

## **A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise.**

Pedro Emanuel Mendes\*

### **Introdução**

Este trabalho procura apresentar alguns dos principais argumentos epistemológicos e metodológicos que estão na origem da afirmação do *sub-field* da Análise da Política Externa. Traça uma breve panorâmica do desenvolvimento da Análise da Política Externa e propõem um quadro analítico eclético para uma melhor compreensão da decisão em política externa. O trabalho tem quatro objetivos principais. Em primeiro lugar, procura identificar quais são os factores essenciais 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 de análise da política externa dos Estados baseado em três factores fundamentais: os factores internos, os factores externos e os factores ideológicos e perceptivos. Finalmente pretende contribuir para o desenvolvimento de uma maior consciência científica sobre as abordagens da Análise da Política Externa em Portugal e proporcionar o debate relativo à acumulação de conhecimento teórico-metodológico sobre como contar melhores histórias sobre o comportamento internacional dos Estados.

---

\* Doutor em Relações Internacionais pela FCSH da Universidade Nova de Lisboa, mestre em Sociedades e Política Europeias pelo ISCTE, licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada. Investigador integrado do CEPESE da Universidade do Porto e investigador colaborador do IPRI da Universidade Nova de Lisboa, Professor Auxiliar da Universidade Lusíada.

## **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 aspectos 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<sup>1</sup>. 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 aspectos positivos do ambiente internacional e alterar os seus aspectos 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

---

<sup>1</sup> Sobre esta perspectiva, veja-se ROSENAU, James - “The Adaptation of National Societies: A Theory of Political Behavior and Transformation” in ROSENAU, James - *The Scientific Study of Foreign Policy*. Revised and Enlarged edition. New York, 1980, pp. 501-534.

preservação das situações favoráveis e a modificação das situações desfavoráveis”<sup>2</sup>. 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 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 perspectivas de investigação da Análise da Política Externa 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*”.<sup>3</sup> Ou ainda, muitas vezes de forma cumulativa, tentar desenvolver uma abordagem que identifique compreensivamente os fenómenos de reequilíbrio adaptativo das políticas externas dos Estados.

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 óptica, é fulcral reconhecer a importância da problemática teórica da *Linkage Theory*<sup>4</sup> e da sua assunção de que toda a ação em política externa resulta do relacionamento dialéctico entre factores externos e factores internos. Os factores internos, nomeadamente a cultura política e os elementos ideológico-identitários dos

---

<sup>2</sup> ROSENAU, James - “Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research”, in *op. cit.*, p. 50.

<sup>3</sup> Cf. ROSEAU, James - “The Adaptation of National Societies: A Theory of Political Behaviour and Transformation” in *op. cit.*, pp. 505 e segs. Para um exemplo desta perspectiva aplicada à política externa de Portugal veja-se MENDES, Pedro Emanuel - *Portugal e a Europa: Factores de Afastamento e Aproximação* (1970-1978). Porto: CEPESE 2102.

<sup>4</sup> ROSENAU, James - “Toward the Study of National-international Linkages”, in *op. cit.*, pp. 370-401.

*padrões históricos* das políticas externas dos Estados são instrumentos-chave para a explicação da política externa dos Estados. Por outro lado, a identificação dos constrangimentos do ambiente político interno e o modo como se interligam com os problemas externos é fulcral 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.

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 dialéctica *continuidade/mudança* das coordenadas que instituem os *padrões históricos*<sup>5</sup> das políticas externas dos Estados. Basicamente, podemos dizer que estas coordenadas compreendem a existência de um conjunto de objectivos estratégicos a atingir, bem como dos mecanismos e práticas através dos quais estes objectivos 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 reacção 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 ambiente externo. Este equilíbrio exige um consenso face aos objectivos estratégicos partilhados pelas elites, bem como uma aceitação

---

<sup>5</sup> Veja-se MACRIDIS, Roy C. (ed.) - *Foreign Policy In World Politics*. (8th edition), New Jersey, Prentice-Hall, 1992, pp. 2-3.

generalizada das formas e dos meios para os pôr em prática. Ora, apesar da sua relativa continuidade, estes padrões sofrem alterações devido a factores externos e internos causando problemas e desafios ao equilíbrio interno/externo que caracteriza a política externa.

Finalmente, não obstante o objectivo central do analista de política externa se basear na tentativa de identificação das circunstâncias internas e externas que condicionam a *situação*, importa sublinhar que estas circunstâncias são sempre determinadas pelas percepções e visões do mundo dos decisores. Ou seja, são sempre os factores perceptivos e ideológicos que vão condicionar a interpretação dos factores internos e externos da situação. Isto significa que toda a análise explicativa em política externa deve ter em conta os factores internos, os factores externos e os factores ideológicos e perceptivos.

## **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*. Esta corrente tentou trazer para a análise da política externa um conjunto de conceitos epistemológicos e metodológicos característicos do método científico geral e, em particular, da crescente afirmação das ciências sociais congéneres, com o objectivo

de tornar a análise da política externa um campo de estudo mais rigoroso e com uma maior “consciência científica”<sup>6</sup>.

Assim, o primeiro esforço consistente no sentido de ultrapassar a visão tradicional 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<sup>7</sup> (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. Deste modo, 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 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 objectivos 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”<sup>8</sup>. Podemos, todavia, dizer que, em

---

<sup>6</sup> Veja-se ROSENAU, James - “Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research”, in *op. cit.*, pp. 34-76.

<sup>7</sup> Inicialmente publicado em 1954, o estudo “Decision-making as an approach to the study of international politics”, in *Foreign Policy Analysis Project Series*, No. 3, Princeton, Princeton University Press, será publicado em 1962 como SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (eds.) - *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*. New York, Free Press, será esta obra que citaremos.

<sup>8</sup> SNYDER, et al, *op. cit.*, p. 17.

larga medida, foi conseguido o seu objectivo mais modesto e específico. Ou seja, o de identificar algumas das variáveis cruciais que determinam as respostas dos Estados a situações concretas<sup>9</sup>.

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 análise da política externa e constituiu um sério desafio para as análises tradicionais, fortemente dominadas pela concepção histórica-descritiva.

Efetivamente, 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 decisional de SBS contém algumas limitações, sobretudo ao nível da sua operacionalização<sup>10</sup>. Contudo, o seu aparecimento, até pelas críticas que desencadeou, serviu para uma reorientação fundamental na Análise da Política Externa.

Na realidade, não podemos deixar de concordar com James Rosenau quando reconhece que 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”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>10</sup> 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*. New York, The Free Press, 1968. Veja-se o resumo em PAIGE, Glen, D. - “The Korean Decision” in ROSENAU, James (ed.), *op. cit.*, pp. 461-472.

