

Resenha

Novas contribuições ao campo da análise de política externa

Foreign policy analysis: new approaches

ALDEN, CHRIS; ARAN, AMNON

Routledge - Taylor & Francis Group: New York, 2012.

Alexandre Cesar Cunha Leite¹

O campo de estudo denominado de Análise de Política Externa (APE)² é o estudo das condutas e das práticas nas relações entre diferentes atores inseridos no sistema internacional. Logo, constituem insumos importantes à Análise de Política Externa, a diplomacia, estudos de informação e inteligência, negociações comerciais e questões culturais, dentre outras que sejam direta e indiretamente atreladas aos atores internacionais, seu comportamento e seu processo de tomada de decisão. Repousa nessa frase a primeira contribuição da obra de Chris Alden e Amnon Aran. Diferentemente do que é alardeado nos cursos de Relações Internacionais e em obras da área, a Análise de Política Externa desenvolveu-se como uma área distinta e separada do conteúdo basilar do estudo das Relações Internacionais. De fato, a Análise de Política Externa é um conteúdo trabalhado a bom tempo pela área das Ciências Políticas, mesmo que mediante denominação distinta. Alden e Aran (2012), ressaltam que o núcleo do campo está na investigação a respeito da tomada de decisão, considerando os atores que estão envolvidos em tal processo. Ou seja, atores individuais, grupos de interesses, classes, estão todos envolvidos em um processo de construção de formulações que originam as decisões, considerando os condicionantes apresentados pelo sistema internacional. Das formulações e das tomadas de decisão, tem-se os resultados que podem ou não ser transformados em ações nas relações entre esses atores no sistema internacional. Ainda no que concerne a essa primeira contribuição ao debate a respeito da apropriação da Análise de Política Externa pelos estudos de Relações Internacionais na forma de subdisciplina, Alden e Aran (2012) ressaltam que enquanto os estudiosos das Relações Internacionais entendem seu papel como sendo de realizar uma interpretação das características presentes no sistema internacional, os especialistas em Análise de Política Externa consideram seu campo de concentração a forma de condução do estado e as fontes de influência nas suas decisões. Logo, segundo os autores da obra apresentada, o foco da Análise de Política Externa não se baseia nos resultados da política externa, mas sim em todas as motivações, incentivos, atores e estruturas relacionados ao processo de escolha e tomada de decisão, buscando compreender o pro-

1. Departamento de Relações Internacionais, professor do PPGR/UEPB e Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (Sociologia, Política, Antropologia, linha de Pesquisa em Relações Internacionais) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011). Pós-doutorado em Ciência Política/Relações Internacionais sob supervisão do Prof. Dr. Marcos Costa Lima, pelo PPGCP/UFPE (2013-2014).

2. Foreign Policy Analysis (FPA).

Recebido em:
06 de fevereiro de 2015.
Aprovado em:
04 de junho de 2015.

cesso de tomada de decisão, visando contribuir, principalmente, mas não exclusivamente, com os Estados, na obtenção de melhores resultados.

A obra encontra-se estratégica e didaticamente dividida em seis capítulos além de um capítulo introdutório e uma conclusão que visa apontar para novas abordagens e novos temas de pesquisa para o campo da Análise de Política Externa.

