

A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa

The essence of a subfield: the 60 years of Foreign Policy Analysis

Diego Santos Vieira de Jesus¹

RESUMO

O objetivo do artigo é oferecer um panorama geral do desenvolvimento da subárea de Análise de Política Externa nos últimos 60 anos. Mais do que somente desenvolver uma revisão da literatura, pretendo examinar como alguns temas foram incluídos na produção da subárea, bem como as questões que levaram ao desenvolvimento de novas perspectivas analíticas desde a publicação do trabalho pioneiro de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Relações Internacionais; Snyder, Bruck e Sapin

ABSTRACT

The aim of the article is to provide an overview of the development of Foreign Policy Analysis in the last 60 years. More than just develop a literature review, I intend to examine how some subjects were included in the production of the subarea, as well as the issues that led to the development of new analytical perspectives since the publication of the pioneering work of Richard Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin.

Keywords: Foreign Policy Analysis; International Relations; Snyder, Bruck and Sapin

1. Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ).
dsvj@puc-rio.br ; dvieira@espm.br

Recebido em:
10 de dezembro de 2013
Aprovado em:
14 de abril de 2014

Em 2014, completa 60 anos a publicação do trabalho de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin, “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics”, considerado o marco inaugural da subárea de Análise de Política Externa no estudo de Relações Internacionais. Com a suposição de que indivíduos atuando sozinhos ou em grupos e as instituições políticas que eles desenvolvem são as bases do que ocorre nas Relações Internacionais, a Análise de Política Externa elucidou, desde a sua criação na década de 1950, as microfundações sobre as quais as teorias de Relações Internacionais poderiam estar assentadas como empreendimentos de ciência social (HUDSON, 2005, p.3-4). Isso foi possível com a ênfase nas ações dos indivíduos que exercem impacto na formulação da política externa e na negociação internacional e com o diálogo com disciplinas como a Ciência Política e a Sociologia na busca de instrumentos para a investigação dessas ações. Grande parte das teorias de Relações Internacionais busca examinar os resultados das interações de Estados e inclui suposições gerais sobre as suas ações, sem explicar seu comportamento em grande detalhe ou em todos os casos. Já a Análise de Política Externa permite explicar as decisões e os comportamentos estatais específicos.

Na visão de Valerie Hudson (2005, p.3-5), muitos trabalhos teóricos em Relações Internacionais trataram os Estados como “caixas pretas” fechadas e conceberam sua interação num modelo de contato entre “bolas de bilhar”. O grande problema, segundo a autora, foi a negligência em relação às bases das Relações Internacionais – indivíduos atuando sozinhos ou em grupo e as instituições por eles criadas, elementos presentes nas ciências sociais como um todo. A Análise de Política Externa viabiliza, assim, o resgate dessa base ao englobar os processos sociopolíticos, as dinâmicas e as resultantes da formulação da decisão que tenham referência ou consequências para entidades estrangeiras. Isso se dá com a consideração de múltiplas variáveis em diferentes níveis de análise e de informações minuciosas sobre os atores e as instituições. Além de identificar o ponto de interseção entre os determinantes materiais e ideacionais básicos do comportamento estatal nos seres humanos e permitir a incorporação de um conceito mais robusto de agência à Teoria de Relações Internacionais, a Análise de Política Externa possibilita ir além da simples descrição e da postulação de generalizações com base em leis gerais de comportamento estatal para uma explicação mais completa do comportamento estatal que requer a consideração das contribuições dos seres humanos.

O objetivo do artigo é oferecer um panorama geral do desenvolvimento da subárea de Análise de Política Externa nos últimos 60 anos. Mais do que somente desenvolver uma revisão da literatura, pretendo examinar como alguns temas foram inclusos na produção da subárea, bem como as questões que levaram ao desenvolvimento de novas perspectivas analíticas desde a publicação do trabalho pioneiro de Snyder, Bruck e Sapin. A seguir, apresentarei os desenvolvimentos dos primeiros anos da subárea. Nas seções seguintes, desenvolverei o conteúdo dos estudos que lidaram com características individuais e sociais/nacionais que explicam o comportamento de política externa. Antes de tecer as considerações finais acerca dos desenvolvimentos mais recentes, examinarei o papel dos fatores ideacionais na subárea.

Os primeiros anos

A subárea de Análise de Política Externa foi criada no contexto da revolução behaviorista das décadas de 1950 e 1960, quando se observou o declínio da reflexão especulativa e filosófica num momento de consolidação das ciências sociais e de busca de meios de validação do conhecimento. Eram reconhecidos como modelos de conhecimento legítimo o empírico das ciências naturais e as disciplinas formais como a Lógica e a Matemática, além de se acreditar que o problema dos grandes sistemas filosóficos era a tendência de confundir fato e valor, bem como julgamentos descritivos e prescritivos. As ciências sociais eram concebidas como ciências naturais genuínas com o desejo de formulação exata e explícita e a verificação empírica a todo momento. A coleta e o refinamento dos dados, a descoberta de correlações e a formulação de generalizações, hipóteses e modelos empíricos testáveis tinham papéis importantes. Deveria haver também o crescimento de teorias testáveis e bem confirmadas que explicassem os fenômenos sociais, mostrando como eles podem ser derivados de formas não-triviais a partir de suposições teóricas (SMITH, 1986, p.16).

O texto inaugural de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin inovou ao permitir um maior enfoque no comportamento dos envolvidos no processo de formulação e na execução da política externa. O interesse nacional, conceito problemático para realistas tradicionais, poderia ser definido em termos das percepções subjetivas dos formuladores de decisão. Os fatores externos, junto aos fatores internos e aos elementos do contexto social, compunham a situação percebida pelos formuladores de decisão (WHITE, 1978, p.141-146). A obra de Snyder, Bruck e Sapin (1954) é paradigmática, porque foi a primeira aplicação sistemática de uma estrutura de processo de formulação de decisão às Relações Internacionais. Eles deram ênfase à formulação da decisão de política externa em vez de destaque aos resultados de política externa, mais especificamente focando o comportamento dos envolvidos na formulação e na execução da política externa. Tal formulação era vista como um comportamento organizacional, em que variáveis como esferas de competência dos atores envolvidos, comunicações e fluxos de informação, bem como as motivações dos jogadores eram centrais. Snyder, Bruck e Sapin (1954) tratavam o Estado como unidade significativa da ação política, mas não o tratavam como uma abstração: o Estado era concebido como seus formuladores oficiais de decisão, cujos atos em posição de autoridade eram atos de Estado. A situação era definida pelos atores em termos da forma como tais atores se relacionavam aos outros atores, dos objetivos possíveis, dos meios possíveis e dos termos em que meios e fins eram formados em estratégias de ação sujeitas aos fatores relevantes da situação. A definição da situação era construída em torno da ação projetada bem como das razões da ação. De tal definição, surgiam percepção, escolha e expectativa. A perspectiva construída pelos autores chama a atenção para as fontes de ação estatal e para o ponto de vista dos formuladores de decisão, bem como processos empíricos inter-relacionados: interação estatal no nível governamental, interação intersocial no nível não-governamental e interação intrassocial

tanto no nível governamental como no não-governamental. Nesses primeiros anos, cumpre também destacar a relevância da obra de Harold e Margaret Sprout (SPROUT; SPROUT, 1956; 1957), que apontavam que a análise de capacidades num sistema interestatal sem referência a empreendimentos de política externa (estratégias, decisões e intenções) era falha. Tais autores começaram a trabalhar na distinção entre ambiente operacional e ambiente psicológico, de forma que fatores ambientais somente influenciariam as atitudes e decisões que compõem a política externa na medida em que fossem percebidos e considerados no processo de formação dessa política.

