos e diplomáticos muito específicos. Todos estes estudos foram fortemente influenciados pelas teorias realistas que explicam a política externa dos estados com referência à luta pelo poder<sup>2</sup>. O que significou, até aos inícios da década de 1950, que de uma forma apriorística e implícita, se assumiam dois pressupostos teórico-analíticos fundamentais.

O primeiro, traduz-se na defesa da perspectiva analítica segundo a qual as atitudes adoptadas pelos estados no sistema internacional são unânimes, ou seja, os estados são unitários e monolíticos na formulação e execução das suas políticas externas.

O segundo, prende-se com a assunção metodológica defensora da existência de uma dicotomia entre a política externa e a política interna. Nesta óptica, a política externa – cuja preocupação central é a segurança e sobrevivência do Estado – é encarada como uma esfera distinta da política interna.

Estes pressupostos deram origem a uma reedificação do Estado e, não raras vezes, à sua própria personificação. Ao corroborar a concepção realista das relações internacionais<sup>3</sup>, a abordagem tradicional defende que a política externa é essencialmente uma política de segurança e de defesa face ao exterior. Dá-se, portanto, particular

ênfase aos interesses e políticas de segurança que os estados adoptam face a um sistema internacional anárquico.

Na ausência de uma *sociedade internacional*, com um centro efectivo de poder hierárquico que regule os seus actores, o único poder efectivo reside nas diversas socie-

AO CORROBORAR A CONCEPÇÃO REALISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, A ABORDAGEM TRADICIONAL DEFENDE QUE A POLÍTICA EXTERNA É ESSENCIALMENTE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA E DE DEFESA FACE AO EXTERIOR.

dades nacionais que definem as suas políticas externas com base no seu *interesse nacional*<sup>4</sup>. Assim, e devido à permanência de características inexoráveis no sistema internacional – a anarquia, o conflito, a hostilidade – que resultam numa *luta constante pelo poder*, é lógico que os estados adoptem políticas egoístas.

Ora, seguindo esta linha de raciocínio, é natural que todo e qualquer *interesse nacional* tenda, por definição, a entrar em conflito com outro *interesse nacional* e que, portanto, as políticas externas dos estados sejam, na sua essência, conflituais.

Recorrendo a uma metodologia histórica tradicional baseada na descrição, estes estudos de política externa tendem a explicar o comportamento externo de um Estado a partir dos chamados «imperativos contextuais»<sup>5</sup>. Ou seja, a partir das condições geográficas, históricas, económicas e políticas que caracterizam o ambiente externo às fronteiras dos estados.

Por outro lado, ainda, e decorrente da assunção segundo a qual a principal tarefa do Estado é a *luta de poder pela sobrevivência*, grande parte dos trabalhos que adoptam uma perspectiva tradicional concentram a sua análise nos chamados «elementos de poder do Estado»<sup>6</sup>.

Esta abordagem baseia-se, portanto, no estabelecimento de uma relação explicativa entre o poder dos estados e os imperativos contextuais, acabando sempre, umas vezes mais, outras vezes menos, por produzir explicações quase deterministas baseadas no enaltecimento de um ou de vários imperativos contextuais. Deste modo, estes estudos analisam as acções dos estadistas partindo da perspectiva de que o seu comportamento é ditado pela necessidade de, com os elementos de poder que o Estado dispõe, responder aos acontecimentos internacionais. Assume-se, portanto, que os propósitos de acção do Estado são essencialmente determinados pelos factores externos. Assim, o analista que tiver a capacidade de identificar estes factores consegue determinar os objectivos que o estadista tenta alcançar. Neste sentido, são os factores externos e não os internos que são considerados como determinantes do comportamento dos estados. Nesta óptica, é sobretudo o nível de análise<sup>7</sup> estrutural<sup>8</sup> que é tido em consideração.

Em suma, e de uma forma sintética, a perspectiva tradicional assume que a política externa é formulada de uma forma homogénea e unitária, em conformidade com os *elementos de poder* e com base na definição do *interesse nacional*.

### **A PROBLEMÁTICA DO MODELO DECISIONAL DE SNYDER, BURTON E SAPIN**

Com o advento 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*. Esta corrente tentou trazer para a análise da política externa um conjunto de conceitos metodológicos e técnicos característicos de outras ciências sociais com o objectivo de tornar a análise da política externa um campo de estudo mais rigoroso e com uma maior «consciência científica»<sup>9</sup>.

É com Richard Snyder, Bruck e Burton Sapin<sup>10</sup> (doravante SBS) que se assiste ao primeiro esforço consistente no sentido de ultrapassar a visão tradicional e desenvolver uma abordagem mais compreensiva da política externa. Ao centrarem a sua análise nas decisões, ou seja, no processo de formulação da decisão e, portanto, na análise do comportamento dos decisores políticos neste processo, SBS tornaram-se determinantes para o desenvolvimento do estudo da política externa dos estados como campo de análise específico.

Embora possamos afirmar que os objectivos propostos por SBS em *Foreign Policy Decision-Making* não tenham sido completamente alcançados, lembremos que estes autores propunham que a sua abordagem constituísse «a referência teórica central para o estudo da política internacional»<sup>11</sup>. Podemos, todavia, dizer que, em larga medida, o seu objectivo, mais modesto e específico, foi conseguido relativamente à identificação de algumas das variáveis cruciais que determinam as respostas dos estados a situações concretas<sup>12</sup>.

Efectivamente, podemos dizer que a abordagem introduzida por SBS foi um ponto de viragem essencial no estudo da política externa. Não tanto pelo seu valor operativo mas, fundamentalmente, pelo seu valor teórico. De facto, pensamos que o modelo de SBS contém muitas fraquezas, sobretudo ao nível da sua operacionalização<sup>13</sup>. Contudo, o seu aparecimento, até pelas críticas que desencadeou, serviu para uma reorientação fundamental na análise da política externa, e tornou-se um marco primordial das Relações Internacionais<sup>14</sup>.

