

# Política externa, diplomacia e racionalidade do novo século

---

Dawisson Elvécio Belém Lopes\*

---

## RESUMO

Este artigo tenciona difundir um debate sobre o novo papel desempenhado pela racionalidade nos processos de tomada de decisão contemporâneos. É nossa intenção proporcionar uma nova compreensão do tema, à luz dos últimos fenômenos que o sistema internacional perpassa, quais sejam: o crescimento sem precedentes do número de estímulos internacionais, a emergência de novos atores, o estabelecimento de novas conexões sistêmicas, a dificuldade em se considerarem políticas de amplo escopo e longo prazo, em virtude da instabilidade e da imprevisibilidade, etc. Tomada de decisão em política externa e os meios diplomáticos de implementação desta política são temas também contemplados por este artigo.

*Reason is, and ought only to be, the slave of the passions.*  
(David Hume)

**O** presente artigo insta um debate mais detido sobre as novas configurações do processo de tomada de decisão em política externa contemporânea, à luz da teoria da escolha racional. A temática que será visitada permite-nos uma série de diferentes abordagens e ângulos de exploração. Para os propósitos deste trabalho, intentaremos, por meio de estimulação ampla e indireta, contemplar algumas questões estruturais, devotando especial atenção aos processos de for-

---

\* Graduando em Relações Internacionais pela PUC Minas.

mulação e implementação, via corpo diplomático, da política externa. Adiante, num segundo estágio, buscaremos avaliar quais são os principais desafios que se delineiam para os líderes e as agências governamentais, encarregados do processo decisório nos Estados, em que pesem não apenas as transformações sistêmicas, como também as decorrentes e novas características processuais da tomada de decisão. Por fim, não nos furtando de uma conclusão, questionaremos o papel da racionalidade, em face do processo de tomada de decisão em política externa contemporânea.

## CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

Antes de adentrarmos a substância deste artigo, convém estabelecermos critérios e definições que nos pareçam apropriados para uma exploração satisfatória da questão. O desafio a que nos propomos, desde logo, é o de analisar os meandros do processo de formulação e implementação, pela via diplomática, da política externa frente às transformações sistêmicas. Tal objetivo nos impõe a necessidade de explicitar conceitos que serão resgatados no decurso da investigação, com especial distinção a dois deles, a saber: “política externa e diplomacia”; não de ser considerados, bem assim, muitos daqueles postulados atinentes aos conceitos supramencionados, como forma de proporcionar uma leitura conexa e crítica deste trabalho.

Para o estudioso Karl Deutsch (1979)

a política externa de cada país diz respeito, em primeiro lugar, à manutenção de sua independência e segurança e, em segundo lugar, à promoção e proteção de seus interesses econômicos, sobretudo os de grupos mais influentes. Profundamente ligados a esses interesses – pelo menos no caso das grandes potências – estão a preocupação de resistir a qualquer penetração e manipulação por parte de países e ideologias estrangeiras e um imprudente esforço para conseguir certo grau de penetração e manipulação em outros países. Finalmente, intimamente relacionadas com a segurança nacional, bem como os interesses econômicos e militares – inclusive clandestinos – de cada grande potência, estão suas diretrizes políticas de ajuda econômica a nações estrangeiras, assim como seus esforços para difundir sua própria propaganda nacional e ideológica em países estrangeiros e seu apoio a missões de intercâmbio cultural e científico que favorecem àquele objetivo. (p. 119)

Buscaremos, em um só tempo, matizar o conteúdo desta definição clássica de política externa, reconhecendo-lhe o contexto – claramente, o da era bipolar.

e a filiação teórico-metodológica do autor. Partirá desta primeira citação um debate entre perspectivas conceituais, fornecendo as bases para a elaboração dos estudos posteriores.

Como elemento preliminar desta análise, chamamos a atenção para o fato de que, na análise clássica de política externa, o Estado é detentor do monopólio sobre as ações de política externa. O governo estatal é o único agente formalmente dotado da prerrogativa de estabelecer negociações com outros Estados igualmente soberanos e autônomos em suas decisões.

De fato, reconhecemos a existência de outros atores relevantes para os processos decisórios na arena internacional – podendo estes inclusive influenciar, constranger ou efetivamente proceder a uma série de ações. Os *inputs* não-governamentais não são negligenciáveis, e serão tanto melhor assimilados quanto mais aberto e democrático for um governo (Lima, 2000). No entanto, não podemos, por exemplo, conceber a hipótese de uma organização não-governamental executando política externa, *stricto sensu*. Podemos e devemos, com efeito, pensá-la como um dos novos atores que moldam o processo, a partir da qual emana certo grau de poder,<sup>1</sup> determinando, em alguma medida, o curso das ações.

A julgar apenas pelo conceito empregado por Deutsch, ter-se-ia a impressão de que qualquer ação de política externa deveria passar, prioritariamente, pelos campos da segurança, da independência e do interesse econômico do Estado e das elites.<sup>2</sup> Além de lacunosa, a definição nos parece dar peso desproporcional aos fatores. Se, por um lado, alguns temas candentes da agenda internacional permaneceriam não contemplados, argumenta-se, por outro, que a ênfase em considerações estratégicas e militares poderia guiar-nos a uma visão distorcida das relações internacionais contemporâneas.