<sup>11</sup> ROSENAU, James - *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York, Free Press, 1967, p. 202.

Deste modo, a abordagem de SBS deve ser compreendida no quadro do crescente descontentamento com a capacidade teórica da abordagem tradicional no estudo da política externa<sup>12</sup>, ou seja, dentro do contexto de um certo protesto contra os pressupostos da ciência política tradicional<sup>13</sup>.

Com efeito, quer em termos do objecto 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 objecto de estudo desloca-se da análise de uma abstração reificada – o Estado – para passar a 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 a analisar passam a ser os seus decisores<sup>14</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, sobretudo, que agem em nome dele. Isto significa que a explicação das decisões em política externa devem estar ancoradas nos processos e

---

<sup>12</sup> Na realidade, não podemos deixar de reconhecer que foram os realistas que, rejeitando a visão idealista e utópica dos fenómenos da política internacional, conseguiram lançar as bases para um estudo científico das Relações Internacionais. Todavia, a tentativa de explicação dos fenómenos internacionais 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*. Por seu lado, os *behavioristas*, trouxeram consigo um optimismo científico que se revelou exagerado relativamente à possibilidade de construir, nas ciências sociais, teorias empiricamente testáveis do mesmo modo que nas ciências naturais. 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. Sobre a problemática da capacidade explicativa dos diferentes paradigmas em Relações Internacionais veja-se HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford, Clarendon Press, 1991.

<sup>13</sup> Para uma visão sobre este protesto, veja-se DAHL, Robert - “The behavioural approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest”, in *American Political Science Review*. Vol. 55, nº4, 1961, pp. 763-772.

<sup>14</sup> SNYDER, et al, *op. cit.*, p. 65; veja-se também pp. 85-86.

contextos organizacionais dos decisores e não tanto nos conceitos tradicionais, e de difícil aplicação científica, como o *sentimento nacional* ou o *equilíbrio de poderes*. De facto, e contrariamente ao que acontece com as abstrações, os seres humanos podem ser objecto 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. 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 *percepção dos decisores* relativamente à *definição da situação*.

Em terceiro lugar, o ênfase dado 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 concepção segundo a qual a política externa é composta por uma série de decisões que podem ser analisadas separadamente, 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. Esta

abordagem representa um avanço teórico-metodológico significativo relativamente às análises tradicionais.

Na realidade, 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 bem referiu, “in the traditional conception the domestic structure is taken as given; foreign policy begins where domestic policy ends”<sup>15</sup>. De facto, nas análises tradicionais a política externa era frequentemente assumida como independente da política interna<sup>16</sup>.

Ao contrário, com SBS, os factores externos deixam de ser os factores primordiais e quase absolutos na explicação do comportamento externo do Estado. Deste modo, os factores externos 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, de uma forma geral, condicionam uma situação específica, a qual, por sua vez, é definida de acordo com a percepção dos decisores políticos. Ao sublinhar a importância da identificação das percepções dos decisores, ou seja, ao ressaltar que as decisões tomadas são, em larga medida, determinadas pela visão que os decisores tinham da situação, Snyder abriu caminho à abordagem “Perceptiva” ou “Psicológica”. Na verdade, as tentativas de explicação psicológica da percepção dos

---

<sup>15</sup> KISSINGER, Henry - “Domestic Structure and Foreign Policy” in ROSENNAU, James (ed.) -*op. cit.*, p. 261.

<sup>16</sup> Sobre a relação política interna política externa, veja-se MERLE, Marcel - “Politique intérieure et politique extérieure”, in *Forces et Enjeux dans les Relations Internationales*. (2ª edição). Paris: 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, veja-se 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.

decisores políticos tornaram-se uma das mais ricas áreas de análise em Relações Internacionais.<sup>17</sup>

Tudo isto significa que o ênfase dado ao ambiente interno por SBS foi pioneiro 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”<sup>18</sup>.

De facto, se exceptuarmos o estudo de Almond<sup>19</sup> 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*<sup>20</sup>. Com efeito os estudos existentes quando mencionavam os factores internos faziam-no 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. Neste sentido, de acordo com SBS, 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. De facto, a relação existente entre o conteúdo da

---

<sup>17</sup> Com efeito, conceitos como “image”, “belief system”, ou “misperception” partem desta perspectiva. Veja-se BOULDING, Kenneth, E. - “National Images and International Systems” in ROSENNAU, James (ed.) - *op. cit.* pp. 422-431; HOLSTI, Hole - “The Belief System and National Images: A Case Study” in ROSENNAU, J. (ed), *op. cit.*, pp. 543-550; JARVIS, Robert - *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press, 1976. Para uma boa síntese da literatura sobre este assunto veja-se SMITH, Steven - “Belief Systems and the Study of International Relations” in LITTLE, Richard; SMITH, Steven (eds.) - *Belief Systems and International Relations*. Oxford, Blackwell, 1988, pp. 11-36, e VERTZEBERGER, Yaacov Y. I. - *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign policy Decisionmaking*. Stanford, Stanford University Press, 1990.

<sup>18</sup> ROSENNAU, James - “The Premises and Promises of Decision-Making Analysis”, in *op. cit.*, p. 303.

<sup>19</sup> ALMOND, Gabriel - *The American People and Foreign Policy*. New York, Arcourt Brace, 1950.

<sup>20</sup> A famosa *Black Box*, veja-se EASTON, David - *A Systems Analysis of Political Life*. (second edition) New York, Prentice-Hall, 1967.

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. Ou seja, 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, a decisão 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 seu ambiente institucional. Ou seja, 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”<sup>21</sup>.

Isto significa que a perspectiva introduzida por SBS faz apelo a 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.

Na realidade, 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.

---

<sup>21</sup> SNYIDER, et al, *op. cit.*, p. 106.

### **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 objectivo comum de tentar analisar as relações entre os factores internos e o comportamento externo dos Estados<sup>22</sup>. No entanto, todos os investigadores que se debruçaram sobre o estudo dos factores 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 Relações Internacionais, 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 factores internos e o comportamento externo forçou os investigadores a ultrapassarem as fronteiras tradicionais destes dois campos de estudo. Este fenómeno, por sua vez,

---

<sup>22</sup> Aqui é conveniente distinguir dois tipos de estudos. Os primeiros, analisam quais os factores internos relevantes e qual o seu impacto na política externa. Os segundos, baseiam a sua análise no estudo de um único factor, como por exemplo a opinião pública, a imprensa, ou o factor legislativo, veja-se WHITE, Brian, P. – “Decision-making analysis” in TAYLOR, Trevor, *op. cit.*, p. 150.

deixou-os sem uma aparelhagem analítica e conceptual apropriada para descrever e explicar o seu objecto de estudo.