De facto, quer em termos do objecto de estudo quer da abordagem teórica, a estratégia de pesquisa introduzida por SBS representa a primeira tentativa de aplicação de uma metodologia alternativa à tradicional no estudo da política externa. A partir daqui, o objecto de estudo desloca-se da análise de uma abstracção reificada – o Estado – para passar a dar lugar à análise do comportamento dos decisores humanos que actuam em nome do Estado. Com efeito, se, até então, os estados eram os actores privilegiados a analisar, com SBS os actores fundamentais a analisar passam a ser os seus decisores<sup>15</sup>. Doravante, o Estado transforma-se, por definição metodológica, nos seus decisores oficiais.

Daqui resulta que, a esta luz, o Estado existe e age de acordo com as pessoas que nele habitam e que agem em seu nome, e não de acordo com o *sentimento nacional* ou o *equilíbrio de poderes*. De facto, e contrariamente ao que acontece com as abstracções, os seres humanos podem ser objecto de observação e os seus comportamentos políticos

passíveis de serem analisados cientificamente.

Para além desta crítica metodológica aos tradicionalistas, SBS introduzem um conjunto de contributos teóricos inovadores que precipitaram uma reorientação no estudo da política externa. Estes contri-

butos podem ser definidos através de quatro pressupostos fundamentais.

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

Em segundo lugar, a importância da percepção dos decisores<sup>16</sup> relativamente à definição da situação.

O ESTADO EXISTE E AGE DE ACORDO  
COM AS PESSOAS QUE NELE HABITAM  
E QUE AGEM EM NOME DELE,  
E NÃO DE ACORDO COM O *SENTIMENTO NACIONAL*  
OU O *EQUILÍBRIO DE PODERES*.

Em terceiro lugar, a ênfase dada às origens domésticas e societárias da política externa. Em quarto e último lugar, a assunção de que o próprio processo de decisão pode ser uma fonte importante e independente de decisões.

O aparecimento destes pressupostos representa uma nova e distintiva perspectiva 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; o que representa um avanço significativo relativamente às análises tradicionais.

Na realidade, e como Kissinger referiu, «na concepção tradicional, a estrutura doméstica é tida como adquirida; a política externa começa onde a política interna acaba»<sup>17</sup>. De facto, nas análises tradicionais a política externa é tida como independente da política interna<sup>18</sup>. Existe uma barreira, que se assume ser a fronteira estatal, entre a política interna e a política externa.

Ao contrário, com SBS, os factores externos deixam de ser os factores primordiais e quase absolutos na explicação do comportamento externo do Estado. A partir daqui, eles continuam a ser importantes mas não os únicos ou fundamentais. Com efeito, os factores externos passam a fazer parte de um conjunto mais vasto de factores que condicionam uma situação específica a qual, por sua vez, é definida de acordo com a percepção dos decisores políticos. É claro, portanto, que a ênfase dada ao ambiente interno foi pioneira e levou Rosenau a observar que «uma das virtudes inovadoras da abordagem do modelo decisional, foi a de providenciar uma maneira de seguir empiricamente o papel das variáveis domésticas como fontes de comportamento em política externa»<sup>19</sup>.

Na verdade, se exceptuarmos o estudo de Almond<sup>20</sup> sobre a relação entre a opinião pública americana e a sua política externa, os estudos anteriores à publicação da obra de SBS tinham ignorado as variáveis domésticas, encerrando o Estado numa *caixa negra*<sup>21</sup>, ou então, a análise feita aos factores internos fazia-se através do recurso aos – analiticamente difíceis – conceitos de *carácter nacional* ou *nacionalismo*.

Para além da constatação da importância dos factores internos em política externa, o próprio processo de decisão é realçado como um factor explicativo, pois é ele que age como um filtro entre os estímulos – internos e externos – e as decisões tomadas. De acordo com SBS, o analista deve também preocupar-se em investigar a relação existente entre as decisões e o processo do qual elas emergem. De facto, a relação existente entre o conteúdo da decisão e o processo através do qual ela foi formulada é de uma importância vital para podermos compreender o sentido da decisão. Deste modo, para explicar uma determinada decisão de política externa, o investigador tem de tentar compreender o seu processo de formulação. De uma forma simples e sintética, o *porquê* de uma decisão não pode ser desligado do seu *como*.

Nesta óptica, SBS adoptam uma concepção inovadora que sublinha o carácter dinâmico da formulação da decisão. Com efeito, ela é definida como um *processo* onde os decisores, para além das influências dos cenários interno e externo, são igualmente

afectados por um conjunto de influências relacionadas com o ambiente institucional, ou seja, «o reservatório de pessoas, papéis, regras, agências e funções através dos quais uma unidade decisional particular é formada»<sup>22</sup>.

Neste sentido, a perspectiva de SBS introduz um modelo de análise onde os factores internos, os externos, e o próprio processo de decisão são as variáveis-chave para a explicação dos fenómenos de política externa. Ao introduzirem pela primeira vez estes três elementos de análise, SBS elaboram uma classificação conceptual fundamental, na qual toda a posterior investigação em política externa se irá basear.

### **A PROBLEMÁTICA DA RACIONALIDADE EM POLÍTICA EXTERNA**

De uma forma simples, podemos resumir o problema central de toda a investigação em política externa através da tentativa de obter uma resposta cabal à seguinte questão: *Por que 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.

Originalmente desenvolvidos por investigadores na área da economia, estes modelos reflectem a visão da teoria económica clássica, segundo a qual as escolhas sociais dos indivíduos obedecem ao princípio da maximização racional da utilidade. Partindo desta concepção, estes modelos expli-

PODEMOS RESUMIR O PROBLEMA CENTRAL DE TODA A INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICA EXTERNA ATRAVÉS DA TENTATIVA DE OBTER UMA RESPOSTA CABAL À SEGUINTE QUESTÃO: *POR QUE É QUE O DECISOR X TOMOU A DECISÃO Y?*

citam as etapas percorridas pelo decisor até este escolher a opção mais racional, ou seja, aquela que irá maximizar as suas expectativas de utilidade.