Rogando-nos o direito de rever tal conceito, buscaremos uma abordagem que amplie o horizonte desses interesses estatais, ora considerando novas temáticas, ora revendo o peso relativo das variáveis em função das quais oscilam as decisões de política externa. Conquanto se tenha em mente a eventual importância que fatores estratégicos e militares venham assumir – em tempos de guerra, por exemplo –, optamos por um enfoque que equilibre doutra maneira as priori-

---

<sup>1</sup> Em Weber, “poder” será entendido como “a probabilidade que um ator, dentro de uma relação social, estará em posição de realizar sua própria vontade, apesar da resistência de outro ator social e independentemente da base sobre a qual essa probabilidade se apóia”. (*apud* Gonçalves, 1999, p. 41)

<sup>2</sup> A definição empregada por Karl Deutsch nos parece um tanto imprecisa, uma vez que o autor se utiliza de termos bastante genéricos, tais como “segurança” e “independência”, sem esclarecer-lhes as acepções verdadeiramente pretendidas.

dades de política externa. Noutro plano, em face da dissolução da clivagem Leste/Oeste, vimos considerar inoportuna a colocação de que é meta precípua da política externa de um país a defesa contra a infiltração de ideologias. Parece-nos refletir claramente as preocupações da era da Guerra Fria, não se tratando, desarte, de uma definição que deva perpassar incólume os tempos.

Toda ação de política externa deve implicar, em regra, uma coordenação entre os fins pretendidos pela instância governamental e o emprego dos meios adequados para atingi-los. Tanto mais acertada terá sido uma decisão de política externa quanto mais produtivos e duradouros forem os resultados obtidos a partir dela. Mais elaboradamente, uma ação de política externa admite duas esferas, uma formal e outra material. O professor Zeev Maoz (1990), em seu clássico **National choices and international processes**, entende que a separação entre as esferas, apesar de não definitiva, permite um exame das relações entre as propriedades procedimentais da tomada de decisão e a adaptação substantiva dos resultados. Noutros termos, permite-nos inferir se “bons” resultados se relacionam a “bons” processos de tomada de decisão, e vice-versa.

Assim, somos levados a derivar, por exemplo, que no âmbito de um foro diplomático multilateral, a adoção de estratégias que privilegiem o unilateralismo tenderá, progressivamente, à inadequação e mesmo à ineficácia. Perderá em sustentação e legitimidade, contrariando, portanto, a lógica reinante da “produtividade” e “durabilidade”. Entendemos, então, a tomada de decisão em política externa como a busca de um Estado pela “maximização dos recursos de que se dispõe em dado momento, valendo-se dos instrumentos apropriados”. Tais instrumentos poderão oscilar desde a mais irrestrita cooperação tecnológica ao mais hermético boicote comercial, dependendo das características de política externa dos países em interlocução e dos interesses governamentais em jogo.

Contudo, seria ingênuo – e nos desviaria dos objetivos deste trabalho – imaginar uma política externa “pura”, absolutamente imune às políticas de poder, aos condicionantes econômicos, às ideologias, à busca do prestígio ou mesmo às relações interpessoais e ao perfil de seus formuladores e executores. Apenas subtraindo-lhe toda a pressão exercida por esses vetores, poderíamos imaginar a política externa como resultante de um processo de equacionamento de escolhas racionais das partes envolvidas. Assim, temos que a racionalidade pode ser limitada por contingências, bem como por fatores pessoais, organizacionais e burocráticos. (Duroselle, 1999)

A tomada/implementação de decisão em política externa passa por condicionantes estruturais. Na doutrina prevalecente, reconhecem-se ambas as moda-

lidades de condicionantes: os de natureza interna e os de natureza externa. As ações da política externa, dessa maneira, serão subproduto de uma síntese entre a “vontade” governamental e a “razão” sistêmica (Lafer *apud* Fonseca, 1998) de modo que os resultados pretendidos nem sempre poderão ser controlados pelo formulador/implementador dessas políticas.

Utilizaremos aqui um modelo simplificado do processo de tomada de decisão no âmbito governamental. Para tanto, serão consideradas duas alternativas de implementação da política externa: (1) a via pacífica, por intermédio da Chancelaria e demais agências governamentais; e (2) a via bélica, manifesta através das forças armadas. Este artigo centrará o seu foco sobre a diplomacia e os meios de “implementação pacífica” da política externa. A simplificação nos é proposta por Raymond Aron (1979), no clássico **Paz e guerra entre as nações**, e tem as suas origens na máxima clausewitziana de que “a guerra é a continuação da política, por outros meios”. Na concepção disjuntivista de Aron, é possível também uma outra leitura: “a de que a diplomacia, esta é continuação da guerra, por outros meios”.

Esquemáticamente:

- As ações legítimas de política externa se relacionam a um grupo restrito de atores – cuja soberania é consentida internacionalmente –, manifestando-se formalmente pela via político-administrativa do Estado; no entanto, não podemos negligenciar os *inputs* (estímulos) de outros atores na formulação e implementação da política externa;
- Tais ações visam a maximizar resultados, em função da vasta gama de interesses do Estado. Sobre essas ações incidirão pressões multiformes, que tenderão a inibir a racionalidade pura do processo;
- Da escolha de uma estratégia de política externa, tem início uma série de decisões subordinadas, pois os agentes de execução – forças armadas e “diplomacia” – são numerosos. Os agentes de execução, dos chefes aos subordinados, executam ou adaptam esses planos. (Duroselle, 1999, p. 125)

## DA FORMULAÇÃO

### Metodologia de análise em política externa

Um dos debates mais conturbados, respeitante à escolha racional, é justamente o que envolve a metodologia de análise de política externa. Sumariamente, o cerne do conflito reside na discordância entre duas perspectivas: uma, a que

considera o processo da escolha política como análogo ao da escolha individual (modelo do ator unitário); outra, a que afirma que o “processo político deve ser entendido em termos de desejos, crenças e ações de uma entidade supra-individual, a sociedade”. (Elster, 1994)

Consistente é que, para os adeptos do modelo do ator unitário, há uma inadequação quando do estudo de democracias pluralistas. A escolha individual tende fortemente ao auto-serviço, à auto-saciedade, em detrimento dos interesses coletivos. Logo, o modelo individualista aplicar-se-ia com mais proficiência a regimes autoritários.