O capítulo 2 da obra, *Foreign Policy Decision Making*, preocupa-se em realizar um apanhado das diferentes abordagens interpretativas da tomada de decisão em política externa. No que se refere a esse capítulo particularmente, cabe observar que, a despeito da força contida na abordagem realista, que coloca o Estado em posição central e mira basicamente nas interações entre os Estados, os autores esforçam-se em informar ao leitor que há, entre os estudiosos do campo da Análise de Política Externa, uma frustração diante da análise sustentada pelo paradigma realista. O conceito chave propalado pela proposta realista de análise é o interesse nacional e, devido a essa premissa, a ação converge para uma política externa de estado, fundamentada na defesa da soberania. Defesa essa exercida pela posse e demonstração de força e poder, principalmente, por intermédio de meios militares. Entretanto, a grande contribuição desse capítulo está em apresentar ao leitor as abordagens e seus respectivos autores que discordam ou preferem ir além da explicação/método usado pelos realistas. Segundo os autores, uma primeira corrente tentou, partindo de parte dos pressupostos realistas, elaborar e aprimorar a abordagem metodológica, contudo, tendo o Estado como ator central das relações internacionais³. Contudo, a evolução nos estudos de Análise de Política Externa surge por intermédio de outras correntes ideológicas. Os Behavioristas (*behaviorism*, no original), buscam compreender o processo de tomada de decisão em política externa. São citados, entre outros Jervis (1968 e 1976) e os Sprout (1956) como representantes de uma corrente que investiga os componentes individuais que influenciam a tomada de decisão. A contribuição desses autores, destacam os autores do livro e outros (HUDSON, 2007), consiste na concepção de que a tomada de decisão é influenciada, para além das variáveis concretas dadas pelo sistema internacional, mas também, influenciada por variáveis relacionadas aos indivíduos que participam da tomada de decisão. Segundo esse grupo de autores (os citados e os seus seguidores e derivados), há um componente denominado *minds of men*, que leva em consideração questões psicológicas e fatores cognitivos na escolha e tomada de decisão. Já os chamados de racionalistas trabalham com escolhas tendo em mente que os agentes que farão tais escolhas são racionais e antes de finalizar suas racionalizações avaliam um conjunto de possibilidades. Bebendo das contribuições da economia, principalmente, e da ideia de maximização das utilidades, um grupo de opções é estruturada e dentre elas, dentro da margem de manobra, a melhor considerando as informações disponíveis, será a melhor decisão (ou o melhor *set*) a ser tomada.

O terceiro capítulo do livro trata da influência da estrutura burocrática na tomada de decisões em política externa. Segundo Alden e Aran (2012), para além do componente indivíduo, há que se ter em conta a existência de um aparato burocrático que influencia na formação das con-

3. São citados na obra, nesse tocante, Snyder, Rosenau entre outros.

cepções e visões a respeito da forma de condução e elaboração da política externa. Logo, o aparelho burocrático, exemplificado como ministérios do comércio, do desenvolvimento e da defesa, claramente exercem influência. Nas palavras dos autores:

Mesmo no nível dos Estados, considerando as perspectivas conflitantes e as demandas burocráticas sobre a política externa, tais como as existentes entre os ministérios do comércio e da defesa, observa-se claramente a influência no processo de tomada de decisão, refletindo a primazia paroquial dos interesses específicos acima do interesse nacional (ALDEN; ARAN, 2012, p. 05), tradução livre⁴.

Serve-nos como grande exemplo na literatura da área, o clássico texto de Graham Allison. Em um estudo bem concatenado de análise de política externa, tendo como pano de fundo a Crise dos Mísseis de Cuba, Allison (1969) contribui com sua versão analítica que alerta para a importância das motivações institucionais. Allison (1969) soma a fatores estruturais e ao cenário, variáveis burocráticas que tornam a Análise de Política Externa simultaneamente mais complexa, mas, sobretudo, mais próxima da realidade e concreta. Segundo os autores da obra, quando se leva em consideração a contribuição dos behavioristas e a burocracia, dá-se um passo adiante para a Análise de Política Externa, tanto metodologicamente quanto na percepção de novos vetores que influenciam a tomada de decisão. Desse ponto em diante, passa-se a conceder importância também aos efeitos determinados por grupos de interesses e opinião pública que, sem dúvida, são considerados, mesmo que em menor intensidade, a depender da nação e situação. Para o caso brasileiro, cabe considerando o exposto acima verificar como (ou se) a sociedade participa e mensura a formulação e as decisões de política externa. No que tange ao assunto trazido à tona, nota-se que níveis educacionais, conjuntura econômica, problemas sociais ainda pendentes e transparência pública, dentre outros, são fatores decisivos na percepção social sobre a tomada de decisão em política externa.