Porém, como a ciência é o processo contínuo de desenvolvimento de novas teorias e paradigmas<sup>23</sup> capazes de dar respostas aos novos desafios de investigação que se vão colocando, não demorou muito a que novos contributos teóricos se propusessem a preencher este vazio conceptual<sup>24</sup>.

Deste modo, o aparecimento de novos conceitos como o de *linkage politics* e *issue area*<sup>25</sup> introduzidos por Rosenau<sup>26</sup>, serviram para desenvolver e 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 centradas no Estado, nas suas políticas de defesa e segurança, e na dicotomia entre política interna e política externa.

Esta 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

---

<sup>23</sup> Efetivamente, como Khun salienta: “a new theory (...) is seldom or never just an increment to what is already known. Its assimilation requires the reconstruction of prior theory and the re-evaluation of prior fact, an intrinsically revolutionary process that is seldom completed by a single man and never overnight”, KUHN, Thomas - *The Structure of Scientific Revolutions*. (second edition) Chicago, The University of Chicago Press, 1970, p. 7.

<sup>24</sup> Podemos mesmo dizer que as tentativas de preenchimento deste vácuo contribuíram decisivamente para o reaparecimento do estudo da Política Externa e das Relações Internacionais na sua globalidade.

<sup>25</sup> Com este conceito, Rosenau sublinha a importância do tipo de problema, do assunto que tem de ser tratado e do seu *domínio de decisão*. Neste sentido, o processo político de formulação e decisão varia de acordo com o assunto que vai ser tratado. Veja-se ROSENAU, James - “Foreign Policy as an Issue Area”, in *op. cit.*, pp. 461-500.

<sup>26</sup> Ainda que tenha sido Rosenau o fundamental elaborador da *linkage*, foi Herze quem, pela primeira vez, desenvolveu o conceito de “permeabilidade”, veja-se HERZE, Jonh H. – *International Politics in the Atomic Age*. New York, Columbia University Press, 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, Richard – *Action and Reaction in World Politics*. Boston, Little Brown, 1963.

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 afectaram as relações entre os Estados modernizados<sup>27</sup> e que, portanto, não podem deixar de ser consideradas na moderna análise da política externa.

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<sup>28</sup>.

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 análise da política externa deve centrar a sua investigação na análise da

---

<sup>27</sup> Veja-se MORSE, E. L. - "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, interdependence and externalization", in SMITH, Michael; LITTLE, Richard (eds.) - *Perspectives on World Politics*, London, Routledge, 1989, pp. 146-157.

<sup>28</sup> Veja-se KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, (eds.) - *Transnacional Relations and World Politics*. Cambridge, Harvard University Press, 1972; MERLE, Marcel - *La politique étrangère*, *op. cit.*, pp. 196-206; ROSENNAU, James - "Puzzlement in Foreign Policy", in *op. cit.*, pp. 236 - 239. Para a ilustração desta perspectiva aplicada ao sistema da política externa americana veja-se ALGER, Chadwick - "Foreign Policies of US Publics", in SMITH, Michael; LITTLE, Richard (eds.), *op. cit.*, pp. 173-185.

relação entre as dimensões interna e externa, assumindo, portanto, pelo menos para fins analíticos, a permeabilidade das fronteiras estatais<sup>29</sup>.

Não restam dúvidas que o expoente máximo desta perspectiva foi interpretada por James Rosenau com a chamada *linkage theory*. Baseado num modelo sistémico de *input output*, a *linkage theory* insere-se na dinâmica originada pela teoria sistémica de ampliar o horizonte de estudo das Relações Internacionais<sup>30</sup> e da superação da concepção 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 behavior that originates in on system and is reacted to in another”<sup>31</sup>, Rosennau 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<sup>32</sup>. Todavia, a sua tentativa de síntese que

---

<sup>29</sup> Existem, no entanto, autores que retiram deste processo conclusões ainda mais radicais defendendo que a análise da política externa deve-se concentrar no estudo dos “transnational systems of action and ideas”, que caracterizam a sociedade contemporânea e que, simplesmente, não respeitam as fronteiras estatais. Veja-se JONES, R. E. - *The Changing Structure of British Foreign Policy*. London, Longman, 1970, p. 11.

<sup>30</sup> Sobre a perspectiva sistémica e a sua aplicação ao estudo das Relações Internacionais veja-se MERLE, Marcel – *Sciologie, op. Cit.*, pp. 131-137. Veja-se, em língua portuguesa, a sua aplicação a um estudo de caso em TEIXEIRA, Nuno Severiano – *O Ultimatum Inglês: Política externa e política interna no Portugal de 1890*. Lisboa, Alfa, 1990, pp. 17-26.

<sup>31</sup> ROSENAU James - “Toward the Study of National-international Linkages”, in *op. cit.*, p. 381.

<sup>32</sup> Na verdade, Rosenau consegue ser um autor *teoricamente* estimulante na análise da política externa. Todavia, todos os seus esforços teóricos pecam, não raras vezes, por um excessivo positivismo – mesmo quando com preocupações de operacionalização, nomeadamente, quando tenta definir o “undertaken” com a melhor unidade de análise – que os torna extremamente complexos na sua operacionalização. De facto, as sucessivas construções conceptuais que elabora para cada conceito inovador introduzido, parecem esbarrar 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. É o que acontece com a sua “pré teoria” onde a influência dos cinco grupos de variáveis chave são ponderadas em função do tipo de sociedade onde a política externa é analisada; o seu grau de desenvolvimento económico e político, os seus recursos geográficos e físicos que, por sua

resulta no agrupamento das variáveis-chave que afectam o processo de formulação da política externa em cinco grandes categorias - idiossincráticas, função, burocráticas, nacionais e sistémicas<sup>33</sup> - 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 análise da política externa<sup>34</sup>.

Rosenau salienta ainda que as atividades da política externa não podem resumir-se apenas aos *outputs* directos, 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*<sup>35</sup>.

---

vez, se cruzam com o carácter “penetrado” ou “não penetrado” da sociedade, bem como com as diferentes “issue-areas”. Sobre as críticas a este modelo veja-se, em língua portuguesa, TEIXEIRA, Nuno Severiano – *O Poder e a Guerra 1914-1918*, p. 47.

<sup>33</sup> ROSENAU, James - “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, in *op. cit.*, pp. 128-129.