Segundo críticos, a perspectiva proposta por Snyder, Bruck e Sapin (1954) simplesmente substituiu o Estado por formuladores de decisão oficiais, que tomam decisões calculadas em nome do Estado. Tais formuladores se comportavam como o governo unitário das perspectivas mais tradicionais. Ademais, os autores não pareciam preocupados com o produto, mas com a produção da decisão, de forma que a política era concebida como uma série de procedimentos independentes da substância da mensagem que carregam ou das decisões tomadas. James Rosenau (1979) sinalizou que Snyder, Bruck e Sapin (1954) ignoraram o ambiente operacional, de forma a ser impossível medir o nível de congruência entre as percepções das elites e a realidade, além de não desenvolverem categorias de tipos de decisão e apontarem um número enorme de variáveis, muitas das quais não poderiam ser pesquisáveis. Poucas hipóteses testáveis emergiram. De acordo com Hudson (2005, p.5), Rosenau (1979) apontou que não bastava apenas identificar que a política externa era determinada por fatores externos e domésticos; era preciso observar como interagiam e indicar as condições em que um prevalecia sobre o outro. Era preciso desenvolver genótipos de Estados, cujo conhecimento conferiria poder de explicação e de previsão aos modelos. Assim, Rosenau (1979) apontava o desejo por uma teoria geral e testável de política externa, que mediasse princípios gerais e a complexidade da realidade. Tal teoria seria desenvolvida a partir da confirmação estatística, da integração da informação de diferentes níveis de análise e de explicações multicausais.

Posteriormente à obra de Snyder, Bruck e Sapin (1954), vários autores no contexto da revolução behaviorista buscaram desenvolver abordagens que permitissem explicações mais elaboradas das decisões estatais. Dentre eles, cabe citar os autores da Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*), uma das áreas que mais cresceu nessa época. Por meio do uso de métodos das ciências naturais, os comparativistas acreditavam que seria possível chegar a uma teoria geral de política externa, uma vez que os comportamentos de política externa de todas as nações eram comparáveis e os modelos desses comportamentos eram determinados por certos fatores como tamanho, riqueza e abertura política. Para se descobrirem declarações nomotéticas sobre as potências relativas desses determinantes, metodologias comparativas poderosas estavam disponíveis (HALLIDAY, 1999; SMITH, 1986, p.16-22). Naquele contexto, Rosenau (1979) desenvolveu uma preteoria de política externa que pretendia oferecer base para comparação no exame do comportamento externo de vários Estados em várias situações. Caberia avaliar a potência relativa de

variáveis idiossincráticas, governamentais, sociais e sistêmicas, por exemplo, e apontar qual conjunto de variáveis contribuía mais para o comportamento externo, como ficavam dispostas numa ordenação e como se trataria cada conjunto em relação aos outros. Nessa distribuição, levava-se em conta o tamanho do Estado, o perfil de sua economia e natureza do sistema político. Já Michael Brecher, Blema Steinberg e Janice Stein (1969) desenvolveram um sistema de política externa, que contava com ambiente ou enquadramento, grupo de atores, estruturas por meio das quais se iniciam decisões e se responde a desafios e processos que sustentam ou alteram o fluxo de demandas e produtos do sistema como um todo. Eram nítidos o fluxo e o movimento no sistema de política externa, que absorvia demandas e as canalizava numa máquina política que transformava demandas em decisões. As decisões retroalimentavam o sistema num fluxo contínuo de demandas por políticas, processo político e produtos políticos. Tais autores estabeleciam um ordenamento das variáveis relevantes e conferiam um peso a elas. Posteriormente, viam o peso agregado e a frequência de ocorrência das variáveis em cada área temática. Desenvolveriam, assim, hipóteses, que emergiriam a partir dos dados apresentados e seriam testadas por meio da pesquisa empírica.

Naquele momento, enquanto alguns especialistas buscavam teorias gerais, outros buscavam teorias menos ambiciosas, as “teorias de médio alcance” que traziam hipóteses de trabalho menores, desenvolvidas durante a rotina da pesquisa, e as especulações que incluíam um esquema conceitual do qual se poderia derivar um grande número de uniformidades empiricamente observadas do comportamento social. Tais teorias desagregavam a noção de Estado monolítico, que havia dominado a análise realista tradicional e muito da behaviorista. Tais teorias começaram a ganhar mais status quando a Política Externa Comparada começou a declinar em meados da década de 1970. Novos atores não-estatais alteravam a estrutura e os processos da sociedade internacional, e uma teoria geral de política externa, como desejavam os comparativistas, não se desenvolveu. Os teóricos de médio alcance desafiavam a reivindicação realista de que os Estados poderiam ser tratados como atores unitários, sem referências às suas estruturas internas e às mudanças dentro deles. Tais analistas propunham-se a examinar a composição do processo de formulação da política externa em termos da fragmentação e da rivalidade burocrática intraestatal, defendiam que a política externa poderia ser melhor entendida pelo exame do impacto de processos sociopolíticos dentro da estrutura da formulação da decisão e, em geral, operavam com diferentes combinações de variáveis em níveis distintos, de Estado a Estado e de questão a questão.

A partir desses primeiros trabalhos, foram inseridas ao longo do tempo inovações na conceituação, no desenvolvimento de teorias em vários níveis de análise e na experimentação metodológica. Irving Janis (1982) focou a dinâmica da formulação das decisões de política externa em pequenos grupos e argumentou que a motivação para a manutenção do consenso no grupo e a aceitação pessoal pelo grupo podem levar à deterioração da qualidade da formulação da decisão. Autores como Graham Allison (1969; 1971) e Morton Halperin (1974) desenvolveram como a for-

mulação da política externa pode ser captada a partir da investigação de organizações e burocracias. Allison (1969; 1971) apontou que, no fim da década de 1960 e no início da década de 1970, os analistas pensavam sobre problemas de políticas militar e externa em termos de modelos conceituais implícitos, que tinham consequências significativas para o conteúdo de seu pensamento. Segundo o autor, eles eram os seguintes: o *Modelo I – Modelo da Política Racional* –; o *Modelo II – Modelo do Processo Organizacional* – e o *Modelo III – Modelo da Política Burocrática* (ALLISON, 1969, 1971).