Outro grande obstáculo à analogia do ator unitário é a natureza excessivamente personalista do centro de decisões. Diferentemente da escolha de base societal, a escolha consoante o modelo individualista é violentamente afetada por subjetivismo, o que distorce a busca por resultados ótimos, meta básica de qualquer política externa.

Irrefutável, também, é o fato de que os indivíduos têm um eixo, um centro organizacional. Na lógica do ator unitário, a formulação de uma ação implicará, quase necessariamente, o desejo e a capacidade desse ator em arcar com a sua implementação. Não haveria hiato, pois. Aqui está o ponto crucial da nossa crítica, uma vez que uma sociedade não tem um centro (Elster, 1994, p. 121). E, como sustenta Graham Allison (*apud* Maoz, 1990, p. 42), “não há liderança no vácuo”, ou seja, há que haver um contexto social que respalde o líder. A tomada de decisão é um processo fragmentário, embora se busque sempre estabelecer “pontes” entre as várias instâncias relevantes ao processo. Tendo em conta os fins perseguidos pelo artigo, nada mais apropriado do que uma preferência pelo segundo método de análise, qual seja, o que trabalha com a entidade “supra-individual”, a sociedade. Além de refletir com mais verossimilhança as reais tomadas de decisão, na maioria dos Estados, permitem que estudemos, com maior grau de detalhamento, os processos centrais e periféricos às decisões.

### **Tomada de decisão em política externa**

A tomada de decisão é um processo de resolução de problema através do qual um indivíduo, grupo ou organização escolhe, entre os cursos alternativos de ação (ou inação), aquele designado para resolver um problema particular ou um conjunto de problemas. (Snyder, Bruck & Sapin *apud* Maoz, 1990, p. 38)

Ponto nevrálgico deste ensaio é exatamente a compreensão do processo de tomada de decisão. Em especial, a idéia de que se trata verdadeiramente de um

processo, e não de um simples ato de escolha. Baseando-nos na categorização proposta pelo professor Zeev Maoz, elaboramos o seguinte esquema:

- *Diagnóstico*: Trata-se da identificação do problema e de seu esclarecimento, para efeito de tomada de decisão. Este estágio envolve a definição da situação, no que se refere à magnitude da ameaça ou da oportunidade que o problema percebido desencadeia.

Têm sido recorrentes as falhas dos tomadores de decisão em identificar, com rapidez e eficiência, a conjuntura que se avulta. Justificam-se pela dificuldade que há em se discernir as demandas do sistema – que são incontáveis –, estabelecendo-se as prioridades. Não obstante, a obsolescência das ferramentas com as quais esses dirigentes contam (e.g., burocracia rígida e estanque, aparelho estatal sobrecarregado, sistema político viciado etc.) vão inviabilizando progressivamente qualquer resposta mais consistente. Considere-se inclusive que, com a progressiva diluição de fronteiras, os líderes dispõem de instrumentos cada vez mais fracos para a regulação doméstica.

- *Busca de opções*: Outra etapa complexa, já que implica explorar todas as possíveis manobras políticas, presumindo-lhes os resultados. Em geral, esta etapa se associa a outra, a da revisão. Os tomadores de decisão coletam e processam as informações, tentando estabelecer estimativas dos resultados. Mais uma vez, erros de cálculo ocorrem em virtude da imprevisibilidade do sistema, ainda que se conte com informações precisas e com a perícia dos agentes executores. As mudanças drásticas introduzidas na cena internacional a partir dos anos 70 e 80 do último século acrescentaram um ingrediente de instabilidade perene, haja vista as constantes flutuações do mercado financeiro ou as súbitas erupções de guerras civis nos quatro quadrantes. Este é, sem dúvida, um fator que obstaculiza o (já difícil) processo de racionalização da política externa.
- *Avaliação*: Compreende a identificação de objetivos ou valores afetados pela resolução do problema, bem como a análise de custo-benefício para se atingirem aqueles objetivos. Cada opção é avaliada de acordo com a extensão em que ela maximiza ou satisfaz certos critérios que o tomador de decisão persegue, ou minimiza o perigo de outros valores serem postos em risco. A plausibilidade de cada opção é mensurada e julgada, levando-se em conta o ônus associado à sua implementação.

Esta fase, historicamente, é a que mais abriga erros. E os erros, no mais das vezes, são cometidos quando se calculam ônus e bônus, dispêndios e proventos. Um erro comum, que mereceu inclusive citação numa obra célebre de Hans

Morgenthau (*In defense of the national interest*), é aquele referente à super ou à subestimação da capacidade (em Morgenthau, entendida como “poder”) do ator.

Numa transcrição adaptada da obra de H. Morgenthau, o trecho que trata de erros típicos de avaliação traz:

Em outras palavras, o primeiro erro consiste em não correlacionar o poder [capacidade] de uma nação [ator] com o poder de outras nações; o segundo consiste em não correlacionar poder real, numa certa época, com poder eventual, num tempo futuro; e o terceiro consiste em não correlacionar um fator de poder com os outros, da mesma nação.<sup>3</sup>

A analogia é válida, posto que, para Morgenthau, os únicos atores a serem considerados no sistema internacional são justamente os Estados-nação. Assim, a nossa reflexão sobre a avaliação da capacidade dos atores requer adaptações, a fim de se alargar o escopo desse mesmo sistema internacional, reconhecendo-lhe a existência de outros atores relevantes.

