# RESENHA

## *STUDYING FOREIGN POLICY COMPARATIVELY: CASES AND ANALYSIS*

**Estevão Luiz de Lacerda Vidal Albuquerque Melo**[1]

**Renato Victor Lira Brito**[2]

A obra *Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis*, de autoria de Laura Neack, intenciona apresentar conceitos sobre Política Externa e o seu estudo comparado. Neack (2018) afirma, no prefácio, que o objetivo deste livro é auxiliar os estudantes de política externa a pensar de forma analítica através do emprego de modelos, teorias e estudos de caso.

Esse é um livro de casos e análise: a autora desenvolve, em cada capítulo, ao menos um estudo de caso, aplicando as teorias de política externa estudadas. De fato, este é um grande diferencial da obra. Muitos livros-texto de relações internacionais ou de política externa (Jackson; Sorensen, 2018; Morin; Paquin, 2018) não trazem aplicações detalhadas e precisas das teorias sob estudo, exigindo, portanto, um alto grau de abstração por parte dos leitores.

Mas o que é, de fato, a Política Externa? Estudiosos do campo, mencionados pela autora, apresentam variadas definições. Charles Hermann contribuiu argumentando que uma política externa pode ser analisada como uma ação discreta, mas também intencional, originada de uma decisão no nível político. Kinsella, Russett e Starr (2012: 117) a definem como "um guia para as ações tomadas além das fronteiras de um Estado para avançar os interesses desse Estado".

Os analistas de Política Externa desagregam cada caso em estudo em diferentes partes para pesquisarem aspectos específicos, de acordo com os *frameworks* com que trabalham. Os níveis de análise são ferramentas, ou *heuristic devices*: construtos artificiais ou conceitos utilizados como um auxílio à análise de algum tema. Neack (2018) distingue três níveis de análise no estudo da política externa: (1) o nível individual, que tem seu enfoque nos

[1] Universidade Federal de Pernambuco (estevao.melo@ufpe.br).
[2] Universidade Federal de Pernambuco (renato.lirabrito@ufpe.br).

tomadores de decisão individuais; (2) O nível de análise doméstico, que tem seu enfoque em fatores sociais e governamentais; e (3) o nível de análise internacional, que observa questões concernentes às relações entre Estados, preocupações geoestratégicas acerca de mudanças de poder em escala regional ou global, e a atuação de Estados através de organizações internacionais.

Os Estados são vistos como tomadores de decisão racionais. A tomada de decisão deve ser compreendida como um processo onde um país observa a situação interna e externa, considera diferentes planos de ação e a reação de outros Estados, e escolhe a opção que maximiza o interesse nacional e minimiza os custos. Os outros Estados respondem a essa ação e tomam suas próprias decisões, construindo um ciclo de ação e reação. Para os realistas, o sistema internacional é caracterizado pela anarquia, o que faz com que os Estados procurem aumentar o seu poder, podendo confiar apenas em si para sua segurança. Já que todos têm a mesma motivação e fazem parte desse ciclo de ação e reação, o conflito se torna algo inerente ao sistema internacional.

A autora também menciona outros tipos de racionalidade, observáveis em regimes ou grupos ao invés de em indivíduos. Para Maoz (1990), existem três tipos de *group-level rationality*: a *procedural rationality*, onde o processo de tomada de decisão de um grupo procura identificar opções, ordenar preferências, e calcular custos e benefícios; a *outcome rationality*, onde a decisão é julgada em termos do quanto se aproximou do resultado desejado; e a *preferential rationality*, o quanto a decisão de um grupo reflete as preferências de seus membros (Maoz, 1990). Nessa seara, Neack (2018) usa estes modelos de racionalidade para explicar o processo de tomada de decisão do presidente Egípcio Nasser, que resultou na Guerra dos Seis Dias, assim como a decisão do governo Obama em pressionar o governo Sírio para o abandono do uso de armas químicas.

No terceiro capítulo, a autora aborda o tema da cognição e do comportamento de líderes políticos e de seus grupos de tomada de decisão, utilizando casos para exemplificar conceitos relacionados ao tema. Para uma parte da literatura, devemos levar em conta os processos cognitivos dos atores que formulam políticas externas, pois os constrangimentos internacionais apenas têm implicações em políticas quando eles são percebidos desta maneira pelos líderes.

Estudiosos procuraram entender os vários tipos de filtros que poderiam levar a decisões irracionais. Para isso, podemos usar o conceito de um *belief set* – um conjunto integrado de imagens que um indivíduo tem sobre um universo em particular. Esse conjunto funciona como um filtro que aceita a informação que corrobora com tais crenças e "ignora" as que não o fazem.

Embora, de forma geral, o *belief set* de um ser humano seja rígido, é possível que alguém adicione novas informações ou desenvolva uma nova crença. Mais um conceito mencionado no texto é o *operational code* – um mapa cognitivo que detalha as crenças normativas e comportamentais de um indivíduo.