O Modelo da Política Racional – o Modelo I – tem como sua unidade básica de análise a ação governamental concebida como uma escolha racional do Estado. Segundo tal modelo, os Estados são vistos como atores racionais e unitários, que têm um conjunto de objetivos específicos coerente com a função utilidade e de opções percebidas e uma estimativa única das consequências que seguem cada alternativa. Eles escolhem as ações que maximizarão seus objetivos em resposta ao problema estratégico com que se deparam, e tais decisões são vistas como escolhas únicas entre resultados alternativos em vez de um grande número de seleções parciais e dinâmicas. A racionalidade é entendida como uma escolha coerente e maximizadora de valor dentro de restrições específicas, de forma que os atores agem movidos por interesse, escolhem cursos de ação que maximizem seus ganhos e buscam promover interesses em condições de escassez material (ALLISON, 1971, p.28-38). Jonathan Bendor e Thomas H. Hammond (1992, p.305-309) destacam uma série de lacunas no Modelo I. Os autores sinalizam que ele tem dois componentes essenciais: um tem base na teoria da decisão – que enfoca os atributos dos formuladores de decisão – e outro na teoria de jogos – que dá destaque à interação estratégica. Porém, o componente da teoria de decisão é muito simples, e o modelo negligencia as interações estratégicas, as bases da teoria de jogos. Allison omite ou trata de forma superficial ou ambígua várias propriedades importantes da teoria da decisão. Dentre elas, cabe destacar a possibilidade de que o ator tenha vários objetivos. O Modelo I mostra-se ambíguo com relação a essa questão, às vezes sugerindo que os atores tenham apenas um objetivo; em outros momentos, levantando a possibilidade de que o ator racional tenha vários. Além disso, tal modelo tem orientação para cálculos realizados em um único período e parece ignorar que os efeitos das opções podem se espalhar por múltiplos momentos. O Modelo I também deixa de lado a incerteza, como fatores exógenos ao jogo. A incorporação desse elemento poderia levar à questão das atitudes dos atores diante do risco. Quanto à negligência da teoria de jogos, cumpre destacar que Allison não examina explicitamente, segundo Bendor & Hammond (1992, p.305-309), como os Estados podem reagir às jogadas dos outros e que sua análise é desenvolvida puramente em termos da escolha maximizadora de valor de um formulador de decisão isolado. Porém, as escolhas feitas são realizadas em um ambiente estratégico, de forma que os resultados dependem do comportamento dos demais com os quais interagem (BENDOR; HAMMOND, 1992, p.305-309).

Já o Modelo do Processo Organizacional – o Modelo II – tem como sua unidade básica de análise a ação governamental como produto organizacional. Os atores não são Estados monolíticos, mas ministérios, de-

partamentos e agências que têm problemas divididos e poder fracionado, bem como responsabilidade por áreas temáticas específicas. Nesse modelo, o comportamento estatal num caso particular é a realização de rotinas pré-estabelecidas das organizações. Com base em procedimentos-padrão de operação para um desempenho confiável, elas realizam tarefas como a preparação de orçamento e a produção de relatórios. Como tais procedimentos são padrões, os programas – conjunto de procedimentos ensaiados para a produção de ações específicas – e os repertórios – lista de programas organizacionais relevantes ao tipo de atividade – não mudam rápida e facilmente. Nesse sentido, a flexibilidade organizacional é limitada, e as novas atividades tipicamente consistem de adaptações marginais das existentes (ALLISON, 1971, p.78-96). Porém, tal qual o Modelo I, o Modelo II também é alvo de diversas críticas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.309-313), as organizações podem ser mais flexíveis do que os indivíduos que as compõem. A divisão de trabalho – que representa uma vantagem da organização – permite que os formuladores de decisão se tornem especialistas em seus domínios e, assim, possam reduzir sua margem de erro. As subunidades ou as equipes podem trabalhar independentemente na realização de uma mesma tarefa a fim de ampliar a probabilidade de que seja realizada num determinado prazo. Isso comprova que, ao contrário do que o Modelo II parece sugerir, as organizações não são entidades relaxadas e dominadas por uma única forma de pensamento.

O Modelo da Política Burocrática – o Modelo III – examina as decisões do Estado pela negociação, conduzida em circuitos regularizados, entre indivíduos localizados hierarquicamente na política burocrática. Em tal perspectiva, o Estado não é concebido como um ator monolítico ou uma soma de organizações, mas como uma pluralidade de indivíduos que atentam para os múltiplos assuntos e problemas intranacionais e internacionais (ALLISON, 1969, p.236-242; 1971, p.144-184). A unidade básica é definida como a “linha de conduta como consequência política”. Essa linha de conduta é “consequência”, tendo em vista que as posições estatais são resultados do compromisso e da coligação entre elementos inseridos na política burocrática. Também é “política”, já que a atividade resultante é a negociação (ALLISON, 1969, p.239). A decisão não é examinada como uma escolha de um ator unitário, mas como um resultado de jogos de barganha simultâneos e sobrepostos (ALLISON, 1969, 1971). Ela é investigada em termos da barganha entre jogadores que estão em cargos na burocracia estatal e que têm poder variado sobre questões particulares e objetivos separáveis em subjogos diversos. O aparato do governo configura-se como uma arena complexa para o jogo, em que são levadas em consideração as preferências de indivíduos que participam do processo político e a forma como o poder está distribuído entre eles. As escolhas dos jogadores, as resultantes de jogos, as opções abandonadas e os mal-entendidos definem a ação estatal. Além disso, as posições que cada jogador ocupa nos principais canais de ação política estabelecem o que ele pode e deve fazer, bem como as suas vantagens e desvantagens e as suas obrigações. De acordo com a máxima desse modelo, “a opinião depende da posição burocrática”, indicando a relevância das instituições políticas e do papel que os indivíduos ocu-

pam em hierarquias na definição de seus pontos de vista, asserções e julgamentos. Cada indivíduo deve identificar opções para preservar sua margem de manobra olhando *para baixo*; preservar o compromisso dos outros indivíduos e os atrair para sua coalizão olhando *para o lado*; e garantir aos superiores que sua posição é a melhor olhando *para cima* (ALLISON, 1969, p.242; 1971, p.170-177).