*Escolha:* É a seleção de uma opção para tratar o problema. O processo repousa em certos critérios, que determinam o modo como as preferências são ordenadas, a natureza das opções aceitáveis ou inaceitáveis, bem como o grau de comprometimento a uma certa opção política. Muitos dos erros cometidos nesse estágio poderão ser resultantes de erros em etapas anteriores.

*Implementação:* Talvez corresponda à etapa mais sensível de todo o processo de tomada de decisão e, por isso, será explorada com maior acuidade na próxima seção deste artigo. Lembramos novamente que, de acordo com o modelo que adotamos, estaremos trabalhando com a implementação, via corpo diplomático, da política externa.

Impende, ainda, ressaltarmos que, para os efeitos pretendidos por esta primeira especulação teórica, muitas das filigranas do processo foram postas de lado, por ora. Mais importante, no nosso entendimento, é fornecer a perspectiva de integração orgânica entre política externa e diplomacia, de modo que possamos, oportunamente, decifrar a maneira como fatores intrínsecos e extrínsecos a esse contínuo amoldam o processo racional da tomada de decisão.

---

<sup>3</sup> Tradução livre de Morgenthau (1983). A inserção dos vocábulos “capacidade” e “ator”, entre as chaves, são deliberados, e de inteira responsabilidade do autor do artigo.

## DA IMPLEMENTAÇÃO

A implementação da política externa afigura-se como a transformação do compromisso verbal assumido em ação observável. E, nos limites deste estudo, atemo-nos à implementação da política externa pela via diplomática. Não que desconsideremos outros meios de implementação – nomeadamente em períodos belicosos. Adotando a lógica disjuntivista de Aron como fio condutor desta análise, trazemos o entendimento de que a natureza do sistema internacional é ambivalente por excelência. Não há registros históricos de paz ou de guerra absolutas. Por isso, falamos de barreiras tênues entre as ações da Chancelaria e das Armas.

Duroselle (2000) ilustra a passagem, com dizeres emblemáticos: “Mesmo em plena paz, o espectro da guerra está sempre presente nas relações internacionais, pela desconfiança, pelo armamento, pelas lembranças mal cicatrizadas, pelo temor sobre o futuro” (p. 315). Adicionamos que, também em plena guerra, pululam manifestações de paz, como a assistência humanitária aos flagelados de guerra, o estabelecimento de corredores de paz, as tentativas de negociação diplomática etc.

Contudo, não é objeto deste estudo tratar as relações entre guerra e paz. Em verdade, é nossa intenção primeira dar enfoque à implementação predominantemente “pacífica” (aqui entendida simplesmente como a renúncia ao emprego de armas) da política externa. Neste sentido, cabe-nos uma breve análise sobre a função do diplomata, claramente o principal agente implementador de política externa em tempos de paz.

Enriquecem o corpo deste estudo as palavras do secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe de Seixas Corrêa (2000), sobre as atribuições e desafios do diplomata:

Pela própria natureza de suas funções, o diplomata acha-se obrigado a lidar constantemente com as disjuntivas entre a razão do Estado e a razão do homem, entre interesses unilaterais e demandas coletivas, entre as conveniências de um mundo ainda caracterizado pela soberania de seus componentes estatais e as exigências do multilateralismo e do transnacionalismo. (p. 22)

Este ponto é digno de comentários. Percebamos, em primeiro lugar, que os mesmos dilemas enfrentados quando da elaboração da política externa se repetem no momento da implementação. Quando representa o seu país em negociações, o diplomata reproduz os mesmos questionamentos feitos previamente, reportando-nos novamente ao problema da tomada de decisão. A escolha racio-

nal, aplicada à política externa, pressupõe sempre um respaldo societal, um atendimento às demandas da coletividade, ao interesse governamental, à chamada “razão de Estado”. No entanto, não raro, o caráter institucional e impessoal da tomada de decisão em política externa tem de passar por duras provas, já que ele se mescla a alguns condicionantes. A fala do secretário-geral Seixas Corrêa apenas vem corroborar a tese de que a fase da implementação é das mais sensíveis, decididamente, posto que todas as decisões, subordinadas à decisão tomada na mais alta instância deliberativa, dependerão de:

- a) boa comunicação (“pontes”) entre agentes formuladores e agentes implementadores;
- b) capacidade do implementador em arcar com as respostas do formulador; e
- c) manutenção do interesse institucional acima de qualquer outro.

“Noves fora” a influência de fatores pessoais, organizacionais e burocráticos, iniciamos uma breve reflexão sobre o papel desempenhado pelo diplomata no contínuo da tomada de decisão em política externa. Registramos aqui um conceito clássico de diplomacia, emprestado pelo pensador Martin Wight (1985): “A diplomacia é o sistema e a arte da comunicação ente os Estados. O sistema diplomático é a instituição-mestra das relações internacionais”. (p. 91)

E, noutra passagem, referente à função do agente diplomático:

O agente diplomático possui três funções: de comunicação, de informação e de negociação. Ele é o representante do seu próprio governo, que transmite e explica suas mensagens ao governo junto ao qual ele se encontra acreditado, e que transmite as mensagens do governo estrangeiro de volta para seu próprio governo com seus comentários. De acordo com instruções recebidas, ele negocia com o governo estrangeiro. Além disso, ele envia a seu governo toda informação que possa obter a respeito do país onde ele está servindo e que julgue ser relevante para a elaboração da política. (p. 93)

Dentre as funções do agente diplomático acima arroladas, a que nos parece mais diretamente relacionada com o processo de execução da política externa é a da negociação. O representante da Chancelaria será responsável pelas negociações nos fóruns diplomáticos, exercendo (e estando sob) pressões das mais variadas naturezas. Como nota Aron (1979, p. 89), é difícil falar-se numa diplomacia pura, ou seja, no puro exercício da persuasão. Os negociadores diplomáticos farão uso, em suas missões, de um leque de possibilidades e capacidades de que dispõem, sejam elas econômicas, políticas, científicas ou militares, geralmente inseridas num intrincado processo do multilateralismo decisório.