Neack (2018), na sequência, apresenta a pesquisa de Margaret Hermann (1980), que ressalta seis traços de personalidade que se relacionam a comportamentos específicos de políticas externas. A união destes diferentes traços de personalidade cria o tipo ideal de um líder agressivo ou conciliador.

No capítulo quarto, Neack (2018) apresenta três modelos de tomada de decisão que utilizam o conceito de *ultimate decision unit*, desenvolvido por Charles e Margaret Hermann: o conjunto de autoridades, dentro de um governo, com a habilidade de alocar recursos e com a capacidade de tomar uma decisão que não pode ser facilmente revertida. Os três modelos apresentados consistem no *single group*, no modelo de *bureaucratic politics* e no modelo de *multiple autonomous groups*.

O *single group*, para Neack (2018), é um conjunto de indivíduos que selecionam um curso de ação coletivamente, interagindo face-a-face. A autora explora o problema do *groupthink*, abordado na obra de Irving L. Janis (1972), que pode levar a uma decisão errada. Na sequência, ainda lidando com o *single group*, a autora menciona a *decision tree* criada por Hermann et al. (2001, pp. 61), que leva diferentes tipos de decisão. A autora então, numa análise original, utilizando por base notícias de jornais, aplica o modelo para explicar o caso das decisões do Irã em procurar adquirir ou não armas nucleares.

Todavia, é importante salientar que a autora poderia ter procurado outras fontes (como documentos do governo iraniano ou relatórios de organizações internacionais) para embasar

a sua análise, ou ao menos ter feito uma triangulação de suas fontes para tornar as suas evidências mais robustas. De qualquer forma, o exemplo cumpre a sua função pedagógica de auxiliar a compreensão da teoria.

Neack (2018) utiliza a *bureaucratic politics* para avaliar a decisão do presidente Obama em aumentar o número de tropas no Afeganistão. Já o modelo de *multiple autonomous groups* aborda uma *ultimate decision unit* caracterizada por diferente indivíduos, grupos e coalizões que apenas conjuntamente podem tomar uma decisão. Os dois casos utilizados na aplicação desta teoria foram a atuação da Turquia com relação ao golpe militar na ilha de Chipre e as decisões de guerra tomadas pelos EUA. A autora novamente tem sucesso em fornecer uma análise sucinta e bem-desenvolvida para exemplificar o uso das teorias apresentadas no capítulo.

Na sequência, Neack (2018) aborda o tema da cultura nacional, da concepção de papéis nacionais e das instituições políticas na política externa. Estamos, aqui, no *state-level of analysis*, que envolve a observação dos impactos das diferentes características de um país. A primeira teoria mencionada tem por base o trabalho de Rosenau (2006), que desenvolveu tipos ideais de nações a partir de três atributos mensuráveis: o tamanho territorial, o sistema econômico e o sistema político.

Em seguida, a autora expõe as noções de autoimagem nacional – os estereótipos idealizados de uma nação que são culturalmente compartilhados e perpetuados – e em seguida as *national role conceptions*, segundo as quais os *policymakers* definem os compromissos e ações que seriam adequadas ao seu Estado. Como um exemplo, a autora menciona a situação do Canadá no cenário internacional, que, embora tenha os recursos materiais para ser uma grande potência, apresenta uma autoimagem de potência média. Por fim, apresenta a tese da paz democrática.

No capítulo sexto, Neack (2018) aborda o tema da influência da política doméstica na formulação de políticas externas. Um dos motivos pelo qual a política doméstica interfere na externa é o desejo de sobrevivência política doméstica por parte dos líderes políticos. Como exemplo, Neack utiliza o caso da decisão do governo da Índia em não assinar um acordo nuclear com os EUA para não perder apoio no parlamento.

Em seguida, no sétimo capítulo, a autora examina a relação entre mídia e política externa. De acordo com Neack (2018), existem três categorias de estudos nesse campo. O primeiro deles é o chamado consenso Almond-Lippman, que afirma que o público não tem uma visão estruturada acerca da opinião pública. O segundo grupo de estudos, por sua vez, acredita que o público tem uma visão estruturada e estável sobre a política externa. Uma terceira categoria de estudos tem seu enfoque na questão de se a opinião pública tem influência na política externa e na forma pela qual isso acontece.

Analistas sugerem quatro tipos de relações básicas entre a mídia e os *policymakers:* (1) a mídia pode agir de forma independente para orientar uma política externa, como no chamado efeito CNN; (2) a mídia e os *policymakers* podem trabalhar em conjunto para moldar as visões do público; (3) a mídia dissemina o que os *policymakers* decidem, e (4) os *policymakers* controlam o debate público caso desejam, mas, quando estão ausentes, a mídia apresenta um papel mais independente.

No penúltimo capítulo de sua obra, Neack (2018) discute a relação entre algumas das principais teorias das relações internacionais e a política externa. A autora aborda o neorrealismo, o institucionalismo liberal, o marxismo e a teoria da dependência.