Deste modo, quando surge um problema que requer uma resposta, o decisor 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 preferência. Finalmente, a sua decisão recairá na solução que maximize as expectativas dos benefícios e minimize as expectativas dos prejuízos.

Todavia, um conjunto de estudos levados a cabo por vários investigadores norte-americanos veio demonstrar que esta concepção *ótimo-racionalista* do processo de decisão, particularmente em contextos organizacionais, nem sempre correspondia à realidade<sup>23</sup>. De facto, a assunção analítica implícita no modelo da escolha racional não reflecte verdadeiramente o processo de decisão, pois os decisores só muito raramente conseguem dispor da informação e do tempo suficientes para efectuarem 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 *optimização*, mas sim o da *satisfação*<sup>24</sup>. Simon defende que 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 míni-

mos de aceitabilidade. Ou seja, o decisor irá procurar soluções alternativas até encontrar uma que preencha determinados critérios mínimos.

Na mesma linha, David Braybrooke e Charles Lindblom 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 rigorosa o processo de decisão. De acordo com este método, os decisores adoptam uma atitude cautelosa, adaptativa e experimental, actuando através de pequenas e sucessivas decisões, observando atenta e correctivamente as suas consequências<sup>25</sup>.

Na óptica destes autores, 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, estas reais circunstâncias políticas obedecem ao princípio do *incrementalismo político* que, portanto, contraria a assunção da decisão racional, ou seja, o método analítico por eles designado de *synoptic ideal*, e reafirma o famoso princípio do *muddling through* («avançar pelo meio da confusão») definido anteriormente<sup>26</sup>.

Todos estes trabalhos vão ter um eco importante no célebre estudo de Graham Allison sobre a crise dos mísseis de Cuba<sup>27</sup>. 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, este seu trabalho constitui um testemunho eloquente de como a compreensão das questões de política externa depende, de forma decisiva, das «lentes conceptuais»<sup>28</sup> usadas pelos analistas para apreenderem os factos. Com efeito, de acordo com Allison, «os analistas profissionais de assuntos internacionais (bem como as pessoas comuns) raciocinam sobre os problemas de política externa e de defesa de acordo com modelos gerais implícitos que têm consequências significativas para o conteúdo do seu pensamento»<sup>29</sup>.

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»<sup>30</sup>.

O primeiro, designado por modelo do «actor racional» ou «clássico»<sup>31</sup>, é o modelo utilizado pela maioria dos analistas 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 problema com que se vêem confrontados, os analistas «clássicos» tentam compreender os acontecimentos como resultantes de actos, mais ou menos intencionais, que obedecem a uma

determinada racionalidade política relativa às alternativas e aos objectivos específicos que se colocam. Assim, este modelo centra a sua capacidade explicativa na escolha governamental.

Depois de estabelecidos os objectivos e as várias alternativas de actuação, o analista irá tentar relacionar explicativamente o tipo de objectivo com a opção escolhida. Neste sentido, um determinado acontecimento é explicado quando se consegue demonstrar que, de acordo com a situação e os seus objectivos específicos, a atitude governamental foi a mais racional. Ou seja, o Estado A adoptou o comportamento X com o intuito de alcançar o objectivo Y. Segundo este modelo, o analista deve tentar colocar-se no lugar do decisor e simular o percurso do seu raciocínio quanto aos objectivos a alcançar e às opções a adoptar<sup>32</sup>.

Seguidamente, Allison salienta que utilizando unicamente o modelo do actor racional não se consegue explicar de forma completamente cabal os acontecimentos de política externa. Assim, e em contraste com o tipo de explicação proposto pelo paradigma racional, introduz dois modelos de explicação alternativos que alteram de forma substancial a estratégia de investigação do analista de política externa.

Com efeito, o foco de análise desvia-se da escolha governamental para se concentrar na análise do processo de decisão, que se assume ser levado a cabo por um actor governamental desagregado, portanto, não unificado. Deste modo, e embora o paradigma clássico se mantenha útil, Allison defende a necessidade de utilização de dois outros modelos conceptuais, denominados, respectivamente, «modelo de processo organizacional» (Modelo II) e «modelo de política burocrática» (Modelo III)<sup>33</sup>.

No «Modelo II», Allison retoma a importância, ressaltada anteriormente por Snyder, do contexto organizacional e assume que o governo «consiste num conglomerado de organizações semifeudais, pouco entrosadas, cada uma com uma vida substancial muito própria»<sup>34</sup>. Neste sentido, a política externa não é entendida como o produto de escolhas deliberadas por um actor governamental unificado, mas antes como resultante de «outputs de grandes organizações, que funcionam de acordo com padrões standardizados de comportamento»<sup>35</sup>.

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

No terceiro «Modelo», assume-se novamente uma visão do comportamento governamental contrária à do modelo racional. Com efeito, o modelo de política burocrática «não vê um actor unitário, mas sim muitos actores que actuam como jogadores [...] jogadores que tomam decisões governamentais, não de acordo com uma escolha racional, mas através das lutas constantes do pára e arranca que constituem a política»<sup>36</sup>. Ressalta-se, assim, explicitamente, a impossibilidade de dissociar a política interna da política externa.



Na realidade, e contrariamente à perspectiva tradicional, este modelo assume a origem interna da política externa e, portanto, a necessidade de se analisar a política interna para se compreender a política externa. Nesta óptica, a política externa não é concebida como produto da escolha governamental, nem como produto de outputs organizacionais, mas sim como resultado de um jogo negocial disputado entre os principais actores governamentais. Ou seja, este modelo interpreta o comportamento governamental como o resultado de negociações e manobras políticas.