A capacidade de resistir à potência alheia depende (principalmente, em nosso caso) dos meios legítimos em cada época, pelo costume internacional. Se pensarmos no contexto internacional dos séculos XVIII e XIX – era das paixões, do romantismo e da eclosão dos nacionalismos –, entenderemos facilmente a necessidade de expansionismo “imaneente” dos Estados, de conquista, de “espaço vital”. Da mesma forma, os meios não violentos são preponderantes para a execução contemporânea da política externa. A diplomacia de nossos dias prioriza as ações concertadas, de cooperação e de governança global, de crescimento do número de agências e instituições internacionais – haja vista a expansão dos regimes, do escopo do direito internacional e dos estímulos não-estatais. Tudo isso implica dizer, dentre outras coisas, que os processos de decisão governamental são cada vez mais permeáveis, tanto às conjunturas da ordem interna, quanto à da ordem externa.

## DAS CONDICIONANTES EM POLÍTICA EXTERNA

Antes de procedermos à análise dos novos desafios da política externa contemporânea, convém entendermos como a racionalidade pode ser altamente inibida, dadas as contingências que influenciam o processo de tomada de decisão.

Em primeiro lugar, é fundamental que se considerem as condições de pressão que incidem sobre o tomador de decisão. A classificação, apesar do pouco valor teórico que se lhe atribui, sugere que estímulos relacionados ao processo de decisão possam causar uma variação na percepção do meio, por parte do tomador de decisão. A necessidade de reações abruptas, em virtude de mudanças rápidas do meio, pode também alterar a substância das medidas a serem tomadas, inibindo a racionalidade.

À guisa de ilustração, alguns autores (Mintzberg *apud* Maoz, 1990, p. 39) admitem três condições hipotéticas de pressão:

1. *Oportunidades*: A pressão que se exerce na decisão é mínima;
2. *Problemas*: Invocam pressão intermediária na decisão, pois envolvem uma combinação de ameaças e oportunidades;
3. *Crises*: Geram intensa pressão, por ameaçarem valores centrais do tomador de decisão, logo demandando soluções imediatas. A teoria da escolha racional é, destarte, severamente desafiada.

Em adição à pressão exercida pelas condições hipotéticas acima arroladas, gostaríamos de introduzir novos elementos à análise de política externa. Com

esse intento, recorreremos à moldura teórica elaborada pelo professor Jean-Baptiste Duroselle (1999, p. 225), em **Todo império perecerá**, que congrega uma série de fatores determinantes do processo de tomada de decisão.

Para Duroselle, há uma classificação possível das decisões, que é adotada por Estados modernos. Com isso, demonstra-se a natureza multifacetada do processo de decisão, assumindo-se que este é condicionado por uma série de micro e macro fatores, conjunturais e estruturais.

Assim, segundo a natureza da decisão, esta pode ser “política, econômica, ideológica ou de prestígio”; segundo o tamanho dos grupos envolvidos: “nacional, importante, limitada, individual”; segundo o grau de violência implicada: “dramática, perigosa, não perigosa, insignificante”; segundo os custos: “perniciosa, cara, a custo reduzido, sem custo”; segundo a urgência: “imediate, urgente, com prazo fixo, sem prazo fixo”; segundo a necessidade de uma escolha: “inevitável, evitável, criativa, gratuita”.

Dentro dessas categorias há inúmeras combinações possíveis. Imaginemos, como exemplo, que o governo brasileiro convidasse um presidente africano para uma visita diplomática. Tratar-se-ia de decisão política de escopo bastante limitado, não perigosa, a custo reduzido, sem prazo fixo quanto à urgência e gratuita quanto à necessidade. Note-se que vários foram os fatores ponderados e que, no cômputo geral, a decisão implica baixos dispêndios e baixos proventos.

O que dizer, por exemplo, de um envio de tropas do governo norte-americano ao território de Israel, quando da precipitação de conflito armado entre judeus e palestinos? Decerto, falamos de uma medida custosa, sob todos os aspectos. Apresenta não apenas natureza política, mas talvez ideológica e de prestígio. Envolve grupos nacionais (e internacionais), é dramática quanto à violência aplicada, perniciosa em relação aos custos, imediata quanto à urgência e talvez inevitável, diante das opções.

Tradicionalmente, o processo de tomada de decisão tem sido considerado distante das ciências cognitivas. Dentro da definição clássica, é visto como totalmente livre e racional. Segundo Laroche e Nioche (*apud* Machado da Silva *et al.*, 2000), é

livre porque está desconectado da ação, que lhe é subordinada (daí a distinção entre formulação da estratégia e sua aplicação) e racional porque este pensamento segue apenas o processo concebido e conveniente para os dirigentes: uma racionalidade elaborada, às vezes, como integração entre fins (os objetivos estratégicos) e meios (as ações estratégicas) e como consequência lógica de etapas de um raciocínio (diagnóstico, avaliação das alternativas, escolha, implementação).

Vimos considerar tais aspectos da definição clássica como duplamente incompatíveis com o estudo moderno dos processos de tomada de decisão em política externa. Em primeiro lugar, por tomar os processos de formulação e implementação dissociadamente. Como já visto anteriormente, tal perspectiva atende apenas a propósitos didáticos. Por se tratar de uma complexa cadeia de transmissão e assimilação de estímulos, qualquer disfunção numa das engrenagens deste aparelho pode acarretar graves distorções entre a deliberação primeira e a execução última de uma ação em política externa. A relação de visceral dependência apenas ressalta a natureza orgânica deste contínuo. Ainda, durante o processo de desenvolvimento da reflexão estratégica, incorporam-se vetores organizacionais que restringem o campo de aplicação do modelo racional. Evidências empíricas demonstram que fatores como a estrutura, a política e o poder, a cultura organizacional e mesmo as emoções e o acaso afetam o alcance da decisão estratégica racional do dirigente (Machado-da-Silva *et al.*, 2000, p. 5). Sem delongas, este seria o segundo ponto de nossa discordância.