O Modelo da Política Burocrática permite, assim, desestabilizar a ideia de que sempre exista consenso entre formuladores de decisão dentro das organizações estatais. Entretanto, apesar de seus méritos evidentes, o Modelo III também não é imune a críticas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.313-318), a literatura sobre política burocrática é mais discursiva e menos teórica, um problema reconhecido inclusive por Allison. Além disso, tal modelo apresenta inadequações na construção da natureza do processo de formulação da decisão. Numa perspectiva geral, várias proposições que o sustentam nada mais são do que generalizações *ad hoc* que não derivam de forma rigorosa das suposições delineadas pela literatura cujos rendimentos analíticos Allison procura explorar na construção do modelo. Com premissas e suposições ambíguas, é nítida a dificuldade de se determinar quando a barganha caracteriza a formulação da decisão e quem terá que barganhar com quem sobre o quê. Além disso, mesmo que haja uma distribuição interna de poder, é possível que tais atores não tenham objetivos conflituosos. Para Bendor & Hammond (1992, p.314), como o presidente escolhe a maioria dos jogadores mais importantes e define grande parte das regras do jogo, muitos deles podem não apenas compartilhar seus valores e posições, mas ter objetivos e preferências semelhantes na condução dos assuntos internacionais. Nesse caso, a barganha intensa apresentada por Allison não ocorre, e a situação lembra a ação de um ator unitário, mesmo havendo divisão doméstica de poder. Quando o conflito e a competição realmente existem, eles podem ser resultados não apenas de objetivos divergentes definidos por posições burocráticas, mas revelar a existência de crenças distintas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.314-316), Allison verifica que diferenças podem, de fato, refletir desacordos mais amplos sobre valores fundamentais, mas sua análise acaba concentrando-se em fatores burocráticos e leva à tendência a ignorar os valores dos participantes no processo de política externa. Mesmo marginalizando elementos importantes para a explicação, o modelo é, ainda assim, excessivamente complexo, o que acaba por gerar outro problema: ao operar com muitas suposições, variáveis e relações, torna-se quase impossível determinar o papel e o impacto de cada uma. O impacto da hierarquia no processo de formulação da decisão é ignorado por Allison. Diferentes estruturas podem produzir distintos resultados políticos, de forma que a própria hierarquia deveria ser vista como variável (BENDOR; HAMMOND, 1992, p.314-318). Allison buscou contornar as limitações do Modelo III promovendo a sua combinação com o II (ALLISON; HALPERIN, 1972). Porém, Smith (1989, p.124-125) aponta que, na tentativa de extrair os rendimentos analíticos das literaturas nas quais pretende basear seus modelos, Allison subexplora as suposições que os sustentam, e as propriedades desses modelos estão fracamente relacionadas a tais suposições.

O estudo das características individuais

Alguns autores dedicaram-se a aprofundar os ambientes psicológico e social do processo de formulação da decisão a partir da ideia de que a mente dos formuladores de decisão continha informação e modelos complexos e relacionados – como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, estilo e memória – e a cultura, a história e a economia definiam o contexto social em que eles operavam. Snyder, Bruck e Sapin (1954) já apontavam para o exame de variáveis cognitivas formadoras da política externa (HERZ, 1994, p. 76). Sprout e Sprout (1961) já tinham proposto a distinção entre os ambientes operacional e psicológico em que operam os formuladores de decisão, argumentando que os fatores materiais somente influenciam as atitudes e as decisões que compõem a política externa na medida em que são percebidos e considerados pelo aparato ideacional dos formuladores de decisão no processo de formação dessa política. Brecher (1972) e seus associados (BRECHER et al., 1969) já tinham proposto que o ambiente operacional somente influencia as decisões de política externa depois de filtrado pelas ideias, imagens e prismas atitudinais dos formuladores de decisão. O trabalho de Carlsnaes (1986) sobre política externa e ideologia desvelou a separação entre a dimensão situacional de condições objetivas e materiais e a dimensão de disposição e intenção, que remete a ideias, valores e motivações dos atores.

Explorando os aspectos psicológicos dos formuladores de decisão, os cognitivistas foram alguns dos primeiros teóricos a enfatizar a relevância dos fatores ideacionais na política externa. Eles destacaram que as mentes desses indivíduos contêm ideias e modelos complexos e relacionados, como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, estilo e memória (HUDSON, 2005, p. 10-11), e examinaram o processamento da informação pelos agentes humanos. Segundo Tetlock e McGuire Jr. (2002, p. 489-490), o núcleo duro do programa de pesquisa cognitivista consiste da suposição central de que o ambiente internacional impõe demandas pesadas de processamento da informação sobre formuladores de decisão, que, tendo que lidar com informações incompletas sobre intenções e capacidades dos outros, devem escolher entre opções que variam em muitas dimensões de valor incomensuráveis e trabalhar em condições de estresse e pressão do tempo. Tais formuladores de decisão são vistos como processadores de informação com capacidade limitada, que recorrem a estratégias simplificadoras para lidar com complexidade, incerteza e trocas com o mundo que os confronta. A política externa não se refere ao mundo externo *per se*, mas à imagem simplificada do mundo externo construído nas mentes daqueles que elaboram decisões políticas, em um contexto de suas ideias e representações subjetivas da realidade (TETLOCK; MCGUIRE JÚNIOR, 2002, p. 489).

Segundo Rosati (2000, p. 52-53), os cognitivistas enfatizam as estruturas cognitivas de crenças, evidenciando que a mente tende a consistir de muitas ideias e representações mentais que são internamente estruturadas em torno de crenças mais centrais. Enquanto as principais abordagens cognitivas nas décadas de 1950 e 1960 colocavam o indiví-

duo como um “buscador de consistência” motivado a reduzir discrepâncias entre crenças e manter sistemas coerentes de ideias internamente consistentes (FESTINGER, 1957; MCGUIRE, 1969), os teóricos da cognição social e dos esquemas inseridos no contexto da “revolução cognitiva” iniciada na década de 1970 concebiam tal indivíduo como um *cognitive miser*, supondo que os sistemas de crenças individuais eram mais fragmentados internamente. Isso sinalizava para um entendimento mais complexo e sofisticado da natureza das atitudes e destacava que as mentes dos indivíduos são limitadas na sua capacidade de processar informação; por isso, optam por atalhos e adotam esquemas (FISKE; TAYLOR, 1991; MILBURN, 1991).

Um dos principais trabalhos inseridos no contexto da “revolução cognitiva” foi o de Robert Jervis (1993), que ressaltava que as percepções do mundo e dos outros atores podem divergir da realidade em modelos que podem ser detectados e por razões que podemos entender. Jervis (1993) apontava, assim, para a investigação dos mecanismos psicológicos que influenciam o processo de formulação da decisão ao considerar a influência de percepções e falsas percepções sobre preferências por determinadas escolhas políticas. A análise proposta pelo autor debruça-se sobre os mecanismos que filtram a informação incorporada por agentes formuladores de decisão, e é nesse contexto que se torna possível observar que informações são assimiladas de acordo com ideias, expectativas e crenças já presentes no quadro cognitivo dos atores.