Deste modo, Allison afirma que, segundo este modelo, o analista explica uma deter-

minada acção de política externa quando consegue descobrir as respostas ao seguinte conjunto interligado de perguntas: «Quem são os jogadores? O que determina a posição de cada jogador? O que determina a influência relativa de cada jogador? De que modo o jogo conjuga os jogadores, as posições, a influência e as movimentações que conduzem às acções e decisões governamentais?»<sup>37</sup>

Nesta óptica, o governo não é um actor monolítico e unitário – é um conjunto de numerosos actores vistos como jogadores que não se concentram numa única questão, mas em muitos e diversificados problemas internacionais. Mais, estes diversos actores não agem em função de um conjunto coerente de objectivos estratégicos, mas de acordo com diversas concepções dos objectivos nacionais, organizacionais e 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 rotineiros dos organismos estatais, mas sim do poder e da habilidade política dos actores implicados. Em síntese, a política externa é concebida como resultante do jogo negocial – leia-se político – disputado entre os principais actores governamentais.

Allison é, sem dúvida, um clássico na análise da política externa; a demonstração da importância das suas investigações reflecte-se no truísmo em que se tornaram algumas das suas conclusões no campo de estudo da política externa, bem como nos debates<sup>38</sup>, críticas, desenvolvimentos e adaptações<sup>39</sup> que o seu trabalho originou.

De qualquer modo, e não obstante partilharmos algumas das críticas que lhe são apontadas, convém sublinhar a importância da constatação introduzida por Allison na sua análise sobre a crise dos mísseis de Cuba. Com efeito, Allison consegue demonstrar que, dependendo do modelo utilizado, chegamos 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 de que, para uma melhor compreensão dos problemas de assuntos militares e de política externa, os vários modelos conceptuais, mais do que alternativos, devem ser complementares<sup>40</sup>.

ESTE MODELO ASSUME A ORIGEM INTERNA DA  
POLÍTICA EXTERNA E, PORTANTO, A NECESSIDADE  
DE SE ANALISAR A POLÍTICA INTERNA PARA SE  
COMPREENDER A POLÍTICA EXTERNA.

## A PROBLEMÁTICA DOS FACTORES IDEOLÓGICOS E PERCEPTIVOS

Desde muito cedo que vários cientistas sociais se preocuparam com os factores ideológicos e perceptivos dos decisores e com a forma como estes influenciavam as decisões em política externa. Um destes pioneiros, Kenneth Boulding, preocupou-se em estabelecer uma relação entre as *imagens nacionais* e os *sistemas internacionais*<sup>41</sup>.

De acordo com Boulding, as decisões tomadas pelos actores de política externa não respondem aos factos «objectivos» da situação mas, essencialmente, à *imagem* que estes têm da situação. O que determina o comportamento dos actores não é o mundo *real*, mas sim o que estes pensam ser o mundo. Deste modo, é a *imagem* que os decisores têm do mundo – correcta ou incorrecta, verde ou vermelha – que determina o comportamento dos decisores. Definindo a *imagem* como «o conjunto de estruturas avaliativas, cognitivas e afectivas que compõem uma unidade decisional, ou seja, a visão que detêm de si próprios e do seu universo»<sup>42</sup>, Boulding identifica dois géneros de imagens capazes de influenciar o desenrolar dos sistemas internacionais. Em primeiro lugar, temos as imagens que uma nação tem dela própria. Em segundo lugar, a *imagem* que uma sociedade nacional tem do mundo ou, se quisermos, a *imagem interpretativa* do ambiente internacional que a rodeia.

A questão fundamental de Boulding consistia, então, em descobrir qual o impacto que as «imagens nacionais» produzem no relacionamento entre os estados, isto é, no desenrolar das relações internacionais<sup>43</sup>.

Na sua perspectiva, todo o Estado-Nação é um conjunto complexo de *imagens* que se formam e sedimentam ao longo dos anos, ou seja, ao longo da história. Neste sentido, toda a *imagem nacional* é essencialmente uma *imagem histórica*<sup>44</sup>. Todavia, o conjunto complexo de *imagens* que forma a Nação é o resultado das imagens das pessoas que a compõem e que a reflectem.

Deste modo, partindo do pressuposto que o comportamento dos decisores é o elemento-chave de análise para percebermos os acontecimentos das relações internacionais, torna-se essencial estudar as formas como as imagens nascem e se transformam, sobretudo ao nível daqueles que detêm o poder de decidir e formular a política externa<sup>45</sup>. Assim, e a este nível, os decisores podem ter uma visão mais *sofisticada* ou menos *sofisticada* da imagem nacional e do sistema internacional. O grau de *sofisticação* é comparável ao processo de crescimento e autodeterminação de uma pessoa, ao sentimento de autoconsciência de um indivíduo adulto quando se apercebe de que a sua existência é encarada como uma das partes de um conjunto maior. Ou seja, um decisor com uma *imagem sofisticada* vê o mundo como um conjunto de vários pontos de vista e tem consciência de que a sua visão é apenas uma das partes desse conjunto<sup>46</sup>.

Mais recentemente, Robert Keohane e Judith Goldstein procuraram apresentar-nos a importância das ideias na explicação de comportamentos políticos, nomeadamente daqueles relacionados com a política externa<sup>47</sup>. Na esteira de Max Weber, estes autores não defendem que são as ideias *em vez de* os interesses que fazem o mundo girar.

O que defendem é que as ideias como também os interesses têm uma carga causal na explicação da acção humana<sup>48</sup>. Deste modo, não descartando completamente a perspectiva *reflectivista* do comportamento humano e indo para além da perspectiva *racionalista*<sup>49</sup>. reconhecem que as ideias e os interesses não são fenomenologicamente separáveis, e que todos os interesses são sustentados por ideias<sup>50</sup>.

O principal argumento que defendem é que as ideias influenciam as políticas pois as ideias providenciam *road maps*<sup>51</sup> que conduzem os decisores e definem o universo de possibilidades de acção. Deste modo, perceber o impacto das ideias torna-se essencial para se conseguir explicar a escolha X em detrimento da Y, a decisão K ou a política Z. Robert Keohane e Judith Goldstein definem três categorias de ideias que afectam o comportamento político. A primeira, a mais global e abrangente, é definida como *world views*. Basicamente, estas *visões do mundo* prendem-se com concepções gerais sobre o sistema internacional – éticas, cosmológicas e ontológicas – e são fortemente influenciadas por factores simbólicos e culturais. A segunda categoria de ideias é definida como *principled beliefs*. Consistem em princípios normativos que especificam critérios de distinção entre bom e mau, justo ou injusto. Finalmente, a terceira categoria é designada por *causal beliefs* e prende-se com as estratégias para atingir determinados objectivos imediatos<sup>52</sup>.