<sup>34</sup> ROSENAU, James - “The Adaptation of National Societies: A Theory of Political Behavior and Transformation”, in *op. cit.*, pp. 501-534.

<sup>35</sup> As actividades 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* directos e os *inputs* indirectos. Veja-se ROSENAU, James - “Toward the Study of National-international Linkages”, in *op. cit.*, pp. 391-393.

No fundo, a grande contribuição de Rosenau foi a de demonstrar que não podemos abordar um acontecimento de política externa sem procedermos a uma concepção 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: 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: *Porquê 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.<sup>36</sup> Na sua origem estes modelos refletiam a visão da teoria económica clássica, segundo a qual as escolhas dos indivíduos obedecem ao

---

<sup>36</sup> Na verdade serão os economistas os cientistas sociais que mais se centraram na análise dos processos de decisão. Aqui, ganham relevo aqueles que até ganharam um prémio Nobel e 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”.

princípio da maximização racional da utilidade<sup>37</sup>. Partindo desta concepção, 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 percepção de maximização da eficácia. Finalmente, a sua decisão recaíra 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 optimização 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 norte-americanos vieram demonstrar que esta concepção *ótimo-racionalista* do processo de decisão, particularmente em contextos organizacionais, não correspondia à realidade<sup>38</sup>. 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.

---

<sup>37</sup> Esta visão reflecte as *assumpções* do Iluminismo, e dos utilitários Benthamianos, que ressaltam o papel da razão e da educação nas escolhas humanas.

<sup>38</sup> Veja-se VERBA, Sidney - "Assumptions of Rationality and Non Rationality in Models of International System" in ROSENNAU, James (ed.) - *op. cit.*, pp. 217-231.

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*<sup>39</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 mínimos de aceitabilidade. Ou seja, o decisor irá procurar soluções alternativas até encontrar uma que preencha determinados critérios mínimos<sup>40</sup>.

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 real o processo de decisão. De acordo com este método, os decisores adoptam uma atitude cautelosa, adaptativa e experimental, atuando através de pequenas e sucessivas decisões, observando atenta e corretivamente as suas consequências<sup>41</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,

---

<sup>39</sup> SIMON, Herbert, A. - *Administration Behavior*. New York, Macmillan, 1958.

<sup>40</sup> Sobre este assunto, veja-se DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. - *op. cit.*, pp. 475-476.

<sup>41</sup> Nas suas palavras: “It is decision-making through small or incremental moves on particular problems (...) it takes the form of an infinite sequence of policy moves. Moreover, it is exploratory in that the goals of policy-making continue to change as new experience with policy throws new light on what is possible and desirable”, BRAYBROOKE, David; LINBLUM, Charles E. - *Types of Decision-Making in ROSENNAU, James (ed.) - op. cit.*, p. 212.

portanto, contraria a assunção da decisão racional - método analítico por eles designado de *synoptic ideal* - e reafirma o famoso princípio do *muddling through* (*avançar pelo meio da confusão*) definido anteriormente<sup>42</sup>.

Todos estes trabalhos vão ter um eco importante no célebre estudo de Graham Allison sobre a crise dos mísseis de Cuba: *Essence of Decision*<sup>43</sup>. Com efeito, pensamos não cair em exagero ao afirmarmos que a partir de 1971 o estudo da política externa passou a ser, em larga medida, dominado pela discussão relativa à importância e utilidade dos três modelos analíticos introduzidos por este académico de Harvard.

Herdeiro da *escola científica* - mas consciente das disparidades entre os objectivos propostos e os alcançados - Allison adopta uma estratégia menos exclusivista 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”<sup>44</sup> 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

---

<sup>42</sup> Veja-se LINDBLOM, Charles, E. - “The Science of Muddling Trough” 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, 1º Semestre, 1986, Nº 3, pp. 23-49.

<sup>43</sup> ALLISON, Graham, T. - *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown & Company, 1971.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 2

policy in terms of largely implicit models that have significant consequences for the content of their thought”<sup>45</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>46</sup>.

O primeiro, designado por modelo do “actor racional” ou “clássico”<sup>47</sup>, 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 problema com que se vêem confrontados, 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 objectivos 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 objectivos estabelecidos e as várias alternativas de atuação que a situação coloca aos decisores governamentais. Posteriormente, o seu objectivo será o de relacionar explicativamente o tipo de objectivo com a opção escolhida. Neste sentido, um

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 3- 4.

<sup>46</sup> Sobre a problemática destas designações veja-se ALLISON, Graham, T – “Modelos Conceptuais e a Crise dos Mísseis de Cuba”, in BRAILLARD, Philippe – *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, especialmente as pp. 218 e 225.

<sup>47</sup> ALLISON – *Essence of Decision*, *op. cit.*, p. 4.

determinado acontecimento é explicado quando se consegue demonstrar que, de acordo com a situação e os seus objectivos específicos, a opção 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 investigador deve tentar colocar-se no lugar do decisor e simular o percurso do seu raciocínio quanto aos objectivos a alcançar e às políticas a adoptar<sup>48</sup>.

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 modelos de explicação alternativos 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 governo que agora se assume ser um ator desagregado, portanto, 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)<sup>49</sup>.

Na verdade, em sua opinião, “embora o quadro conceptual clássico se tenha revelado útil para numerosos fins, é evidente que ele deve ser complementado, senão

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 11 – 38.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 5.

mesmo substituído, por quadros de referência centrados nas grandes organizações e nos atores políticos implicados no processo político”<sup>50</sup>.

No “Modelo II”, Allison retoma a importância, ressaltada anteriormente por SBS, do “contexto organizacional”<sup>51</sup> e assume que o governo “consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own”<sup>52</sup>. Neste sentido, a política externa não é entendida como o produto de escolhas deliberadas por um ator governamental unitário, mas antes como resultante de “outputs of large organizations, functioning according to standard patterns of behavior”<sup>53</sup>.

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 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” “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 strategic 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

---

<sup>50</sup> ALLISON – “Modelos Conceptuais e a Crise dos Mísseis de Cuba”, in *op. cit.*, p. 220.

<sup>51</sup> Cf. o modelo decisional de Syder neste trabalho, espec. na p.11.

<sup>52</sup> ALLISON - *Essence of Decision*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 67.

hauling that is politics”<sup>54</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 os jogos políticos internos para se compreender a política externa. Nesta óptica, 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. Ou seja, este modelo interpreta o comportamento governamental como o resultado de negociações e manobras políticas entre os vários atores que estão a *jogar* uma determinada decisão.

Deste modo, 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?”<sup>55</sup>.

