

Processo Decisório e Percepção de Ameaça: Abordagem Teórica.

Felipe Kern Moreira*

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil

I – Introdução:

O estudo do processo de percepção do ser humano, ou melhor, o modo como o homem apreende o mundo fenomênico externo possui raízes na filosofia, mais precisamente na teoria do conhecimento – gnoseologia –, ou, mesmo, utilizando uma expressão neo-tomista, na criteriologia. Identificar em termos teóricos o modo como o ser humano apreende a realidade a sua volta pelo processo cognitivo e interpreta os diversos vetores de informação é um desafio intelectual de fôlego.

Deve-se levar em conta também que o processo de percepção e conhecimento não pode ser concebido sem a consideração do fenômeno de coletividade. Além de idéias, interpretações e, mesmo, de ideologias, que influenciam o pensar individual, não poucas vezes é um imperativo o exercício coletivo da racionalidade, seja por convergência ou por dissonância de idéias, como, por exemplo, nos processos decisórios governamentais estabelecidos nos Estados democráticos. Nesse sentido, a política é um típico fenômeno coletivo, pois a percepção da realidade, bem como a interpretação desta, provêm e incidem amiúde na sociedade. O pensar coletivo, o modo como as impressões da realidade atuam sobre o processo de percepção de um determinado povo, ou mesmo o modo como o homem de Estado¹ realiza o processo de coleta de dados e a análise destes no contexto da política internacional são assuntos de relevância para se proceder ao estudo das Relações Internacionais².

Este artigo pretende, em linhas gerais, dialogar com diversos sistemas de pensamento que abordam a percepção dos fatores externos em política

* Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais - IREL da Universidade de Brasília - UnB. O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

¹ A obra de Jean Batiste Duroselle constitui significativa contribuição para o debate acerca do processo decisório e o “homem de Estado”, ou mesmo “líder”. Nesse sentido, a discussão estabelecida entre este autor e Raymond Aron apresenta novos desdobramentos oportunos de serem citados: “(...) o líder escolhe seus objetivos com grande liberdade. Sua ideologia, sua ambição e seu temperamento desempenham nessa escolha um papel muito importante. Sua própria posição de líder faz com que dê a seus objetivos o nome de interesse nacional. Em todo caso, diremos que o poder do qual ele é investido obriga - o a considerar ou a pensar em considerar que seus objetivos coincidam com o interesse nacional” (DUROSSELLE, 1992, p. 133).

² O termo ‘relações internacionais’ será escrito em maiúsculas quando fizer referência à disciplina acadêmica.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

internacional e, em específico, a percepção de ameaça. A partir de uma abordagem propedêutica, de base filosófica, que fornecerá o instrumental para ulteriores debates, estudar-se-á o fenômeno da percepção de ameaça, privilegiando-se a literatura sobre processo decisório formulada pela Ciência Política e Relações Internacionais. Autores oriundos de diferentes matrizes intelectuais serão utilizados ao longo do trabalho que ousa não tornar o debate generalista e superficial em virtude de sua pretensa amplitude. A tentativa de delimitação dos conceitos utilizados como 'percepção' e 'ameaça' sem dúvida é fundamental e, antecipadamente, reconhece-se que com as fugazes mudanças nos padrões de política internacional, intensifica-se a necessidade de objetividade no discurso científico.

Ainda, além de delimitar conceitos a fim de não incorrer em um discurso abstrato procura-se questionar acerca da existência de relação entre o *leit motiv* e outras áreas relevantes da política estatal que não exclusivamente de defesa como políticas de integração e economia. Certamente, o debate teórico poderia ser aberto a contribuições mais significativas da psicologia, sociologia e mesmo filosofia, considerando todos os desdobramentos, por exemplo, da filosofia da linguagem de Wittgenstein a Habermas, hoje muito presentes na politologia internacionalista. Contudo, o mote do presente estudo está na percepção dos fatores externos em política internacional, dentro de um contexto de processo decisório, o que delimitará a utilização dos autores e estudos a serem referidos.

A referência aos autores escolhidos que privilegia a politologia norte-americana espelha a intensa produção científica e a relevância do tema. Por outro lado o escopo é muito mais de sistematização do discurso científico do que a proposta de um modelo particular de análise tendo em vista o caráter contingencial da política internacional. Com o distanciamento da intenção propositiva pretende-se diminuir a inevitável caducidade do discurso já que no momento em que estas linhas estão sendo escritas a única previsibilidade plausível em relação à política internacional é que o mundo fenomênico perpetuamente continua a ser um desafio para o mais elevado esforço humano de estabelecer ciência.