Contudo, a grande questão que colocam é a de saber em que condições as ideias têm impacto nos comportamentos políticos.

De acordo com estes autores, é verdade que as ideias sempre foram categorias de análise importantes; até porque as ideias estão sempre presentes no jogo político, e são condição essencial para a discussão e comunicação política. Todavia, é erróneo afirmar que existe uma relação causal determinista entre uma ideia e as escolhas políticas. As ideias tornam-se importantes, fundamentais mesmo, quando os actores políticos necessitam de determinar as suas preferências ou perceber a relação entre os objectivos e as estratégias políticas para os obter. Efectivamente, as ideias servem como guias para o comportamento dos estados, nomeadamente em situações complexas de transição e instabilidade – em suma, as ideias funcionam como *road maps*.

São as ideias que constroem as *visões do mundo* nas quais todos os actores políticos estruturam as suas imagens acerca dos fundamentos da natureza humana, da moral, bem como das escolhas éticas e políticas subjacentes aos seus comportamentos. Deste modo, partindo do pressuposto de que a *actividade política* é uma arena onde

PARTINDO DO PRESSUPOSTO DE QUE A *ACTIVIDADE POLÍTICA* É UMA ARENA ONDE OS ACTORES ENFRENTAM UMA CONTÍNUA INCERTEZA ACERCA DOS SEUS INTERESSES, A NECESSIDADE DE AS IDEIAS ACTUAREM COMO GUIAS DE COMPORTAMENTO PARECE EVIDENTE.

os actores enfrentam uma contínua incerteza acerca dos seus interesses – e da melhor forma de os maximizar –, a necessidade de as ideias actuarem como guias de comportamento parece evidente. Na verdade, ao providenciarem motivações éticas e morais de acção, as ideias estipulam padrões de comportamento sobre o que é bom ou mau,

sobre qual a melhor ou pior opção a tomar. Assim, as ideias servem como guias de comportamento e tornam-se particularmente importantes em condições de incerteza. Desta forma, ao nível da análise da política externa, parece claro que as ideias motivam novas *imagens* nacionais ou, simplesmente, inspiram uma nova direcção na formulação da política externa dos estados.

Com efeito, novas ideias podem – ainda que de forma gradual – originar uma mudança significativa na constituição dos próprios interesses, nomeadamente do *interesse nacional*. Esta mudança pode ocorrer quando o conjunto de ideias dominantes existentes é desacreditado por determinados acontecimentos ou, simplesmente, porque surge um novo conjunto de ideias que se torna mais atractivo e começa a ser adoptado por um considerável número de actores. Por outro lado, normalmente, as situações de mudança radical provocadas por choques que põem em causa a ordem existente dão origem a uma nova ordem que é legitimada por uma *ideational change*<sup>53</sup>, ou seja, por novas ideias, novos princípios normativos que irão delimitar uma nova agenda política e, conseqüentemente, um novo, ou diferente, padrão de política externa.

## **CONCLUSÃO**

Como vimos, a discussão sobre a análise da política externa reflecte os debates teóricos e metodológicos dentro do campo de estudo das Relações Internacionais (RI) no seu conjunto. É portanto dentro desse contexto mais global que deve ser enquadrado. Numa tentativa de sistematização, podemos considerar que a análise da política externa se desenvolveu tendo como pano de fundo uma querela metodológica<sup>54</sup> que, basicamente, dividiu os investigadores de política externa em *teóricos* e *não-teóricos*<sup>55</sup>.

Os investigadores com uma orientação teórica mais vincada prefeririam falar em abstrações e generalizações, sendo a sua preocupação fundamental classificar, comparar<sup>56</sup> e avaliar as políticas externas dos estados. Por seu lado, os chamados *não-teóricos* seriam impacientes com as generalizações, achando a vida real demasiado complexa para ser categorizada em termos abstractos. Obviamente, todo o acontecimento histórico é único, ou seja, as situações em que os actores políticos decidem uma política ou acção são todas diferentes. No entanto, quando analisamos os acontecimentos históricos a partir de um certo nível de abstracção podemos observar que, para além dos simples factos, as situações onde estes se produzem têm propriedades comuns que podem e devem ser objecto de uma investigação.

Parece-nos, pois, que sendo os acontecimentos históricos sempre únicos e irrepetíveis, eles não deixam de ser comparáveis e passíveis de conceptualização. Este esforço de conceptualização torna-se mesmo fundamental quando o objectivo é uma análise compreensiva, que ultrapasse a mera descrição e tente a explicação. Com efeito, mais do que o simples conhecimento dos factos, importa tentar compreender o *porquê* de tais factos, as suas causas e significados.

Nesta óptica, partilhamos a actual tendência ecléctica – que se vem afirmando no campo de estudo da política externa – que defende a obrigatoriedade de conjugar a vertente empírica com a vertente conceptual. De facto, a moderna análise da política externa assume a existência de padrões regulares de comportamento que podem ser explicados através de uma aparelhagem conceptual própria. Todavia, reconhece, também, a importância da situação específica de cada caso histórico. Ou seja, tenta avaliar e combinar o particular e único com o geral e comparável.

Nesta perspectiva, ultrapassada a divisão redutora entre *teóricos* e *não-teóricos*, assumidas as insuficiências teóricas da abordagem tradicional e as ambições desmedidas e ingénuas da *escola científica*, a análise da política externa tem vindo a sedimentar um conjunto de princípios que podemos sistematizar através de três pressupostos teórico-analíticos fundamentais.