O neorrealismo, de acordo com a autora, tem como premissa o fato de que a anarquia dita o comportamento dos Estados: a falta de autoridade no sistema internacional leva à insegurança, fazendo com que os Estados procurem zelar pelo seu território e se tornar o *hegemon*, ou o Estado mais poderoso do sistema. Para impedir que os outros Estados cheguem nesta posição, é construída uma balança de poder.

A segunda teoria abordada pela autora é o institucionalismo liberal, que tem o seu enfoque no interesse próprio e nos benefícios da cooperação entre os atores estatais. Estes teóricos liberais argumentam que as instituições internacionais podem tornar previsível o comportamento dos Estados através das regras de reciprocidade e pela provisão de punições e recompensas.

Por fim, a autora trata das teorias marxista e dependentista. O marxismo nas relações internacionais vê o sistema internacional como um sistema dividido entre um *core* de Estados

proprietários e exploradores e uma periferia de Estados explorados. A teoria dependentista, por sua vez, observa que os países da periferia sofrem de deteriorações dos termos de troca, o que faz com que as suas economias permaneçam sempre atrasadas e dependentes em relação ao *core*. Em seguida, Neack (2018) nota que existem outras teorias das Relações Internacionais que propõem a resistência à ordem internacional, como o feminismo e o pós-colonialismo.

Neste capítulo, a cobertura das teorias das relações internacionais é feita de forma desbalanceada. A autora coloca basicamente todo o seu enfoque no neorrealismo e no liberalismo institucional, deixando de lado o marxismo e o dependentismo e apenas citando, sem apresentar, as teorias feministas e pós-coloniais. É notável também a falta de citações dos grandes teóricos. Embora discorra sobre o neorrealismo ofensivo e defensivo, a autora não faz referência aos seus dois teóricos principais: Waltz e Mearsheimer.

No nono e último capítulo, Neack (2018) trabalha a noção da fusão dos espaços doméstico e internacional, no que ela chama de *intermestic arena*, e o conceito de *linkage actors*. Ela utiliza os Curdos, o Estado Islâmico e o Dalai Lama como dos exemplos destes atores, e brevemente comenta atuação do último na pressão internacional feita contra regime de Aung San Suu Kyi devido à sua política de limpeza étnica/genocídio do povo Rohingya. Neack (2018) utiliza a categorização dos *linkage actors* desenvolvida por Karen Mingst (1995).

Avaliamos que Neack (2018) conseguiu oferecer exemplos satisfatórios para a aplicação das teorias de análise de política externa abordadas. De forma geral, a autora peca por não oferecer definições robustas de alguns termos-chave abordados (*e. g. lobbying, covert actions, national interests, middle powers, electoral punishment*). Um estudante que está no início de seus estudos sobre Relações Internacionais ou Ciência Política possivelmente precisará recorrer a outras fontes além deste livro para compreender melhor alguns conceitos abordados por Neack (2018).

Não obstante, o livro é um ótimo guia para novos estudantes de política externa, oferecendo uma abordagem de estudos de caso que é pouco comum nas Relações Internacionais. Certamente esse livro é recomendado para os interessados em desenvolver habilidades

analíticas: a autora cumpriu com sua missão de redigir um livro voltado para o estudo de casos e para a análise de política externa ao trazer ricos casos e interpretações.

## REFERÊNCIAS

ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. 1999. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Longman.

HERMANN, C. F. et al. 2001. "Resolve, accept, or avoid: Effects of group conflict on foreign policy decisions". International Studies Review, v. 3, n. 2, pp. 133-168.

HERMANN, M. G. 1980. "Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders". International studies quarterly, v. 24, n. 1, pp. 7-46.

JACKSON, R.; SØRENSEN, G. 2018. Introdução às relações internacionais. 3. ed. Editora Schwarcz - Companhia das Letras.

JANIS, I. L. 1972. Victims of Groupthink: a psychological study of foreign policy decisions and fiascoes. Boston: Houghton Mifflin.

KINSELLA, D.; RUSSETT, B.; STARR, H. 2012. World politics: The menu for choice. Cengage Learning.

MAOZ, Z. 1990. "Framing the national interest: the manipulation of foreign policy decisions in group settings". World politics, v. 43, n. 1, pp. 77-110.

MINGST, K. 1995. "Uncovering the missing links: Linkage actors and their strategies in foreign policy analysis". In: NEACK, L. et al (org.). 1995. Foreign policy analysis: Continuity and change in its second generation, pp. 201-215.

MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. 2018. Foreign policy analysis: A toolbox. Springer.

NEACK, L. 2018. Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis. 4. ed. Maryland: Rowman & Littlefield.

ROSENAU, J. N. 2006. "Pre-theories and theories of foreign policy". In: ROSENAU, J. N. The study of world politics. Routledge, 2006, pp. 181-209.