II - A Percepção na Teoria do Conhecimento

A discussão crítica sobre a forma como o homem conhece foi primeiramente desenvolvida por Platão, que cunhou, no metafórico *Mito da Caverna*, um resumo didático da forma como este filósofo avaliava o processo gnoseológico. Para Platão, o conhecimento humano comum poderia ser metaforicamente explicado pela imagem de pessoas presas dentro de uma caverna, as quais, vendo somente sombras do mundo de fora, acreditavam que estas fossem a realidade. O saber filosófico, portanto, seria o de uma pessoa que conseguiu libertar-se dos grilhões e ver a realidade como ela é. No pensamento platônico, a realidade como é percebida é sombra da verdade eterna acessível ao filósofo, o que, em certo sentido, causa uma dissociação entre conhecimento e experiência empírica para a apreensão da verdade e torna o processo de conhecimento mais voltado a uma aceção contemplativa, o que pode ser notado claramente na passagem da *República*, quando se discutem os processos decisórios legislativos e, ao mesmo tempo,

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

é estabelecida uma relação tênue entre o processo decisório político e a percepção humana:

Parece-te que há alguma diferença entre os cegos e aqueles que estão realmente privados do conhecimento de todo o ser, e que não têm na alma nenhum modelo claro, nem são capazes de olhar como pintores, para a verdade absoluta, tomando-a sempre como ponto de referência, e contemplando-a com o maior rigor possível, para só então promulgar lei aqui na terra sobre o belo, o justo, o bom, se for caso disso, e preservar as que existirem, mantendo-as a salvo?³.

Além da aceção contemplativa da apreensão da realidade, a visão de Platão sobre os homens envolvidos no processo decisório é a de que estes devem ser filósofos justamente porque estes conhecem as verdades eternas. O raciocínio faz sentido se for considerada a necessidade de um homem de Estado ter visão apurada e acertada da realidade, reconhecendo também a existência dos fatores que podem levar a uma percepção errônea.

Aristóteles contrapôs-se a esta abordagem das verdades eternas e desenvolveu um sistema mais empírico do que o de seu mestre. Na visão aristotélica, a realidade é passível de apreensão enquanto verdade. A aplicação mais abrangente do modelo aristotélico, no sentido empírico, só tomaria vulto novamente com Francis Bacon.

Posteriormente, o pensamento medieval sobre a Teoria do Conhecimento desenvolveu consistência teórica, mas sempre sob os auspícios do pensamento grego. Com Descartes inaugurou-se a separação entre mente e matéria sensível, o que veio a se desdobrar em duas correntes: (a) a racionalista, continental, de Spinoza, Malebranche e Leibnitz, que apregoava os juízos analíticos *a priori*, ou seja, o conhecimento como anterior à experiência; e a (b) empirista, do Reino Unido, de Locke, Hume e Berkeley, a qual apregoava os juízos sintéticos que apresentavam o mundo sem certezas, sustentando que o conhecimento se faz por acréscimo, posteriormente, a várias experiências sensíveis individuais. No racionalismo, a sensação é uma ideia imatura e a inteligência é uma ideia clara; no empirismo, a sensação é uma ideia clara e a inteligência é a generalização das sensações.

A obra de Kant justamente pretende, em parte, resolver o conflito entre os juízos analíticos dos racionalistas e os juízos sintéticos dos empiristas. O conhecimento humano, para Kant, é então ligado à realidade. No conhecimento do objeto, o que o transcende não é a realidade em si, mas a mente humana, que a descobre segundo as impressões que são organizadas por ela. Para Kant, o conhecimento pressupõe a sensibilidade e o entendimento. A sensibilidade dá o conteúdo que é submetido às categorias do entendimento. O que é importante para o presente trabalho, no que atine ao desenvolvimento do discurso e do debate filosófico e ensejou as linhas anteriores, é que o próprio fenômeno do processo de conhecimento humano

³ PLATÃO, 2002, p. 179.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

consiste em estudo complexo, que antecede a abordagem política da percepção dos fatores externos.