Primeiro, tendo por base a teoria geral dos sistemas, e a distinção entre os actores e os seus vários ambientes, podemos considerar a existência de três grandes ambientes nos quais os decisores operam: o ambiente externo ou internacional; o ambiente doméstico ou interno; e o ambiente ideológico e perceptivo<sup>57</sup>. Estes ambientes oferecem oportunidades, bem como constrangimentos, e os decisores políticos têm de responder a estes de uma forma constante através das escolhas que fazem. Com efeito, são as condições do ambiente interno, do ambiente externo, bem como as atitudes perceptuais<sup>58</sup> face a estes ambientes, que condicionam os decisores e constituem os factores explicativos dos objectivos e acções políticas formulados.

Segundo, grande parte das actividades relacionadas com acontecimentos de política externa não são resumíveis a um sentido estrito e preciso de *decisão*<sup>59</sup>. Na verdade, 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<sup>60</sup>.

Nesta óptica, a importância do factor tempo, ou seja, de uma perspectiva dinâmica da análise da decisão/acção em política externa é fulcral. Toda a decisão em política externa deve ser considerada não como um fenómeno estático, mas sim como um processo. Este processo insere-se num determinado quadro espacial e temporal que é condicionado pela interacção do ambiente interno e externo e pelas percepções e imagens ideológicas do centro ou célula decisional<sup>61</sup>. É, portanto, a explicação e ilustração deste processo que deverá guiar qualquer estratégia de investigação em política externa.

Terceiro, toda a acção e decisão em política externa não pode ser dissociada da sua qualidade política, ou seja, sempre que se investiga a política externa de um Estado, estamos a examinar uma actividade propósita que, portanto, se caracteriza por pros-

COMPREENDER A VANTAGEM DA UTILIZAÇÃO DE MODELOS DE ANÁLISE EXPLICATIVOS EM POLÍTICA EXTERNA SIGNIFICA QUE, MAIS DO QUE NUMA PERSPECTIVA CONFLITUAL, O CORRECTO E MAIS VANTAJOSO USO DOS MODELOS RESIDE NA SUA COMPLEMENTARIDADE.

seguir e alcançar objectivos. De facto, independentemente dos objectivos e dos meios empregues para os atingir, os decisores definem sempre as suas acções e políticas com base em opções e em escolhas<sup>62</sup>.

Em síntese, a análise de política externa produziu um conjunto de teorias parciais que consubstanciam vários modelos de análise cuja validade é hoje, de uma forma geral, reconhecida. Deste modo, e ainda que possamos sistematizar estes modelos em três categorias diferentes<sup>63</sup>, todos eles reflectem a preocupação fundamental de tentar iluminar o complexo e por vezes intrigante processo que anima toda a acção em política externa.

Assim, compreender a vantagem da utilização de modelos de análise explicativos em política externa significa que, mais do que numa perspectiva conflitual<sup>64</sup>, o correcto e mais vantajoso uso dos modelos reside na sua complementaridade. Ou seja, é possível e desejável a utilização simultânea e complementar de vários modelos de análise. Nesta óptica, acreditamos que mais do que utilizar um modelo em particular, importa, partindo da problemática decorrente da crítica à abordagem tradicional, tentar de forma articulada e cumulativa – diríamos *eclética* –, empregar o conjunto de hipóteses teóricas fornecidas pelos modernos modelos de análise no sentido de aumentar o valor explicativo do método histórico.

Na verdade, concordamos com Sir John Seeley quando, num trocadilho famoso, afirmou: «História sem ciência política não tem frutos. Ciência política sem história não tem raiz.»<sup>65</sup> RI