Nesta óptica, 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 objectivos estratégicos, mas sim de acordo com diversas e subjetivas

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 7.

concepções relativamente aos seus objectivos, nomeadamente objectivos políticos nacionais, objectivos organizacionais e objectivos 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<sup>56</sup>. Em síntese, neste modelo a política externa é concebida como resultante do jogo negocial – leia-se político – disputado entre os principais atores governamentais.

Allison é, sem dúvida, um *clássico* na análise da política externa; a demonstração da importância das suas investigações reflete-se no truismo em que se tornaram algumas das suas conclusões no campo de estudo da política externa assim como nos debates<sup>57</sup>, críticas<sup>58</sup>, desenvolvimentos e adaptações<sup>59</sup> que o seu trabalho originou. De qualquer 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.

---

<sup>56</sup> No *Essence of Decision*, 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).

<sup>57</sup> Veja-se BERNSTEIN, Barton, J. - “Understanding Decision-making, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: A Review Essay”, in *International Security*. Cambridge, MIT Press, vol. 25, nº1, Summer, 2000, pp. 134-164; BENDOR, Jonatan; HAMOND, Thomas H. - “Rethinking Allison’s Models”, in *American Political Science Review*, vol. 86, nº 2, Junho, 1992, pp. 301-322.

<sup>58</sup> Veja-se o balanço em SMITH, Steven - “Allison and The Cuban Missile Crisis: A Review of The Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-making”, in *Milennium*, 1980, vol. 9, nº 1, pp. 21-40.

<sup>59</sup> Veja-se SNYDER, Glenn H.; DIESING, Paul - *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis*. Princeton, Princeton University Press, 1977; 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.; Keagle, James M. (eds.) - *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. Boulder, Londres, Lynne Rienner, 1988.

Assim, em *Essence of Decision*, 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 que, para uma melhor compreensão dos problemas da decisão política, os vários modelos conceptuais, mais do que alternativos, devem ser complementares<sup>60</sup>.

## **5. A problemática entre teóricos e não teóricos: uma perspectiva eclética**

Como vimos, a discussão sobre a análise da política externa reflete os debates teóricos e metodológicos dentro do campo de estudo das Relações Internacionais 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 desenvolveu-se tendo como pano de fundo uma querela metodológica<sup>61</sup> que, basicamente, dividiu os investigadores de política externa em *teóricos* e *não teóricos*<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Veja-se ALLISON - *Essence of Decision*, *op. cit.*, p. 250.

<sup>61</sup> Veja-se os fundamentos (publicados originalmente em 1966) do debate entre artistas e cientistas em BULL, Hedley – “Teoria das Relações Internacionais: Defesa da Abordagem Clássica”, in BRAILLAD – *op. cit.*, pp. 35-55; KAPLAN, Morton – “O Novo Grande Debate: Tradicionalismo contra Ciência em Relações Internacionais” in BRAILLAD – *op. cit.*, pp. 56-80.

<sup>62</sup> 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 veja-se GEORGE, Alexander L. – “Knowledge for Statecraft: The Challenge for Political Science and History”, in *International Security*, vol. 22, nº1, 1997, pp. 44-52; INGRAM, Edward – “The Wonderland of The Political Scientist”, in *Ibidem*, pp. 53-63; SCHROEDER, Paul W. – “History and International Relations Theory: Not Use or Abuse, but Fit or Misfit”, in *Ibidem*, pp. 64-74; GADDIS, John Lewis - “History, Theory and Common Ground”, in *Ibidem*, pp. 75-85; FREYMOND, Jaques - “Théorie et histoire”, in DUROSELLE, Jean Baptiste, *op. cit.* pp. 313-317; STEINERT, MARLIS G. - “La décision en matière de politique étrangère essai sur l’utilisation de théories”, in *Ibidem*, pp. 318-329; VIGEZZI Brunello - “«Théoriciens» et «historiens» des relations internationales discussions et perspectives” in *Ibidem*, pp. 330-346. Em língua portuguesa veja-se TEIXEIRA, Nuno, Severiano –

Os investigadores orientados teoricamente preferiam falar em abstrações e generalizações, a sua preocupação fundamental era a de classificar, comparar<sup>63</sup> e avaliar as políticas externas dos Estados. Por seu lado, os chamados *não-teóricos* eram impacientes com as generalizações, achando a vida real demasiada complexa para ser categorizada em termos abstractos. Os primeiros, acreditavam na possibilidade de um estudo comparado; os segundos, tratavam cada acontecimento e cada política como única e procuravam analisa-la através das suas regras e dinâmicas próprias.

Alexis de Tocqueville capturou, de forma notável, a essência deste debate ao afirmar o seguinte:

“I have come across man of letters who have written history without taking part in public affairs, and politicians who have concerned themselves with producing events without thinking about them. I have observed that the first are always inclined to find general causes, whereas the second, living in the midst of disconnected daily facts, are prone to imagine that everything is attributable to particular incidents and that the wires they pull are the same as those that move the world. *It is to be presumed that both are equally deceive*”<sup>64</sup>.

Partindo da incisiva análise de Tocqueville, interessará esclarecer que, obviamente, todo o acontecimento histórico é único, ou seja, as situações em que os atores políticos decidem uma política ou ação são todas diferentes. No entanto, quando analisamos os acontecimentos históricos a partir de um certo nível de abstração podemos observar que, para além dos simples factos, as situações onde

---

“História, Teoria das Relações Internacionais e História das Relações Internacionais: uma Reflexão Epistemológica” in *Cultura*, Vol. XI, 1999, pp. 71-82.

<sup>63</sup> Veja-se os trabalhos do projecto Inter-University Comparative Foreign Policy (ICFP), reunidos em ROSENAU, James (ed.) – *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*. New York, SAGE Publications, 1974.

<sup>64</sup> Citado em ALLISON - *Essence of Decision*, op cit, p. i (sublinhados nossos).

estes se produzem tem propriedades comuns que podem e devem ser alvo de investigação.

Parece-nos, deste modo, que os acontecimentos históricos são sempre únicos e particulares mas, por outro lado, eles são também comparáveis e passíveis de conceptualização. Este esforço de conceptualização torna-se mesmo fundamental quando o objectivo é uma análise problemática-compreensiva<sup>65</sup>, que ultrapasse a descrição e tente a explicação<sup>66</sup>.

Assim, contrariamente às análises impressionistas e imediatistas do jornalismo, onde os acontecimentos tendem a ser tratados de uma forma não sistemática e não comparada, a análise científica recorre à sistematização, à conceptualização e à comparação como bases fundamentais para a compreensão.