A teoria da racionalidade limitada, proposta por Herbert Simon (*apud* Machado-da-Silva *et al.*, 2000), estabeleceu o quadro de referência para a compreensão dos limites cognitivos dos dirigentes. Apontando a limitação do ator econômico clássico, que procura a maximização de objetivos consistentes, Simon introduziu um primeiro elemento cognitivo no modelo tradicional de decisão: as crenças, que “não são descobertas a partir de um cálculo para a otimização, mas, sobretudo, são formadas como hipóteses simplificadoras” (p. 6). Essas hipóteses têm sua origem não no cérebro dos indivíduos, mas dentro do sistema social no qual eles interagem.

Outros autores demonstraram as limitações cognitivas na tomada de decisão estratégica. Laroche e Nioche tentaram isolar o viés cognitivo sobre as etapas do processo racional de tomada de decisão estratégica (ver Quadro 1). “Nota-se que o viés cognitivo tem como efeitos o empobrecimento, a focalização e o enrijecimento da reflexão estratégica”. (Machado-da-Silva *et al.*, 2000, p. 6)

Neste sentido, uma tomada de decisão em política externa pode ser mais espinhosa do que aparenta, num primeiro momento. E somente quando trabalhamos com situações empíricas, pressionados por todo o tipo de considerações, é que conseguimos ter uma noção mais aproximada daquilo que a posição de tomador de decisão implica.

**Quadro 1**  
**Viés cognitivo e tomada de decisão**

| Viés cognitivo   | Efeitos   |
|--|---|
| <i>Ancoragem</i> : o decisor está atado a seu julgamento inicial e pouco sensível à informação nova e divergente.  | Não percepção dos indícios e desvios.   |
| <i>Comprometimento e escalada</i> : o decisor persegue a ação, comprometendo-se ainda mais se ela não produz os efeitos esperados.   | Minimização dos desvios, não revisão da estratégia.   |
| <i>Raciocínio por analogia</i> : o decisor transpõe o caso simplificado conhecido ao caso complexo.  | Supersimplificação do problema, estratégia não pertinente.  |
| <i>Focalização sobre uma solução preferida de antemão</i> : o decisor não vê senão as vantagens da solução que ele prefere a priori e os inconvenientes das outras soluções. | Poucas soluções verdadeiramente estudadas, rejeição prematura, avaliação insuficiente da solução preferida. |
| <i>Falsa representatividade</i> : o decisor generaliza abusivamente a partir de situações passadas de ensaios, experiências, casos.  | Má apreciação das conseqüências da solução.   |
| <i>Ilusão de controle</i> : o decisor superestima seu grau de controle sobre o curso dos eventos.  | Má apreciação dos riscos.   |
| <i>Desprezo das soluções não completamente descritas</i> .   | Rejeição prematura das soluções.  |

Fonte – Adaptado de Laroche & Nioche *apud* Machado-da-Silva *et al.*, 1994

## DOS NOVOS DESAFIOS

A condução da política externa defronta-se com grandes desafios nesse novo século. Novos atores, novos meios, novos fins. Um sistema internacional efervescente de demandas e que requererá, cada vez mais, líderes capazes de responder apropriadamente a essas demandas.

Para o cientista político David Held (1991),

o significado de um processo de decisão nacional [hoje] tem de ser explorado em um contexto de um complexo multinacional, de uma sociedade internacional multilógica, e de uma enorme gama de instituições, globais e regionais, atuais e nascentes, que transcendem e medeiam as fronteiras nacionais. (p. 208, Trad. livre)

Com o crescimento das interconexões globais, em vários setores chave, como a economia, a política, as comunicações e o direito, e com a crescente permeabi-

lidade das fronteiras, desenha-se um sistema global interdependente, altamente fragilizado diante das oscilações de recursos, ideologias e tecnologias. No bojo dessas transformações, é fato que o controle sobre os resultados da política externa se diluem.

Deste modo, os líderes globais terão de se posicionar diante de:

#### **Aumento sem precedentes do número de estímulos no sistema internacional**

- Formuladores e executores são desafiados a trabalhar com um conjunto de cerca de duzentas unidades de Estados soberanos, em diferentes graus de desenvolvimento econômico, social e institucional. O fenômeno da multiplicação dos Estados nacionais advém de meados da década de 1950, quando se inicia o processo de descolonização. A partir de então, cerca de cem unidades nacionais se somaram àquelas cuja soberania já se reconhecia anteriormente;
- Para além do prisma estado-cêntrico, ressaltemos a inexorável marcha ao transnacionalismo e ao multilateralismo complexo. Quando as coisas são tratadas neste nível, admitimos não apenas um estrondoso aumento dos estímulos no sistema, mas também uma diversificação enorme deles. Novos atores e temas passam a ser contemplados, dando ensejo ao estabelecimento de novas relações sistêmicas. Cabe menção especial às chamadas novas ameaças. Situações de emergência humanitária, graves violações dos direitos humanos, combate ao terrorismo, ao narcotráfico e ao crime transnacional, subversão da ordem democrática, proliferação de armas de destruição em massa etc. constituem-se em questões geradoras de instabilidade e incerteza. Não só a resolução direta dessas questões é tarefa dos líderes globais, como também a resolução dos problemas que tais “ameaças” indiretamente engatilham.
- Aumento no número de estímulos vem acompanhado pelo aumento da chamada “velocidade institucional”, ou seja, as interações se dão de forma rápida e em profusão, dada a diminuição dos custos operacionais. Com isso, qualquer desequilíbrio no sistema tende a se propalar mais rapidamente, elevando os níveis de incerteza dos tomadores de decisão.