- 1 Tradução livre de DEUTSCH, Karl – *The Analysis of International Relations*. 3.ª edição. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1988, p. IX. De acordo com sugestão editorial, e no intuito de uma maior clareza geral, as citações originalmente em inglês foram objecto de uma tradução para português.
- 2 Neste artigo, sempre que falamos em *abordagem tradicional com base no realismo* – embora abrangendo o paradigma realista no seu conjunto – estamos a referir-nos, essencialmente, ao *realismo tradicional* ou *clássico* cujos argumentos se fundamentam numa concepção antropológica pessimista, onde a natureza humana possui um inato *animus dominandi*, e não aos desenvolvimentos do realismo pós-Waltz.
- 3 Esta concepção é mais descritiva do que explicativa. De facto, e como refere John Vasquez, «*realpolitik* explanations do not provide a theory of world politics, but merely an image that decision makers can have of the World. Power politics is not so much an explanation as a description of one type of behavior found in global political system. If this is correct, then power politics behavior itself must be explained; it does not explain» (VASQUEZ, John A. – *The Power of Power Politics: A Critique*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1983, p. 216). Em defesa do paradigma realista, cf. JERVIS, Robert – «Realism in the study of world politics». In *International Organization*. Vol. 52, n.º 4, 1998, pp. 971-991. Sobre o debate recente relativo à importância analítica do paradigma realista, cf. LEGRO, Jeffrey, e MORAVCSIK, Andrew – «Is anybody still a realist?». In *International Security*. Vol. 24, n.º 2, 1999, pp. 5-55, e as reacções de FEAVER, Peter et al. – «Brother, can you spare a paradigm? (Or was anybody ever a realist?)». In *International Security*. Vol. 25, n.º 1, 2000, pp. 165-193. Para uma crítica *constructivista* ao realismo, cf. WENDT, Alexander – *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; e os balanços de HOPF, Ted – «The promise of Constructivism in International Relations Theory». In *International Security*. Vol. 23, n.º 1, 1998, pp. 171-200; COPELAND, Dale – «The constructivist challenge to Structural Realism: a review essay». In *International Security*. Vol. 25, n.º 2, 2000, pp. 187-212.
- 4 Cf. BEARD, Charles – *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*. Reedição. Ann Arbor: University Microforms, 1962; MORGENTHAU, Hans J. – *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Brief Edition. Nova York: Alfred Knopf, 1993, especialmente o cap. III; MORGENTHAU, Hans J. – *In Defense of National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. Nova York: Knopf, 1951; MORGENTHAU, Hans J. – «Another great debate: the national interest of the US», in LITTLE, Richard, e SMITH, Michael (eds.) – *Perspectives on World Politics*. Londres: Routledge, 1991, pp. 47-53.
- 5 PETTMAN, R. – *Human Behaviour and World Politics*. Londres: Macmillan, 1975, p. 34.
- 6 MORGENTHAU, Hans J. – *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, pp. 124-164.
- 7 Cf. SINGER, J. David – «The level-of-analysis problem in International Relations», in KNORR, Klaus, e VERBA, Sidney (eds.) – *The International System: Theoretical Essays*. Princeton: Princeton University Press, 1961, pp. 77-92; e BUZAN, Barry – «The level of analysis problem in International Relations reconsidered», in SMITH, Steve, e BOTH, Ken (eds.) – *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 1995, pp. 199-216.
- 8 Sobre a insuficiência da perspectiva estruturalista em analisar a génese doméstica da política externa, cf. HILL, Christopher – «Introduction: the Falklands War and European foreign policy», in STAVRIDIS, Stelios, e HILL, Christopher (eds.) – *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict*. Oxford, Washington: Berg Publishers Limited, 1996, pp. 7-11. Em defesa da abordagem realista estrutural, veja-se o clássico WALTZ, Kenneth – *Theory of International Politics*. Reading/Mass.: Addison-Wesley, 1979; e WALTZ, Kenneth – «Structural Realism after the Cold War». In *International Security*. Vol. 25, n.º 1, 2000, pp. 5-41.
- 9 Cf. ROSENNAU, James – «Moral fervor, systematic analysis, and scientific consciousness in foreign policy research». In *The Scientific Study of Foreign Policy*. Edição revista e aumentada. Nova York: 1980, pp. 34-76.
- 10 Inicialmente publicado em 1954, o estudo «Decision-making as an approach to the study of international politics» (in *Foreign Policy Analysis*, série 3. Princeton: Princeton University Press) será reimpresso em 1962 como SNYDER, R. C., BRUCK, H. W., e SAPIN, B. (eds.) – *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*. Nova York: Free Press). Será esta obra que citaremos.
- 11 SNYDER, R. C., BRUCK, H. W., e SAPIN, B. (eds.) – *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*, p. 17.
- 12 *Ibidem*, p. 2.
- 13 De facto, a rigidez abstracta do modelo de Snyder impossibilitou a aplicação concreta a situações específicas. Na realidade, o único estudo de caso que utilizou o seu *modelo decisional* foi o de PAIGE, Glen, D. – *The Korean Decision*. Nova York: The Free Press, 1968. Veja-se o resumo in PAIGE, Glen, D. – «The Korean decision», in ROSENAU, James (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Nova York: Free Press, 1969, pp. 461-472.
- 14 Para uma reinterpretação à luz das problemáticas actuais veja-se a sua recente reedição, e, em especial, HUDSON, Valerie – «Foreign policy decision-making: a touchstone for International Relations Theory in the twenty-first century», in SNYDER, R. C., BRUCK, H. W., e SAPIN, B. (eds.) – *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan, 2002, pp. 1-20.
- 15 SNYDER, R. C., BRUCK, H. W., e SAPIN, B. (eds.) – *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, p. 65; veja-se, também, pp. 85-86.
- 16 Conceitos como *image*, *belief system*, ou *misperception* partem desta perspectiva. Cf. BOULDING, Kenneth, E. – «National images and international systems», in ROSENNAU, James (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, pp. 422-431; HOLSTI, Høle – «The belief system and national images: a case study», in ROSENNAU, J. (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, pp. 543-550; JARVIS, Robert – *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976. SMITH, Steven – «Belief systems and the study of international relations», in LITTLE, Richard, e SMITH, Steven (eds.) – *Belief Systems and International Relations*. Oxford: Blackwell, 1988, pp. 11-36.
- 17 KISSINGER, Henry – «Domestic structure and foreign policy», in ROSENNAU, James (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, p. 261.
- 18 Sobre a relação política interna/política externa, cf. MERLE, Marcel – «Politique intérieure et politique extérieure», in *Forces et Enjeux dans les Relations Internationales*. 2.ª edição. Economica, 1985, pp. 161-173; *La Politique Étrangère*. Paris: PUF, 1984, pp. 149-195; DUROSELLE, Jean-Baptiste – *Tout Empire Périra*. Paris: Armand Colin, 1992, pp. 46-48. Em língua portuguesa, cf. TEIXEIRA, Nuno Severiano – *O Poder e a Guerra 1914-1918: Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996, pp. 43-50.
- 19 ROSENAU, James – «The premises and promises of decision-making analysis». In *The Scientific Study of Foreign Policy*, p. 303.
- 20 ALMOND, Gabriel – *The American People and Foreign Policy*. Nova York: Arcourt Brace, 1950.
- 21 A famosa *Black Box*, cf. EASTON, David – *A Systems Analysis of Political Life*. 2.ª edição. Nova York: Prentice-Hall, 1967.
- 22 SNYDER, et al, *op. cit.*, p. 106.
- 23 Cf. VERBA, Sidney – «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*, pp. 217-231.
- 24 SIMON, Herbert, A. – *Administration Behavior*. Nova York: Macmillan, 1958.
- 25 BRAYBROOKE, David, e LINBLOM, Charles E. – «Types of decision-making», in ROSENNAU, James (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, p. 212.