Pois bem, compreender exige que ultrapassemos o óbvio, que tentemos transitar do conhecimento do particular para o conhecimento do geral, que façamos correlações explicativas através da aplicação de conceitos. Deste modo, partilhamos a perspectiva que defende que o foco de análise do cientista político não deve residir apenas na descrição dos factos, mas antes na capacidade de os envolver e relacionar dentro de um contexto conceptual e problemático, permitindo, assim, uma

---

<sup>65</sup> Adoptamos aqui a perspectiva Weberiana de *Verstehen* e de *erklarendes Verstehen* utilizada em HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – *op. cit.*, pp. 78-82.

<sup>66</sup> Este objectivo explicativo encerra múltiplas conotações, ou seja, estamos conscientes das dificuldades envolvidas na explicação de qualquer fenómeno social e, particularmente, dos fenómenos relacionados com a explicação da política externa dos Estados. Assim, do um ponto de vista da terminologia científica, a discussão não é líquida, ou seja, não podemos afirmar que os factores A B C e H irão inevitavelmente causar certo tipo de resultados na política externa dos Estados. Podemos, no entanto, demonstrar como, e em que condições, a opinião pública, as elites políticas, as estruturas burocráticas, as organizações internacionais, ou a personalidade de um decisor podem estar – ou não – relacionadas com certos fenómenos de política externa. Neste sentido é conveniente, explicitar que, de um ponto de vista de um investigador, este objectivo geral implica a especificação de dois objectivos fundamentais. Em primeiro lugar implica a obtenção de novos factos. Em segundo lugar, e mais importante, implica conseguir colocar os factos dentro de uma aparelhagem conceptual, de maneira a que estes se consigam relacionar de uma forma explicativa. É neste sentido que, como sublinha Millar, *os factos se tornam factores*. Veja-se MILLAR, T., B. - “On Writing About Foreign Policy”, in ROSENAU James (ed.) - *op. cit.* pp. 57-64.

compreensão mais alargada dos mesmos. 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 atual tendência *eclética* - 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<sup>67</sup>. 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.

Deste modo, podemos dizer que a Análise da Política Externa tem vindo a consolidar-se como campo de estudo específico imprescindível devido essencialmente a três factores.

---

<sup>67</sup> Não se entenda com isto que pretendemos menosprezar a investigação histórica. Pelo contrário, pensamos que qualquer conceptualização tem que se basear num exato e rigoroso conhecimento histórico. É portanto fundamental a pesquisa histórica (efetivamente o nosso *método* não pode deixar de ser o *histórico*) pois só com base nesta podemos posteriormente tentar a explicação conceptual e geral. Deste modo, é nossa convicção que o investigador dos fenómenos de política externa tem que ter a capacidade de, baseando-se na pesquisa dos factos históricos, recorrer a conceptualização no sentido de construir um *modelo de análise* que explicita o processo de formulação da decisão, de modo a conseguir decifrar mais facilmente os fenómenos de política externa. Neste sentido, a nossa proposta depende, necessariamente, da utilização dos conceitos organizadores básicos dos historiadores que derivam da identificação descritiva no tempo e no espaço dos sujeitos da investigação e do problema a ser investigado. Todavia, embora fundamental, a descrição não consegue satisfazer toda a curiosidade intelectual do investigador. Neste sentido, devemos ir mais além e tentar perceber o porquê de estes factos se produziram desta ou daquela forma. Saber, não apenas, *o quê* que aconteceu, mas, essencialmente, *porquê* que certos factos aconteceram. Sobre esta problemática veja-se ELMAN Colin, ELMAN, Miriam – “Diplomatic History and international Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries”, in *International Security*, vol. 22, nº 1, 1997, pp. 5-21; LEVY, Jack S. – “Too Important to Leave to the Other: History and Political Science in The Study of International Relations”, in *Ibidem*, pp. 22-33; DUROSELLE, Jean Baptiste - “Introduction: Une Théorie à base d’Histoire”, in DUROSELLE, Jean-Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris, Armand Colin, 1992, pp. 17-33.

Em primeiro lugar, porque é uma verdadeira “bridging discipline”<sup>68</sup> que, mais do que interdisciplinar, é transdisciplinar ligando diversos problemas que são objecto de análise separada em diferentes áreas de estudo das ciências sociais. Em segundo lugar, porque transfere teoria abstracta em problemas concretos. Em terceiro, e último lugar, porque ao concentrar-se na interpenetração entre o sistema estatal e o sistema internacional, a Análise da Política Externa liga o nível micro da política interna com o nível macro da política internacional.

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*<sup>69</sup>, a Análise da Política Externa tem vindo a sedimentar um corpo de princípios e pressupostos teórico-analíticos resultantes das implicações de um vasto conjunto de trabalhos empíricos.

Com efeito, a Análise da Política Externa produziu um grupo de teorias de médio-alcance que consubstanciam vários modelos de análise cuja credibilidade é hoje, de uma forma geral, reconhecida<sup>70</sup>.

Deste modo, e ainda que possamos sistematizar estes modelos em três categorias diferentes<sup>71</sup>, todos eles refletem a preocupação fundamental de tentar

---

<sup>68</sup> HERMANN, Charles F.; KEGLEY Jr.; CHARLES W.; ROSENNAU, James (eds.) - *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London, Boston, Allen & Unwin, 1987, p. 1.

<sup>69</sup> Veja-se SINGER, David J. - “The Behavioral Science Approach to International Relations. Payoff and Prospects” in ROSENNAU, James (ed.) - *op. cit.*, pp. 65-70. Numa perspectiva mais actual veja-se VASQUEZ, John, A. - “The Post- Positivist Debate: Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment’s Fall” in SMITH, Steve; BOTH, Ken (ed.) - *op. cit.*, pp. 217- 240.

<sup>70</sup> Sobre os modelos de análise e as teorias de médio-alcance em política externa veja-se SMITH, Steven - “Foreign Policy Analysis and the Study of British Foreign Policy”, in FREDMAN L.; CLARKE M. (eds.) - *Britain in the World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 42-73.

<sup>71</sup> CLARKE, Michael - “Foreign Policy Analysis: a Theoretical Guide”, in STAVRIDIS, Stelios; HILL, Christopher (eds.) - *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict*. Oxford, Washington, Berg Publishers Limited, 1996, pp. 29-30.

iluminar o complexo e misterioso processo que anima toda a decisão em política externa.

Nesta óptica, pensamos que compreender a vantagem da utilização de modelos de análise explicativos em política externa, significa que, mais do que numa perspectiva conflitual<sup>72</sup>, o correto 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<sup>73</sup>.