Logo adiante (nos capítulos seguintes) tais questões são levantadas pelos autores. O capítulo que segue procura delinear e avaliar como os fatores domésticos influenciam a política externa (*domestic structure approach*). Tal abordagem traz para o campo da Análise de Política Externa condicionantes domésticos estruturais tais como o tamanho da nação, seu desempenho econômica, sua estrutura industrial, suas características geográficas e sua base populacional e inserem esses vetores no cenário cuja decisão vai sendo construída. São citadas na obra autores e categorias de elaboração teóricas, as quais se destacam os arranjos institucionais, a paz democrática, o pluralismo e os limites da ação do estado na arena internacional. Em um mundo globalizado, tendo constituído relações entre atores que criam interdependência, faz-se necessário considerar os atores internos (domésticos) e externos (internacionais) para a concepção da política externa. É o que argumenta Robert Putnam (1988) em seu jogo de dois níveis (*two-level game*), conduzindo a análise e formulação de política externa para uma decisão mais complexa que obrigatoriamente deve considerar o nível doméstico da decisão e a discussão que simultaneamente é realizada no nível internacional. Diante das conversas, diálogos e propostas de acordos realizados em âmbito internacional, deve-se ratificá-las

4. Even within states, the conflicting outlooks and demands of foreign policy bureaucracies, such as the ministries of trade and of defense, clearly influence foreign policy decisions in ways that reflect the primacy of parochial concerns over considerations of national interest.

5. Vale mencionar aqui a versão de Gourevitch (1978).

em nível doméstico, formando, segundo Putnam (1988) um *win-set* considerando as duas arenas⁵.

O capítulo seguinte consiste mais em externar aos leitores uma inquietação existente entre os autores sobre o efeito da perspectiva realista no campo de estudo da Análise de Política Externa. Na verdade, o problema não consiste na perspectiva realista, mas nas diversas tentativas de desvendar outras maneiras de elaborar decisões em política externa e de analisar tais decisões desvinculando-as da posição hegemônica do Estado como ator central. Segundo os autores, vários problemas surgem das tentativas de desbancar o Estado da sua posição central e de trazer para a discussão outros atores relevantes para a construção da política externa. Mas a questão que intriga os autores, também presente em outras obras (HILL, 2003), é que há um vácuo conceitual, epistemológico e ontológico, que retire a centralidade do Estado e insira na análise, adequadamente e bem estruturados, outros atores da cena internacional. Alden e Aran (2012) ressaltam ainda que há uma falha presente no campo de estudo que reduza a responsabilidade do ator estatal na tomada de decisão de política externa. O fato é que a despeito de todas as demais contribuições, o que se fez foi agregar novos atores, concedendo-lhes espaço na elaboração e construção da política externa, tornando a análise mais completa. Mas não se obteve sucesso em reduzir a importância e intensidade da ação do Estado. Ou seja, os estudos de política externa e sua análise (de formulação e tomada de decisão) permanece como sua ciência atrelada a decisão estatal, não mais insulada nesse ator, mas tendo sua influência fundamental oriunda do Estado.

6. Globalization: "a multidimensional contested process that involves an increasing embedding of political, military, economic, social and cultural activities in politically unified (quasi) global sphere of activity" (ALDEN; ARAN, 2012, p. 78).

O capítulo 6 da obra tem como tema central a globalização⁶ e sua influência nos estudos de política externa. Segundo Alden e Aran (2012, p.10), "*since the 1980s, a stimulating and charged debate on globalizations has been taking place in the social sciences, including IR*". O destaque inicial é concedido a David Held e Anthony McGrew e sua formulação de uma Teoria da Globalização (*Globalization Theory* - GT). Diante de um cenário globalizado, integrado, emergem novas questões, tais como a existência de múltiplos atores, a preocupação com a degradação ambiental, com a escalada de violência, as disputas étnicas e territoriais, as migrações, que passam a exigir do analista de cenário e do formulador de decisões em política externa, a existência de um ferramental mais complexo e mais aprimorado para lidar com o ambiente em constante transformação. Contudo, as leituras a respeito da globalização não forma uniformes e fechadas, originando então um acirrado e interessante debate entre autores e suas respectivas correntes teóricas. O primeiro debate citado pelos autores é o debate entre Hiperglobalistas e os céticos (*Hyperglobalists vs. Global Sceptics*). Aqueles denominados de hiperglobalistas ressaltam que as transformações ocorridas na década de 1980 e acirradas na década de 1990, notadamente a revolução na tecnologia de informação e o triunfo do capitalismo e da democracia liberal sobre a proposta antagonista comunista (ALDEN; ARAN, 2012, p. 80), levou a emergência de um espaço global, caracterizado basicamente por um mercado global único cuja maior influência em seu funcionamento consistia na mera existência das forças naturais do mercado. Autores como