- 26 Cf. LINDBLOM, Charles, E. – «The science of muddling through». In *Public Administration Review*. Washington. Vol. 19, 1959, pp. 27-51. Sobre esta problemática veja-se, em língua portuguesa, AGUIAR, Joaquim – «Paradigmas de decisão política: um modelo de simulação para Portugal». In *Revista de Ciência Política*. Lisboa. 1.º semestre de 1986, n.º 3, pp. 23-49.
- 27 ALLISON, Graham, T. – *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown & Company, 1971.
- 28 *Ibidem*, p. 2
- 29 *Ibidem*, pp. 3-4.
- 30 ALLISON, Graham, T. – «Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba», in BRAILLARD, Philippe – *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, especialmente pp. 218 e 225.
- 31 ALLISON, Graham, T. – *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p. 4.
- 32 *Ibidem*, pp. 11-38.
- 33 *Ibidem*, p. 5.
- 34 *Ibidem*, p. 67.
- 35 *Ibidem*.
- 36 *Ibidem*, p. 164 (ênfase nossa).
- 37 *Ibidem*, p. 7.
- 38 Cf. BERNSTEIN, Barton, J. – «Understanding decision-making. U.S. foreign policy, and the Cuban Missile Crisis: a review essay». In *International Security*. Cambridge. Vol. 25, n.º 1, Verão de 2000, pp. 134-164; BENDOR, Jonahant, e HAMOND, Thomas H., – «Rethinking Allison's models». In *American Political Science Review*. Vol. 86, n.º 2, Junho de 1992, pp. 301-322.
- 39 Cf. HILSMAN, Roger – *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987; KOZAK, David C., e KEAGLE, James M. (eds.) – *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. Boulder, Londres: Lynne Rienner, 1988.
- 40 ALLISON, Graham, T. – *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p. 250.
- 41 BOULDING, Kenneth, E. – «National images and international systems», in ROSENNAU, James (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, pp. 422-431.
- 42 *Ibidem*, p. 423.
- 43 *Ibidem*, p. 425.
- 44 *Ibidem*, p. 424.
- 45 Basicamente, Boulding distingue dois grupos que estabelecem imagens representativas da Nação. Em primeiro lugar, temos «os poderosos», as elites decisoras. Em segundo lugar, «as massas», ou seja, o conjunto geral da população. Cf. BOULDING, Kenneth, E. – «National images and international systems», p. 423.
- 46 *Ibidem*, p. 430
- 47 GOLDSTEIN Judith, e KEOHANE, Robert – «Ideas and foreign policy: an analytical framework», in GOLDSTEIN Judith, e KEOHANE, Robert (eds.) – *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Nova York: Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.
- 48 *Ibidem*, pp. 3-4.
- 49 Sobre estas perspectivas, cf. KEOHANE, Robert – «International institutions: two approaches». In *International Studies Quarterly*. Vol. 33, Dezembro de 1988, pp. 379-396.
- 50 GOLDSTEIN Judith, e KEOHANE, Robert – «Ideas and foreign policy: an analytical framework», p. 26.
- 51 *Ibidem*, pp. 12-13.
- 52 *Ibidem*, pp. 8-11.
- 53 *Ibidem*, p. 15.
- 54 Veja-se os fundamentos (publicados originalmente em 1966) do debate entre *tradicionalistas* e *cientistas* in BULL, Hedley – «Teoria das Relações Internacionais: defesa da abordagem clássica», in BRAILLAD, Philippe – *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, pp. 35-55; KAPLAN, Morton – «O novo grande debate: tradicionalismo contra ciência em Relações Internacionais», in BRAILLAD, Philippe – *Teoria das Relações Internacionais*, pp. 56-80.
- 55 Esta designação é também apresentada como abrangendo a dicotomia entre ciência política e história, ou entre historiadores e teóricos das Relações Internacionais. Sobre esta problemática, cf. «Symposium: history and theory». In *International Security*. Vol. 22, n.º 1, 1997, pp. 5-85; FREYMOND, Jaques – «Théorie et histoire», in DUROSELLE, Jean Baptiste – *Tout Empire Péreira*. Paris: Armand Colin, 1992, pp. 313-317; STEINERT, Marlis G. – «La décision en matière de politique étrangère. Essai sur l'utilisation de théories», in DUROSELLE, Jean Baptiste – *Tout Empire Péreira*, pp. 318-329; VIGEZZI Brunello – «"Théoriciens" et "historiens" des relations internationales discussions et perspectives», in DUROSELLE, Jean Baptiste – *Tout Empire Péreira*, pp. 330-346. Em língua portuguesa, cf. TEIXEIRA, Nuno Severiano – «História, Teoria das Relações Internacionais e História das Relações Internacionais: uma reflexão epistemológica». In *Cultura*. Vol. XI, 1999, pp. 71-82.
- 56 Cf. ROSENNAU, James (ed.) – *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*. Nova York: SAGE Publications, 1974.
- 57 Cf. SPROUT, Harold e Margaret – «Environmental factors in the study of international politics», in ROSENNAU, James (ed.) – *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, pp. 48-49.
- 58 Cf. VERTZBERGER, Yaacov Y. I. – *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-making*. Stanford: Stanford University Press, 1990, pp. 21-35.
- 59 JONES, R. E. – *Analysing Foreign Policy: An Introduction to Some Conceptual Problems*. Londres: Routledge, Kegan Paul, 1970, p. 37. ROSENNAU, James – «Moral fervor, systematic analysis, and scientific consciousness in foreign policy research», pp. 50 e segs.
- 60 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. Cf. WALACE, William – *The Foreign Policy Process in Britain*. Londres: Allen & Unwin, 1977, pp. 5-6. Por outro lado, ainda, importa perceber que as decisões são fortemente influenciadas pelos diferentes níveis de tensão e de ameaça que a situação comporta, pelo carácter de urgência do problema, e pelo tempo disponível para tomar decisões. Portanto, é a *situação* ou *ocasião* que, em última análise, condiciona a decisão.
- 61 Aqui, seguimos a perspectiva de Duroselle que define o «centro decisional» como uma «equipa decisional» composta pelo conjunto dos decisores mais os peritos escolhidos. Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste – *Tout Empire Péreira*, p. 167.
- 62 Cf. HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave, 2003.
- 63 CLARKE, Michael – «Foreign policy analysis: a theoretical guide», in STAVRIDIS, Stelios, e HILL, Christopher (eds.) – *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict*. Oxford, Washington: Berg Publishers Limited, 1996, pp. 29-30.
- 64 Cf. CLARKE, Michael – «Foreign policy analysis: a theoretical guide», p. 21.
- 65 Seeley citado in BARKER, Ernest – «O estudo da ciência política», in KING, Preston (ed.) – *O Estudo da Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 26.