Desta forma, não defendemos a primazia de nenhum modelo em particular mas, partindo da problemática decorrente da crítica à abordagem tradicional, achamos imprescindível a utilização de forma articulada e cumulativa - diríamos *eclética* - do conjunto de hipóteses teóricas fornecidas pelos modernos modelos de análise no sentido de aumentar o valor explicativo do método histórico. Na verdade, concordamos com Seeley quando, num trocadilho famoso, afirmou que: “História sem Ciência Política não tem frutos. Ciência Política sem História não tem raiz”<sup>74</sup>.

Resta enfatizar que para nós a teoria não é um modelo ao qual a realidade deve adaptar-se. É a realidade que aperfeiçoa a teoria, muitas vezes exigindo reformulações fundamentais ou mesmo invalidando-a<sup>75</sup>. De qualquer modo, a teoria

---

<sup>72</sup> Estamos a utilizar a ideia de Clarke quando se refere a uma eventual competição entre os modelos em busca da exatidão ou verdade, veja-se CLARKE, Michael, *op. cit.* p. 21.

<sup>73</sup> Para explicar esta necessidade, Clarke utiliza uma interessante metáfora, veja-se in *Ibidem*.

<sup>74</sup> Seeley citado em BARKER, Ernest – “O Estudo da Ciência Política” in KING, Preston (ed) – *O Estudo da Política*, Brasília, Universidade de Brasília, 1980, p. 26.

<sup>75</sup> Neste sentido, os modelos teóricos fazem parte desse processo intelectual mais geral que tem como objectivo criar (por sugestão ou dedução) e testar hipóteses úteis. É este, na essência, o fundamento do espírito científico: produzir “hipóteses falsificáveis”(Karl Popper) que possam ser testadas, falsificadas, redefinidas e novamente testadas num constante processo de reiteração do conhecimento. Veja-se CLARKE, Michael, *op. cit.* p 20. Veja-se, numa perspectiva mais abrangente, a problemática epistemológica da construção e verificação de teorias em ALMEIDA, João Ferreira; PINTO, José Madureira – “Da Teoria à Investigação Empírica” in SILVA, Augusto Santos; PINTO, José Madureira (orgs.) – *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto, Edições Afrontamento, 1990, pp. 60-68. Veja-se, especificamente sobre a problemática das Relações Internacionais e o seu enquadramento nas grandes perspectivas da filosofia das ciências, NICHOLSON, Michael – “Methodology” in LIGHT,

deve orientar a investigação, e os seus resultados devem incorporar teorias ou ser analisadas à luz delas<sup>76</sup>.

---

Margot, GROM, A. J. R. – *International Relations: A Handbook of Current Theory*. London, Pinter Publishers, 1993, pp. 90-99. Para uma perspectiva menos *positivista* veja-se o importante ALKER, H., Jr. – *Rediscoveries and reformulations: humanistic methodologies for international studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>76</sup> Sobre este assunto veja-se, em língua portuguesa, o clássico ALMEIDA, João Ferreira; PINTO, José Madureira – *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa, Presença, 1995, pp. 15-22 e pp. 67-78.

## 6. Considerações finais: uma hipótese de modelo de análise

Clarificada, sinteticamente, a problemática 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.

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<sup>77</sup>, e a distinção entre os atores e os seus vários ambientes, podemos considerar a existência de três grandes ambientes nos quais os decisores operam<sup>78</sup>:

- *o ambiente doméstico ou interno;*
- *o ambiente externo ou internacional;*
- *o ambiente ideacional e psicológico*<sup>79</sup>.

Porém, se, em termos comparativos, os dois primeiros ambientes são de fácil identificação, tal não se poderá dizer relativamente ao terceiro ambiente. Não

---

<sup>77</sup> Sobre este assunto veja-se EASTON, David – *A Systems Analysis of Political Life*; *op. cit.*; DEUTSCH, Karl - *The Analysis of International Relations*. (third edition), Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1988, pp. 11-15; em língua portuguesa veja-se ALMOND, Gabriel – “O Sistema Político”, in BIRNBAUM, Pierre; CHAZEL, François – *Sociologia Política*. Lisboa, Presença, 1975, pp. 60-93; EASTON, David – “Categorias para uma análise sistémica da política” in *Ibidem*, pp. 132-159; DEUTSCH, Karl – “ O Governo como Sistema de Pilotagem: conceitos de retroação, de fim e de intenção”, in *Ibidem*, pp. 162-179; para uma crítica e balanço geral veja-se SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard – *op. cit.*, pp.79-135.

<sup>78</sup> Estamos a adaptar uma ideia de HILL, Christopher; LIGHT, Margot - “Foreign Policy Analysis” in LIGHT, Margot, GROM, A. J. R. - *International Relations: A Handbook of Current Theory*. London, Pinter Publishers, 1993, p. 156.

<sup>79</sup> Esta é uma designação abrangente que engloba o conjunto de imagens acerca do mundo, quer interno, quer externo, retidas pelos decisores em contraste com o “ambiente operacional”. Sobre a distinção entre ambiente psicológico e ambiente operacional veja-se SPROUT, Harold e Margaret – “Environmental factors in The Study of International Politics”, in ROSENNAU, James (ed.) – *op. cit.*, pp. 48-49.

obstante, todos os fatores presentes em uma determinada situação só têm influência no processo de decisão na medida em que são percebidas pelos decisores políticos. Ou seja, em última análise será a percepção dos decisores a ditar a importância e influência de determinados fatores.

Isto significa que, como sublinharam Harold e Margaret Sprout, é fundamental fazermos a distinção entre o *ambiente psicológico* dos decisores e o *ambiente operacional*<sup>80</sup>. Assim, o *ambiente psicológico* representa a forma como os decisores interpretam a situação, enquanto que o *ambiente operacional* representa a situação tal qual ela é<sup>81</sup>. Neste sentido, é fundamental ter em consideração que a decisão de qualquer líder político é sempre condicionada pela percepção que ele tem dos contextos internos e externos que determinam a situação<sup>82</sup>.

De um ponto de vista da operacionalização das teorias da APE, podemos começar por considerar que as *situações* que são objeto de análise em política externa 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

---

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Claro que Harold e Margaret Sprout estão conscientes que a *realidade operacional* pode ser sempre uma realidade multi-interpretativa. O que importa clarificar, é esse o seu 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. *Ibidem*, p. 45.