John Gray e Kenichi Omae assistem às transformações visualizando diferente seus aspectos e resultados, mas concordam que a grande força que surge no mundo e deve ser considerada por cada formulador de decisões em política externa repousam nas “incontroláveis” forças de mercado. Concepção essa contestada duramente pelos céticos que argumentam que a globalização é uma fase da internacionalização que sempre houve, porém mais acentuada em alguns pontos. No que tange à Análise de Política Externa, foco da obra, o que cabe ser ressaltado aqui é que a capacidade de manobra dos Estados passa a ser questionada. Reação importante à perda de margem de manobra por parte dos Estados é a formação de blocos e o estímulo ao estreitamento da relação entre países de características semelhantes e igualmente afetados pelas relações das nações desenvolvidas. Obstaculizados pela força dos países desenvolvidos e pelas imposições feitas nas relações entre os atores, essas nações reagem buscando um desenvolvimento mútuo. São questões como essas que fomentam por exemplo a formação do G4 e das relações de cooperação sul-sul. Já o grupo dos transformalistas ressaltam que a globalização não é mais que um conjunto de transformações produzidas e acentuadas por questões econômicas. Transformações essas que impactam todas as relações sociais e, por conseguinte, nas ações do Estado e suas decisões no que concerne à política externa. Apesar dos debates empreendidos por essas perspectivas, dois pontos são comuns a todas elas, a saber:

- que a globalização produziu uma substancial mudança espaço-tempo (*spatio-temporal*) nas sociedades; e
- a mudança é de grande profundidade a ponto de revelar uma lacuna entre as formas tradicionais de compreender temas sociais, políticos e econômicos e a nova estrutura social que emerge. Ou seja, a transformação do cenário em termos de complexidade obriga o campo da Análise de Política Externa a rever e adequar seu instrumental analítico de estudo (HILL, 2003).

O capítulo seguinte tem o mérito de alertar aos estudiosos e analistas de política externa para as mudanças e alterações que vem afetando o campo de estudo. Novos fatos tais como a emergência da República Popular da China, o final da Guerra Fria e a ascensão econômica em escala regional e global de algumas nações demandam dos analistas de política externa uma nova visão e uma evolução na forma como as análises serão feitas. Alden e Aran entram para o grupo de autores de obras tais como Valerie Hudson e Christopher Hill, entre outros, que buscam, além de apresentar o histórico e as correntes ideológicas do campo da Análise de Política Externa, alertam para a complexidade do campo e para novos temas assim como novos desafios para aqueles que trabalham na área. Ressaltam ainda que a interação entre os estudos em Relações Internacionais e Análise de Política Externa tem apresentando maior interação apesar de, segundo os autores, constituírem áreas distintas. Por fim, é uma obra que merece destaque na literatura usada por pesquisadores e docentes das áreas da ciência política e das relações internacionais, promovendo a compreensão teórica e estimulando o diálogo entre os campos de estudo.

Referências

- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: a new approaches**. New York: Routledge - Taylor & Francis Group, 2012.
- ALISON, Graham. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**. v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- GOUREVITCH, Peter. The second image reverse: the international sources of domestic politics. **International Organization**. v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Globalisation Theory: approaches and controversies**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Basingstroke: Palgrave, 2003.
- HUDSON, Valerie. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.
- JERVIS, Robert. Hypotheses on misperception. **World politics**. v. 20, n. 3, p. 454-479, 1968.
- JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logical of two-level games. **International Organization**. v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- SMITH, Steve; HATFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SPROUT, Harold; SPROUT, Margareth. **Man-Milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.