A pesquisa representacional – que se debruçou sobre as suposições que os indivíduos fazem deles mesmos e dos outros, os objetivos e os valores que estão na base da política externa, como o mapeamento cognitivo (AXELROD, 1976) e os códigos operacionais (GEORGE, 1979) - e a pesquisa procedimental – que buscou identificar leis do funcionamento cognitivo que enfocam como formuladores de decisão pensam sobre as questões (JERVIS, 1993) - nos estudos cognitivos tiveram importância fundamental na consolidação e na ampliação da discussão acerca dos fatores ideacionais nos principais debates teóricos. Porém, como aponta Monica Herz (1994, p. 78-81), tais abordagens se concentraram nos mecanismos psicológicos que criam obstáculos à realização do cálculo racional, examinando-os como resultados de processamento imperfeito da informação, patologias do processo de formulação da decisão e desencontro entre imagens e realidade que perturbam o processo de deliberação e impedem a adequação de estratégias de ação a objetivos. Contudo, os atributos socioculturais que precedem o momento em que se inicia o processo de deliberação “são minimizados ou aparecem como um adendo ao eixo explicativo” (HERZ, 1994, p. 80). Tais estudos concebem que as informações sobre o ambiente operacional desses atores são assimiladas e processadas de acordo com ideias preexistentes em seu quadro cognitivo, sem que se debrucem sobre o processo de construção sociocultural desses atores. Rosati (2000, p. 71-72) reconhece que as diferenças culturais acentuam a probabilidade de percepções equivocadas e de falhas de comunicação, mas reafirma que as pessoas compartilham predisposições cognitivas básicas, relegando em segundo plano o processo de constituição sociocultural.

O estudo das características nacionais e sociais

Enquanto os autores mencionados acima exploraram predominantemente que seria na cognição e no processamento da informação dos agentes humanos a integração entre todos os níveis explanatórios de Análise de Política Externa, outros se debruçaram sobre o estudo de características nacionais e sociais. Nesse campo, Kalevi Holsti (1970) inovou ao discutir o papel das imagens nacionais que sistematizam as ideias e as percepções sob a forma de guias de comportamento, viabilizando o estabelecimento de objetivos e a ordenação de preferências. Alguns autores (DAHL, 1972; RUMMEL, 1972) se dedicaram ao efeito dos atributos nacionais, como tamanho, riqueza, regime político e sistema econômico, enquanto outros se dedicaram ao estudo dos limites da autonomia dos Estados em relação a outros grupos sociais no processo de formulação da decisão e ao exame da relação entre imperativos domésticos e internacionais.

Robert Putnam (1988, p.430-431) afirmava que não bastava apenas observar que fatores domésticos influenciavam os assuntos internacionais. Era preciso encontrar perspectivas que integrassem tais esferas e captassem a complexidade de interações entre os níveis interno e externo, particularmente no processo de negociação internacional. Putnam (1988) desenvolveu, assim, a lógica dos “jogos de dois níveis”. Forças nacionais buscam seus interesses no nível doméstico exercendo pressão sobre o Executivo para que adote medidas favoráveis, e ele procura fortalecer seu poder de barganha desenvolvendo coalizões entre elas. Na dimensão internacional, ele visa a atender aos interesses domésticos e a minimizar os impactos negativos dos desenvolvimentos externos (PUTNAM, 1988, p.434). Para efeitos analíticos, Putnam (1988, p.436-438) decompôs esse processo em Nível I – barganha entre os negociadores na dimensão internacional – e Nível II – discussões, na esfera doméstica, acerca do consentimento para ratificação do ato internacional. A necessidade de consentimento para a ratificação no Nível II tem efeito direto sobre a barganha dos membros do Executivo no I. O *win-set* é visto como o conjunto dos acordos possíveis no Nível I que poderiam “vencer”, ou seja, ser aceitos no II. *Ceteris paribus*, *win-sets* maiores tornam o acordo no Nível I mais provável, já que qualquer acordo bem-sucedido deve estar nos *win-sets* do Nível II de cada parte. Num momento em que o acordo só é possível quando os *win-sets* se sobrepõem, eles mais provavelmente se sobreporão se forem maiores. O tamanho relativo dos *win-sets* exerce influência sobre a distribuição dos ganhos conjuntos da negociação internacional. Quanto maior for o *win-set* percebido de um negociador, mais ele poderá ser conduzido a ceder aos outros. Um *win-set* pequeno pode, contudo, ser uma vantagem na barganha, já que limita a capacidade do negociador de realizar concessões. Todavia, tem-se o risco de se assumir uma posição imóvel que vá além da capacidade do outro lado de condescender. Isso pode provocar a interrupção das negociações (PUTNAM, 1988, p.440). O tamanho do *win-set* é estabelecido, primeiramente, pela distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no Nível II. São considerados o custo do não-acordo – quanto menor tal custo, menor o *win-set* –; a existência

de homogeneidade entre escolhas domésticas e a possibilidade de ligação sinérgica entre áreas temáticas – ligação de questões no Nível I que pode alterar resultados no II. Determinam também o tamanho do *win-set* as instituições políticas do Nível II. Os procedimentos para o consentimento para a ratificação de acordos são fundamentais, pois as instituições domésticas podem aumentar o poder de barganha dos negociadores ao reduzirem o tamanho do *win-set*, mas podem ampliar o risco de deserção involuntária – incapacidade de cumprir uma promessa por não se obter consentimento para ratificação – e tornar parceiros mais cautelosos na negociação. Finalmente, devem ser levadas em conta as estratégias dos negociadores do Nível I. Eles podem utilizar, por exemplo, compensações paralelas para conquistar apoio doméstico (PUTNAM, 1988, p.441-452).

Moravcsik (1993) deu um passo além da estrutura analítica desenvolvida por Putnam (1988) ao reforçar as bases para uma teoria que permitiria examinar a interação entre os níveis internacional e doméstico. Dentre os elementos essenciais que deveriam ser considerados, Moravcsik (1993) afirma que os líderes podem adotar estratégias para redefinir o *win-set* doméstico, manipulando instituições, informação e modelos de ligação entre áreas temáticas. Em geral, quanto maior for o controle sobre esses instrumentos e menor for o custo de exercê-lo, maior é a sua habilidade de definir o acordo final. Ao limitarem o *win-set* – *tying hands* –, os líderes podem induzir o outro lado na barganha internacional a ceder a um ponto mais próximo às suas preferências; ao ampliarem – *cutting slack* –, visam a acomodar um acordo internacional que seria rejeitado de outra forma. As preferências dos líderes podem refletir o interesse deles em fortalecer sua posição doméstica, buscando atender ao interesse dos grupos internos predominantes; um esforço de mobilização de uma resposta ótima aos desenvolvimentos internacionais, independentemente dos fatores domésticos; ou suas posições políticas individuais sobre as questões. Já Helen Milner (1997) procurou explicar a probabilidade e os termos da cooperação internacional a partir da consideração de três variáveis independentes: a estrutura de preferências políticas dos jogadores visando à maximização de ganhos, a distribuição de poder de decisão pelas instituições políticas domésticas e a distribuição da informação. Segundo Milner (1997, p.98), quanto maiores forem as diferenças entre as preferências dos atores, quanto mais igualmente a informação estiver distribuída e quanto mais as instituições dispersarem poder, mais poliárquica é a situação doméstica. Quanto mais dividido for o governo, menos provável é a cooperação, maior é a probabilidade de falha na ratificação, e maior é a influência que o Legislativo tende a exercer sobre os termos do ato internacional, caso tal acordo seja aceito, em particular quanto a atos que envolvam votação formal para a ratificação. Quanto maior for a assimetria de informação e menos prováveis forem os endossantes informados, mais provável é a falha na ratificação.