<sup>82</sup> Levado ao extremo, esta perspectiva pode conduzir-nos a analisarmos as Relações Internacionais, não como relações entre unidades políticas, ou diretamente entre os decisores que as compõem mas, de certa forma, como relações entre crenças acerca dos elementos e natureza que caracterizam as situações, bem como dos efeitos que estas crenças provocam nas escolhas e nas opções políticas a implementar. Sobre este assunto veja-se WRIGHT, Quincy - *The study of international Relations*. New York, Appletown-Century-Crofts, 1955, pp. 428-429; VERTZEBERGER, Yaacov Y. I. - *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, Stanford University Press, 1990, pp. 21-35. 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 os valores que damos aos fatores materiais. WENDT, Alexander – *The Social Theory of International Politics*. 1999.

constante, através das escolhas que fazem. Com efeito, são as condições da ordem internacional e a natureza do contexto político doméstico que embebem os decisores que vão determinar os seus objectivos 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.

Por outro lado, importa também ressaltar que as respostas dadas a uma determinada situação são também afectadas pelas características idiossincráticas da personalidade dos decisores, bem como pelas necessidades de afirmação política destes, quer face a sociedade civil em geral, quer face ao governo e as elites políticas, económicas e sociais.

Outro dos pressupostos teórico-analíticos fundamentais que temos de ter em consideração, diz respeito a constatação de que grande parte das atividades relacionadas com acontecimentos de política externa não são resumíveis a um sentido estrito e preciso de *decisão*<sup>83</sup>.

Na verdade, o processo de formulação em política externa, mais do que uma série de discretas e identificáveis decisões, caracteriza-se por um nexos contínuo de políticas e decisões<sup>84</sup>. 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<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> JONES, R. E. - *Analysing Foreign Policy: An Introduction to Some Conceptual Problems*. London, Routledge, Kegan Paul, 1970, p. 37. Sobre este assunto veja-se também ROSENAU, James - "Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research", in *op. cit.*, p. 50 e segs.

<sup>84</sup> WALLACE, William - *The Foreign Policy Process in Britain*. London, Allen & Unwin, 1977, p. 5-6.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 7.

Nesta óptica, a importância do factor tempo, ou seja, de uma perspectiva dinâmica da análise da decisão/ação em política externa é fulcral. Deste modo, qualquer *decisão final* em política externa tem de ser considerada, não como um fenómeno estático, mas sim como um *processo*. É, portanto, a tentativa de explicação e ilustração deste processo que deve guiar a estratégia de investigação do analista de política externa

Num esforço de síntese, importa sublinhar que todo o *processo* de decisão e implementação de política externa insere-se num determinado quadro espacial e temporal que é condicionado pela interação de três tipos de factores fundamentais, a saber:

- os relativos às percepções e imagens ideológicas do *centro ou célula decisional*<sup>86</sup>, que designamos por *factores ideológicos e perceptivos*;
- os relativos à política interna, que designamos por *factores internos*;
- os relativos ao sistema internacional, que designamos por *factores internacionais*.

Por outro lado, ainda, convém termos presente que o processo de formulação e implementação das políticas externas é composto por diferentes fases<sup>87</sup>. 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*<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Aqui, seguimos a perspectiva de Duroselle que define o “centro decisional” como uma “equipa decisional” composta pelo conjunto dos decisores mais os peritos escolhidos. Veja-se, DUROSELLE, Jean-Baptiste - *Tout Empire Périra. op. cit.*, p. 167.

<sup>87</sup> Veja-se ROSENAU, James - “Comparative Foreign Policy. One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field”, in *op. cit.* p. 90 e segs.

<sup>88</sup> Estes conceitos são adaptados da perspectiva desenvolvida por Holsti em HOLSTI, K. J. – *International Politics: A Framework for Analysis*. (Sixth edition) New Jersey, Prentice Hall, 1992, p. 288-89.

A *fase da decisão* é onde, definida a situação e os objectivos 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<sup>89</sup>.

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 afectados 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 objectivos desejados. Isto significa que de um ponto de vista do investigador é importante analisar os efeitos da decisão. Ou seja investigação das reacções à decisão, quer ao nível do ambiente interno, quer ao nível do ambiente externo, podem e devem fazer parte de uma boa Análise da Política Externa.

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

---

<sup>89</sup> Este é o modelo de escolha racional, que, obviamente, simplifica o mundo do decisor político. Como vimos este não calcula só os custos e vantagens, 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 factores como a informação, o tempo e as ideologias, que afectam a percepção do decisor e o desviam desse modelo de escolha perfeitamente racional. Com efeito, sobretudo os factores ideológicos 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, por outro, são eles que influenciam a forma como os decisores *definem* problemas e alternativas. Os factores ideológicos e perceptivos podem não determinar diretamente as escolhas dos decisores políticos mas, com certeza, que influenciam, consideravelmente, a forma como estes abordam um problema ou situação. De facto, são estes factores que definem o sentido da decisão em favor de determinadas soluções e preferências. Sobre esta problemática veja-se CARLSNAES, Walter - *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comparative Conceptualization*. Oxford, Basil Blackwell, 1986, pp. 81-116.

alcançar determinados objectivos<sup>90</sup>. De facto, independentemente dos objectivos e dos meios empregues para os atingir, os decisores definem as ações e políticas com base em opções e em escolhas<sup>91</sup>. Nesta óptica, todo o objectivo *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.

Outro ponto essencial é também o de perceber que as decisões são fortemente influenciadas pelos diferentes níveis de tensão e de risco que a situação comporta, pelo carácter de urgência do problema e pelo tempo disponível para tomar decisões. Portanto é a *situação* ou *ocasião*<sup>92</sup> que, em última análise, condiciona a decisão<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Da mesma maneira que em política interna as organizações políticas e as suas elites procuram chegar ao governo para poderem prosseguir objectivos de preservação e alteração das condições socioeconómicas, em política externa os decisores políticos também têm objectivos de manter ou alterar uma determinada situação, condição ou prática no ambiente externo.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> A *situação* ou *ocasião* foi um dos pressupostos inovadores de Snyder. Cf. o ponto 2 do presente trabalho.

<sup>93</sup> Neste sentido, torna-se fundamental tentar relacionar o tipo de decisões de acordo com a *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 tácticas*. As decisões programáticas são as grandes decisões, com consequências de longo alcance, efectuadas após um estudo e uma deliberação detalhada e após a ponderada avaliação de um alargado conjunto de opções alternativas. As decisões de crise são aquelas efectuadas durante períodos de grande tensão, limitadas no tempo, e cujo elemento surpresa requer respostas *ad hoc*, pois é impossível o planeamento. As decisões tácticas são decisões importantes, que usualmente derivam das decisões programáticas, mas que estão sujeitas à reavaliação, revisão e, muitas vezes, reversão. Esta categorização não invalida o atrás exposto de que toda a decisão em política externa é um *processo*. 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 deforma o estudo de qualquer decisão em política externa.