#### **O dilema da democratização da tomada de decisão em política externa**

Citando Amâncio Jorge de Oliveira (Carta Internacional, v. 8, n. 85), “[o] fato de termos um processo decisório centralizado, e pouco permeável aos *inputs* não-governamentais, acaba por promover uma política externa coerente, estável

ao longo do tempo, mas, simultaneamente, pouco inovadora e com baixa legitimidade social”.

- O dilema de conciliar, em um só tempo, respaldo societal com eficiência é outro tópico que deverá afligir os tomadores de decisão neste novo século. Em primeiro lugar, em virtude da pressão democratizante por que passamos em vários países do mundo (vide com especial atenção o caso do Brasil). É a ocorrência da chamada internalização (ou domesticação) da política externa, ditada pela demanda por transparência e *accountability*<sup>4</sup> na gestão pública dos assuntos internacionais;
- Também, porque se faz necessária, diante do novo cenário, uma política externa que seja estável – a fim de inspirar confiança nos demais Estados – e que possa responder às novas tendências de forma criativa – desafio dos maiores para um corpo diplomático tradicionalista;
- Por fim, pela simples constatação de que a ausência de legitimidade interna leva à corrosão da governabilidade (interna) e à dificuldade de se sustentarem posições no espectro internacional.

#### **Alterações de natureza processual no sistema internacional**

- Estímulos em profusão, minando a capacidade dos Estados de discernir prioridades e responder às demandas sistêmicas. Paralelamente, há o enfraquecimento dos mecanismos governamentais para a regulação doméstica, fenômeno decorrente da diluição progressiva das fronteiras nacionais;
- Dificuldade de se estabelecerem políticas para médio e longo prazos, decorrente da falta de visibilidade no interior do sistema. Os níveis de incerteza, associados à profusão dos estímulos e às novas relações sistêmicas tornam difícil o exercício de prospecção, uma vez que não há plataformas sólidas sobre as quais amparar as estimativas para tomadas de decisão;
- Dificuldade em se estabelecer conexões sistêmicas, especialmente entre a formulação e a implementação. Em tempos de mudanças bruscas, a estratégia de construção das “pontes” é substituída pela de transmissão “saltatória” dos estímulos. O novo formato pode gerar um descompasso entre os comandos do chefe e a implementação do agente subordinado

---

<sup>4</sup> Por *accountability* entende-se a responsabilidade do governante pelos efeitos de suas políticas, com permeabilidade às críticas e demandas da coletividade.

- A transferência dos centros de tomada de decisão, gerando constrangimentos para os dirigentes. Fazemos alusão aos processos através dos quais comunidades políticas se tornam integradas, quais sejam, a emergência dos regimes, da governança global e de entidades supranacionais, aliada à forte presença do multilateralismo decisório e da integração regional. Ernst Haas define essa nova integração como um processo pelo qual “atores políticos, de distintas configurações nacionais, são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existent”. (Pfaltzgraff & Dougherty, 1996, p. 433)

Esses são os grandes desafios enfrentados pelos tomadores/executores de política externa contemporânea. Não somente lidar com esse novo aparato sistêmico, mas responder às novas demandas, no tempo apropriado, sempre otimizando os resultados de acordo com o interesse nacional/governamental.

Logo, explicar e compreender essas novas formas de política externa/diplomacia contemporâneas e as possibilidades que se abrem (ou se fecham) para os Estados, organizações governamentais e não governamentais, organizações internacionais e empresas transnacionais, e mesmo para os cidadãos comuns, reveste-se de vital importância no contexto político internacional do novo século.

## DA RACIONALIDADE

A esta altura, questiona-se: qual seria o papel da racionalidade na tomada de decisão em política externa contemporânea? A resposta a esta pergunta merece a nossa apreciação, já que nos guia diretamente às conclusões que se puderam extrair da elaboração deste ensaio.

A primeira indagação que deveria ser feita, na realidade, é: “Existe racionalidade no processo de decisão em política externa?”. Decerto que há, ainda que de forma limitada. Em linhas gerais, o raciocínio decisório nas principais instâncias governamentais se estrutura em total conformidade com os esquemas da teoria da escolha racional. No entanto, essa mesma racionalidade é sistematicamente inibida, coibida, reprimida, seja por fatores internos ao processo decisório, seja por fatores externos. Ainda hoje, os estudos sobre o viés cognitivo se apóiam no modelo racional de tomada de decisão e, assim, incorporam uma série de seus corolários. Por exemplo, pressupõe-se que há um decisor bem identificado, um momento bem definido de decisão e uma consciência clara da situação. O

que se procure é isolar os fenômenos (ou vieses) que interferem na racionalidade do estrategista. Porém, como observam Laroche e Nioche (*apud* Machado-da-Silva, 2000, p. 7), uma classificação geral desses vieses é extremamente difícil, pois exigiria um recenseamento exaustivo das situações. A tendenciosidade cognitiva se manifesta de formas inumeráveis: podem ter uma origem organizacional (por exemplo, um sistema de informação mal concebido), individual (por exemplo, o estresse), ou a própria interação entre os indivíduos. Assim também são inúmeros os atenuantes que se devem aplicar ao modelo racional, de modo que se tornaria irrealista face aos processos de decisão observados. Os vieses cognitivos também consideram o pensamento estratégico puro sob um ponto de vista lógico e ignoram a substância das decisões estratégicas e a complexidade dos fenômenos cognitivos. (Machado-da-Silva *et al.*, 2000, p. 8)