Outros autores dedicaram-se especificamente ao estudo dos grupos de interesse e do papel da opinião pública. Lester Milbrath (1967) destaca que atores auxiliares transmitem e interpretam as mensagens que vêm dos membros do governo e são dirigidas ao corpo político, bem como transmitem e interpretam mensagens na outra direção. Porém, tais ato-

res auxiliares são mais do que intermediários: em geral, iniciam comunicação dirigida a qualquer lugar no sistema. O formulador de decisão tem poder para decidir quem ele vai ouvir, e o escopo e localização daqueles envolvidos numa decisão de política externa variam de acordo com o problema em questão, bem como a tarefa dos grupos de interesse que esperam exercer influência sobre o processo de formulação da decisão. Quanto menor for a importância da questão, maior é a probabilidade da influência do grupo sobre seu resultado; quanto maior a importância da questão, menor a probabilidade de influência do grupo. A atenção pública e as posições conflituosas pelos grupos, que tendem a acompanhar questões mais importantes, servem como checagens sistêmicas da influência desses grupos. Dentre as condições para a influência dos grupos de interesse, cabe destacar que os líderes dos grupos devem conhecer a identidade dos atores envolvidos numa decisão e os passos pelos quais suas deliberações devem passar. Com o destinatário em vista e a escolha do timing correto, o grupo precisa de um canal aberto até seu alvo. Grupos de interesse buscam obter uma recepção favorável da mensagem pelo formulador de decisão. As mensagens são filtradas com base na legitimidade e na credibilidade desses grupos (MILBRATH, 1967).

No debate sobre o papel da opinião pública, Ole Holsti (1992) desafia o Consenso de Almond-Lippmann pós-Segunda Guerra Mundial, que aponta que o homem comum está muito engajado no preenchimento de suas necessidades básicas para ter tempo e inclinação para satisfazer as suposições heroicas sobre o cidadão engajado e informado celebrado na teoria democrática clássica, ficando isso evidente em assuntos estrangeiros, removidos das experiências diretas das massas. Tal consenso coloca que a opinião pública é altamente volátil e oferece fundações dúbias para uma política externa saudável, é carente de estrutura e coerência e tem impacto limitado sobre a condução da política externa. Holsti (1992) sinaliza que a oposição das massas no agregado é caracterizada por certa estabilidade, e isso não é menos verdade na política externa do que em questões domésticas. Quando a atitude muda, tal mudança não é aleatória nem removida do real estado dos assuntos mundiais. Ademais, mesmo sem informação factual, membros da opinião pública operam empregando algumas crenças superordenadas para guiar seu pensamento num amplo conjunto de questões. Votantes podem punir candidatos ou partidos políticos por falhas na política externa ou os premiar pelos sucessos. Tendo isso em vista, as decisões de política externa podem ser tomadas em antecipação às reações do público e às probabilidades de sucesso (HOLSTI, 1992).

..... O papel dos fatores ideacionais

A relevância dos fatores ideacionais – aqui entendidos de forma abrangente como elementos não-materiais como cultura e regras sociais, por exemplo – na política externa veio sendo ampliada nos debates contemporâneos por perspectivas como a abordagem neoinstitucionalista sobre ideias, as análises construtivistas moderadas e os estudos pós-estruturais. Na primeira abordagem, Judith Goldstein e Robert Keohane (1993)

ênfatizaram que as ideias – entendidas como crenças mantidas pelos indivíduos – influenciam a política quando oferecem mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre meios e fins, afetam resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio ou generalizam padrões de comportamento ao estarem incorporadas em instituições. Segundo tais autores, as ideias podem ser de três tipos: a) visões de mundo, que afetam a vida social de múltiplas formas ao longo do tempo, como as religiões e a concepção vestfaliana de soberania; b) princípios, que remetem a ideias normativas que especificam critérios para distinção entre certo e errado; e c) crenças causais, que se referem a relações de causa e efeito que derivam da autoridade do consenso entre elites reconhecidas, como cientistas ou líderes espirituais, por exemplo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 8-11). Esses autores, segundo Alexander Wendt (1999, p. 19), exemplificam a perspectiva dominante no *mainstream* das Relações Internacionais quanto ao tratamento dos fatores ideacionais: Goldstein e Keohane (1993) tratam ideias predominantemente como variáveis intervenientes entre poder/interesse e resultados políticos, de forma que poder e interesse ainda são os elementos explicativos mais importantes, e a ênfase é dada nos efeitos dessas ideias, não nas suas fontes ou no seu processo de constituição.

As abordagens construtivistas moderadas ofereceram relevância ainda maior aos fatores ideacionais. Peter Katzenstein (1996, p. 4) resalta que a abordagem de Ronald Jepperson, Alexander Wendt e Peter Katzenstein (1996) permite a investigação de fatores subestimados pelo *mainstream* na definição da política externa: o contexto cultural e institucional da política e a construção da identidade do Estado e outros atores políticos. Com o objetivo de examinar a construção da política de segurança nacional e da política externa, Jepperson; Wendt; Katzenstein (1996, p. 33-37, 52-57) sinalizam que os elementos culturais ou institucionais do ambiente dos Estados – normas, valores, regras e modelos que definem quais entidades e atores existem em um sistema e como operam e se relacionam – afetam os interesses de segurança nacional e as suas políticas externas. Além disso, argumentam que elementos ideacionais dos ambientes global ou doméstico constituem identidades, aqui entendidas como construções variadas da condição de nação – *nationhood*, ou seja, ideologias que variam de nação para nação sobre a distinção coletiva – e da condição de Estado – *statehood*, que remete à variação na forma como a soberania estatal é desenvolvida domesticamente e projetada internacionalmente. Os autores também concebem que mudanças na identidade estatal constroem interesses de segurança nacional e as políticas externas dos Estados e que as configurações da identidade estatal afetam as estruturas normativas interestatais, como os regimes ou as comunidades de segurança. Nesse processo, as políticas externas adotadas pelos Estados também reproduzem e reconstróem a estrutura cultural e institucional.

Steve Smith (2001) critica abordagens construtivistas moderadas destacando que elas preservam a ambiguidade da relação entre os fatores materiais e ideacionais: essas perspectivas ressaltam que o ideacional constitui o material, mas, em certos momentos, parecem conceber elementos pré-sociais e exploram que o material pode ter poder causal

independente. Além disso, Smith também ressalta que tais abordagens redefinem o significado de teoria constitutiva para que se torne um adendo à teoria causal. Em uma outra perspectiva, tanto Smith como Vendulka Kubálková (2001) defendem que o mundo social no qual atores – independentemente de quem sejam – operam é governado pela linguagem e pelas regras. Em face disso, o construtivismo orientado pelas regras (ONUF, 1998) poderia ser uma melhor alternativa para o estudo de política externa, pois enfoca indivíduos, sociedade e regras que os ligam, e a análise de política externa aparece nessa interface. Tais regras definem quem são os agentes na sociedade e, para Nicholas Onuf (1998) e Kubálková (2001) esses podem ser pessoas. Embora diga que as coletividades sociais podem ser agentes, Onuf (1998) sabe que tais coletividades não são pré-sociais; elas são produzidas pelas práticas dos indivíduos orientados pelas regras.

Já as perspectivas pós-estruturais (CAMPBELL, 1997; DOTY, 1993; WEBER, 1995) desvelam que a preservação da integridade soberana do Estado foi possível a partir do estabelecimento de hierarquias em circunstâncias espaço-temporalmente específicas. Nessas hierarquias, o sujeito moderno coloca-se como centro interpretativo soberano, uma “realidade maior e privilegiada” ou uma “presença não problematizada”, e o “Outro” é concebido em referência a tal centro, compreendido como uma negação dessa identidade e objetificado em um processo de produção do exterior pelo sujeito (WALKER, 2005, p. 4-6). Por meio do estabelecimento de fronteiras artificiais, a soberania impôs obstáculos entre o interno e o externo, a identidade e a diferença, e serviu como um mecanismo de exclusão e de promoção de uma lógica totalizante, fixando referenciais e criando espaços políticos diferenciados ao recorrer à ontologia que separa Eu e Outro (WALKER, 1993, 2005). O paradigma da soberania disciplina a ambiguidade e a contingência da história ao diferenciar, hierarquizar e normalizar o local em que opera, mas isso não ocorre com referência a uma fundação pré-dada.

Como o Estado moderno é o receptáculo da soberania, a reprodução dessa soberania é necessária para a legitimidade da própria comunidade moderna. Cynthia Weber (1995) aponta que não há um Estado soberano “natural” justamente porque não há uma fundação “natural” da soberania; nesse contexto, a autora ressalta que a política externa – em especial aquela voltada para práticas de intervenção – permite “escrever o Estado”, criando práticas discursivas que legitimem o poder e a soberania e consolidando ideias que segregam a diferença presente fora dele. Michael Shapiro (2004) corrobora tal visão, demonstrando que a soberania não é um conceito estável por não possuir uma significação ontológica preestabelecida: o Estado é uma construção de práticas simbólicas, ideacionais e discursivas. Já Roxanne Lynn Doty (1993) destaca a natureza produtiva do poder, o qual opera constituindo modos particulares de subjetividade e disposições interpretativas. Ao desestabilizar a hierarquia estabelecida pela política norte-americana de contrainsurgência em relação aos filipinos, a autora desnaturaliza supostas fundações dos discursos dominantes da política externa, permitindo verificar a artificialidade das relações entre identidade e diferença e conceber a construção social da alteridade como fruto de um discurso de poder historicamente situado.

David Campbell (1997, p. 68-71) ressalta que a “política externa” – com iniciais minúsculas – refere-se a uma performance política produtora de fronteiras, ou seja, a uma prática política que torna “externos” certos eventos e atores, não apenas situados em oposição a uma entidade social que é vista como pré-dada em abordagens do *mainstream*, mas construídos a partir de práticas que também constituem o doméstico. Ela é, na verdade, parte de um processo múltiplo que disciplina a subjetividade ao inserir o homem em uma organização espaço-temporal de dentro e fora, que localiza os perigos ao homem em termos de ameaças que emergem de outras sociedades domésticas e cristaliza ideias que marginalizam e excluem o Outro. Tal tratamento depreciativo da diferença, segundo a crítica de Campbell (1997), viabiliza a resolução de dilemas e contradições no enfrentamento de novas ameaças e a oferta de justificativas para a ação disciplinadora do Outro. Já a “Política Externa” – com iniciais maiúsculas – tem base no Estado e aparece na forma como é convencionalmente entendida na disciplina, operando para reproduzir a constituição da identidade possível pela “política externa” e conter os desafios à identidade. É, assim, ligada à reprodução da identidade e à contenção dos desafios a ela (CAMPBELL, 1997, p. 68-71).

Considerações finais

Desde o fim da década de 1970, com a crise da Política Externa Comparada, a subárea de Análise de Política Externa tendeu a adotar perspectivas analíticas de médio alcance, de forma que o comprometimento com a comparação foi abandonado por muitos autores. Porém, a comparação não precisa ser feita na forma de grandes conjuntos de dados agregados e utilizando técnicas estatísticas. Ela também pode ser feita por meio de estudos de caso seguindo as orientações desenvolvidas para tornar os estudos de caso mais sistemáticos. Além disso, pode proceder com enfoque na interpretação e no entendimento. Outro tipo de comparação que começou a ser mais empregada atualmente é aquela entre as diferentes perspectivas teóricas de política externa dentro de um único estudo em vez simplesmente da comparação dessas perspectivas com as grandes teorias de Relações Internacionais (KAARBO, 2003, p.157-159).

Além disso, as teorias passadas sobre a natureza e o conteúdo dos papéis como a de Holsti (1970), as condições sob as quais eles afetam a política externa e as fontes dos papéis poderiam ajudar a dirigir a pesquisa futura sobre identidade. Ademais, a pesquisa sobre identidade e política externa veio fazendo melhor uso da pesquisa psicológica, como os estudos sobre crenças, imagens e formulação da decisão no passado da Análise de Política Externa. Embora muitos que usam o conceito de identidade tentem evitar o nível individual ou psicológico, a identidade mantém-se um conceito fundamentalmente psicológico, pois diz respeito à forma como as pessoas ou os Estados veem a eles mesmos e aos outros. Ademais, com o avanço do processo de globalização na década de 2000, mostrou-se necessária a maior ênfase no papel da opinião pública, na influência de atores domésticos além das fronteiras de seus Estados e na atividade dos cidadãos globais (KAARBO, 2003, p.159-162).

O entendimento trazido pelos analistas de política externa sobre os processos de decisão individuais pode formar a base para discussões produtivas com especialistas engajados na análise da interação estratégica e interessados na aproximação do estudo das Relações Internacionais de uma perspectiva construtivista. Teóricos da escolha racional podem ajudar analistas de política externa no exame da transição das escolhas políticas em resultados, enquanto os analistas de política externa podem oferecer aos teóricos da escolha racional auxílio na resposta à questão de onde as preferências vêm. Além disso, alguns analistas de política externa podem ligar a qualidade do processo de formulação de decisão com a qualidade do resultado internacional numa forma sistemática. Nessa interação, os analistas conseguiriam identificar e especificar como e quando suas teorias são mais relevantes (FOYLE, 2003).