Uma tendência que se observa hoje é a fuga à racionalidade. Justamente isso: a formulação de políticas que, na impossibilidade de se traçarem cenários confiáveis e previsíveis, atuam no sentido contrário da racionalidade formal. Isaac Levi (*apud* Held, 1991, p. 134) chama o fenômeno de “alternativa” à racionalidade. Esse novo caminho envolve ações dilatórias, por exemplo, como postergar a entrada em vigor de um acordo. Um exemplo disso foi a tentativa, levada a cabo pelo Brasil e demais países do Mercosul, de protelar as negociações definitivas da Alca para 2005. Vide também a relutância de alguns países europeus em acolherem os seus vizinhos do Leste no seio da União Européia. Trata-se de medidas que enfatizam a necessidade de se ganhar tempo, mantendo-se opções abertas até que se saiba mais sobre os riscos envolvidos, ou que se possa lidar mais adequadamente com as ameaças.

Outra manifestação de fuga – ainda que provisória – da racionalidade na política é o investimento maciço de alguns países em segurança. Pela via racional, seria mais benéfico para um país o investimento em educação ou em tecnologia, a fim de se gerar maior desenvolvimento socioeconômico. No entanto, tendo-se em conta a parca visibilidade que esses países têm do xadrez internacional, opta-se por presumir que o pior acontecerá e prefere-se, por exemplo, buscar uma ascendência no nível regional, a despeito da própria escalada das tensões mundiais. A recente corrida armamentista entre Índia e Paquistão retrata bem esta política.

Noutro plano, outra maneira de se desviar da racionalidade “pura” na política externa é o recurso aos princípios, como a justiça ou a equidade. Jon Elster (*apud* Held, 1991, p. 135) ressalta que duas das maiores revoluções sociais do século XX se motivaram não pela lógica instrumental, mas por princípios: o sufrágio universal e a eclosão do Estado de bem-estar social. Uma política delibera-

da de perseguição dos resultados ótimos não conseguiria, de nenhum modo, justificar os dois processos acima resgatados. Como contraponto, vale menção a uma estratégia oposta, que aqui chamaremos de pseudo-irracionalidade. Falamos da tentativa deliberada, levada a cabo por alguns governantes, de instrumentalização de princípios e valores morais, com vistas a um equacionamento racional dos interesses. Ao longo dos tempos, o Partido Comunista chinês tem ganhado notoriedade por recorrer, não raro, a tal mecanismo. Com a sagacidade que lhe era pertinente, o chanceler brasileiro Santiago Dantas (*apud* Cervo & Bueno, 1992) entendia que “a intangibilidade dos princípios é a arma defensiva das nações militarmente fracas”. A citação define, em poucas palavras, a essência deste tipo de estratégia.

De volta à primeira questão, qual seja, a que inquiria sobre o papel da racionalidade na política externa contemporânea. Qualquer resposta categórica que se sustentar, em tempos de transição como os nossos, é passível de contestação. Como defendemos ao longo de todo o artigo, não há base sólida para fazermos grandes previsões nos dias de hoje. Tampouco para precisarmos qual será o papel desempenhado pela teoria da escolha racional no novo século. Contudo, ousamos afirmar que os próximos anos serão decisivos nesse processo. Nos termos de Thomas Kuhn, uma revolução paradigmática se desenha lentamente. As estruturas sobre as quais nos assentamos já são carcomidas, gradualmente, e não resta dúvida de que um papel mais definido (ou a ausência de papel!) espera pela escolha racional. Apesar de todo o questionamento suscitado por este artigo, é difícil se pensar em política externa e diplomacia hoje senão pelo prisma da racionalidade. Pelo menos, por enquanto.

Parodiando a citação de Hume, epígrafe deste artigo, acreditamos que a razão seja hoje, ao mesmo tempo, “escrava” e “senhora” das paixões. Talvez, mais escrava do que senhora.

#### ABSTRACT

This article aims at fostering a debate on the new role played by rationality in contemporary decision-making processes. It is our intention to provide a new understanding of this issue, in the light of the latest phenomena which the international system undergoes, such as the unprecedented growth of international inputs, the emergence of new actors, the establishment of new systemic connections, the difficulty to assess wide-scope and long-term policies due to instability and unpredictability, etc. Foreign policy decision-making and diplomatic means of implementing these policies are also contemplated by this article.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Ed. Unb, 1979.
- CERVO, A. L., BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.
- CORRÊA, L. F. de Seixas. Política Externa e Identidade Nacional Brasileira. **Revista Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 9, n. 1., jun./jul./ago. 2000.
- DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília: Ed. Unb, 1979.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UnB, 1999.
- ELSTER, Jon. The possibility of rational politics. In: HELD, David. **Political theory today**. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- FONSECA Jr., Gélson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- HELD, David. **Political theory today**. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Política externa e instituições democráticas. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 2000.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L., FONSECA, V. S., FERNANDES, B. H. R. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e industrial. **Revista Dablium**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, 2000.
- MAOZ, Zeev. **National choices and international processes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- MORGENTHAU, Hans J. **In defense of the national interest**. University Press of America, 1983.
- OLIVEIRA, A. J. Instituições e política externa. In: **Carta Internacional**, ano VIII, n. 85.
- PATRIOTA, Antônio A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: CAE/IRBr, FUNAG, 1998.
- PFALTZGRAFF, R., DOUGHERTY, J. **Contending theories of international relations**. Addison-Wesley Pub. Co., 1996.
- WIGHT, Martin. **International theory: the three traditions**. New York: Holmes and Meier, 1992.
- \_\_\_\_\_. **A política do poder**. Brasília: Ed. UnB, 1985.