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G.T. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. In: VIOTTI, P.R.; KAUPPI, M.V. (Ed.) **International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, 1993. p.342-369.
- ALLISON, G.T. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown, 1971.
- ALLISON, G.T.; HALPERIN, M. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. In: TANTER, R.; ULLMAN, R. (Ed.) **Theory and policy in international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1972. p.40-79.
- AXELROD, R. The analysis of cognitive maps. In: AXELROD, R. (Ed.) **Structure of decision: the cognitive maps of political elites**. Princeton: Princeton University Press, 1976. p.55-73.
- BENDOR, J.; HAMMOND, T.H. Rethinking Allison's models. **American Political Science Review**, v.86, n.2, p.301-322, 1992.
- BRECHER, M. **The foreign policy system of Israel: setting, images, process**. Londres: Oxford University Press, 1972.
- BRECHER, M.; STEINBERG, B.; STEIN, J. A framework for research on foreign policy behavior. **Journal of conflict resolution**, v.XIII, n.1, p.75-101, mar.1969.
- CAMPBELL, D. Foreign policy and identity. In: CAMPBELL, D. **Writing security: United States foreign policy and the politics of identity**. Rev. ed.. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p.53-72.
- CARLSNAES, W. **Ideology and foreign policy: problems of comparative conceptualization**. Nova York: Basil Blackwell, 1986.
- DAHL, R. (Ed.) **Regimes and oppositions**. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- DOTY, R. L. Foreign policy as social construction: a post-positivist analysis of U.S. counter-insurgency policy in the Philippines. **International studies quarterly**, Malden, MA, v. 37, n. 3, p. 297-320, 1993.
- FESTINGER, L. A. **A theory of cognitive dissonance**. Stanford: Stanford University Press, 1957.
- FISKE, S.; TAYLOR, S. **Social cognition**. Nova York: McGraw Hill, 1991.
- FOYLE, D. Foreign policy analysis and globalization: public opinion, world opinion, and the individual. In: GARRISON, J. (Ed.). Foreign policy analysis in 20/20: a symposium. **International studies review**, Malden, MA, v.5, n.2, p.163-170, 2003.
- GEORGE, A. The operational code. In: FALKOWSKI, L. S. (Ed.). **Psychological models in international politics**. Boulder: Westview Press, 1979, p.95-124.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p.3-30.
- HALLIDAY, F. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Ed. da Universidade / UFRGS, 1999. p.15-29.

- HALPERIN, M. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Washington, DC: Brookings Institution, 1974.
- HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.75-89, jan./jun. 1994.
- HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International studies quarterly**, Malden, MA, v. 14, p.233-309, 1970.
- HOLSTI, O. Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann Consensus. **International studies quarterly**, Malden, MA, n.36, p.439-466, 1992.
- HUDSON, V.M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Malden, MA, v.1, n.1, p.1-21, 2005.
- JANIS, I. **Groupthink**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.
- JEPPEPERSON, R.; WENDT, A.; KATZENSTEIN, P.J. Norms, identity, and culture in national security. In: KATZENSTEIN, P.J. **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova York: Columbia University Press, 1996. p.33-75.
- JERVIS, R. Perception and misperception in international politics. In: VIOTTI, P.R.; KAUPPI, M.V. (Eds.) **International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, 1993. p.286-304.
- KAAARBO, J. Foreign policy analysis in the twenty-first century: back to comparison, forward to identity and ideas. In: GARRISON, J. (Ed.). **Foreign policy analysis in 20/20: a symposium**. **International studies review**, Malden, MA, v.5, n.2, p.156-163, 2003.
- KATZENSTEIN, P. J. Introduction: alternative perspectives on national security. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 1-32.
- KUBÁLKOVÁ, V. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.) **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova York: M.E. Sharpe, 2001. p.15-34.
- MCGUIRE, W. J. The nature of attitudes and attitude change. In: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (Ed.). 2. ed. vol. 3. **The handbook of social psychology**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1969. p. 136-314.
- MILBRATH, L.W. Interest groups and foreign policy. In: ROSENAU, J.N. (Ed.) **Domestic sources of foreign policy**. Nova York: Free Press, 1967. p.231-251.
- MILBURN, M. **Persuasion and politics**. the social psychology of public opinion. Monterrey: Brooks, 1991.
- MILNER, H.V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997. p.3-29.
- MORAVCSIK, A. Introduction: integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, P.; JACOBSON, H.K.; PUTNAM, R. (Ed.) **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1993. p.3-42.
- ONUF, N. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International relations in a constructed world**. Armonk, Nova Iorque: M. E. Sharpe, 1998. p. 58-77.
- PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v.42, n.3, p.427-460, 1988.
- ROSATI, J.A. The power of human cognition in the study of world politics. **International studies review**, Malden, MA, v.2, n.3, p.45-75, 2000.
- ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: ROSENAU, J. **The scientific study of foreign policy**. Londres: F.Pinter, 1979. p.115-136; 167-169.
- RUMMEL, R.J. **The dimensions of nations**. Beverly Hills, CA: Sage, 1972.
- SHAPIRO, M. **Methods and nations: cultural governance and the indigenous subject**. Nova Iorque: Routledge, 2004.
- SMITH, S. Theories of foreign policy: an historical overview. **Review of international studies**, Cambridge, v.12, n.1, p.13-29, jan.1986.
- SMITH, S. Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.) **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova York: M.E. Sharpe, 2001. p.38-55.

SNYDER, R.C.; BRUCK, H.W.; SAPIN, B. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man–Milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.

SPROUT, H.; SPROUT, M. Environment Factors in the study of international politics. **Journal of Conflict Resolution**, Ann Arbor, Mich, v.1, p.309–328, 1957.

SPROUT, H.; SPROUT, M. Environmental factors in the study of international politics. In: ROSENAU, J.N. (Ed.) **International politics and foreign policy**. Nova York: Free Press, 1961, p.41-56.

TETLOCK, P.E.; MCGUIRE JÚNIOR., C.B. Cognitive perspectives on foreign policy. In: IKENBERRY, G.J. (Ed.) **American foreign policy: theoretical essays**. Nova York: Longman, 2002. p.488-500.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside: International Relations as political theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALKER, R. B. J. The doubled outsides of the Modern International. **5th International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations**. C.a.N. Fifth International Conference on Diversity in Organizations. Beijing, 2005.

WEBER, C. **Simulating Sovereignty: intervention, the state and symbolic exchange**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHITE, B.P. Decision-making analysis. In: TAYLOR, T. (Ed.) **Approaches and theory in international relations**. Nova York, Londres: Longman, 1978. p.141-161.