As escolas filosóficas subseqüentes desenvolveram importantes colaborações, entre as quais é importante destacar a Escola de Cambridge e Oxford, o Círculo de Viena⁴ e a Escola de Frankfurt, que irá atribuir à linguagem um fator preponderante na teoria do conhecimento. Neste patamar, o vienense Ludwig Wittgeinstein (1889-1951) é o filósofo que figurou como o maior representante da filosofia da linguagem do início do século XX, além de definitivamente exercer forte influência sobre o movimento neopositivista. Wittgeinstein chama atenção para a multiplicidade dos instrumentos da linguagem e dos seus modos de emprego, bem como para a multiplicidade dos tipos de palavras e das proposições. Estas considerações seriam, portanto, uma das sementes da filosofia analítica inglesa, também conhecida como filosofia da linguagem, que se desenvolveu em Oxford e Cambridge. Em termos filosóficos, importa para a política e, conseqüentemente, para a percepção política, que, segundo a teoria dos jogos de linguagem, a importância do significado de uma palavra ou proposição é menor do que o seu uso efetivo. Em Oxford, onde o movimento analítico prosperou sobremaneira, G. Ryle desenvolveu, por exemplo, o conceito de expressões sistematicamente desviadoras, que são aquelas “cuja forma gramatical não é correspondente à estrutura lógica dos fatos, sendo reconhecíveis quando se vê que as suas conseqüências dão origem a antinomias e paralogismos”⁵.

A análise de discurso político, amparado nas teorias desenvolvidas a partir dos conceitos seminais de Wittgeinstein, passou a exercer influência capital nos estudos de política internacional, principalmente por parte da escola construtivista⁶. Se, na política internacional, é fundamental a percepção e a compreensão da realidade por parte dos agentes, e se estes

⁴ Entre os pressupostos basilares do Círculo de Viena pode-se citar: “1) que o princípio de verificação constitui o critério de distinção entre proposições sensatas e proposições insensatas, de modo que tal princípio se configura como critério de significância que delimita a esfera da linguagem sensata da linguagem sem sentido, que leva à expressão o mundo das nossas emoções e dos nossos medos; 2) que, com base nesse princípio, só têm sentido as proposições possíveis de verificação empírica ou factual, vale dizer, as afirmações das ciências empíricas; 3) que a matemática e a lógica, constituem somente conjunto de tautologias, convencionalmente estipuladas e incapazes de dizer algo sobre o mundo; 4) que a metafísica, juntamente com a ética e a religião, não sendo constituídas por conceitos e proposições factualmente verificáveis, são um conjunto de questões aparentes (*Sheinfragen*), que se baseiam em pseudo conceitos (*Sheinbegriffe*); 5) **que o trabalho que resta ao filósofo sério é o da análise semântica (relação entre linguagem e realidade à qual a linguagem se refere) e da sintática (relação dos sinais de uma linguagem entre si) do único discurso significativo, isto é, do discurso científico** [grifo do autor]; 6) por isso, a filosofia não é doutrina, mas sim atividade: atividade clarificadora da linguagem”. (REALE, G.; ANTISERI, D., 1991, p. 991).

⁵ REALE & ANTISERI, 1991, p. 673.

⁶ Hodiernamente, no contexto dos fóruns multilaterais, há o fenômeno da confecção de regras que são comunicadas, o que traz à tona toda questão trazida pelo construtivismo. Nesse sentido, Onuf irá escrever: “I am convinced that the systematic treatment of the rules and their properties is indispensable to any legal theory seeking to overcome positivist limits, including post-positivist theories encountered and discourse (...) I have in mind the theory of speech acts, the relevance of which is immediately evident if we substitute speakers for the actors of the preceding discussion” (ONUF, 1989, p. 78-81).

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

fatores – bem como a própria realidade – são também fruto da interação destes, faz sentido a contribuição da filosofia da linguagem para a Teoria das Relações Internacionais:

Em outras palavras, para os construtivistas essas atividades ocorrem necessariamente de maneira simultânea, sendo que o ato de entender a realidade não pode ser desvinculado da construção desta realidade. Tal compreensão do mundo é também, inevitavelmente sua constituição, que tem lugar em um contexto lingüístico. Afinal, a realidade que importa aos agentes é aquela que eles podem apreender, e o fazem por meio da linguagem - preferencialmente, alguns dirão (mas não necessariamente) por meio de discursos científicos⁷.

Aqui é importante destacar a relevância que possuem (i) os Tratados no âmbito do Direito Internacional como fontes primárias deste; (ii) os planos pragmáticos de política externa e discursos oficiais emitidos junto às agências internacionais e; (iii) o próprio arcabouço teórico das Relações Internacionais, em que as questões tautológicas parecem assumir um papel cada vez mais relevante. A influência da filosofia da linguagem na análise das relações internacionais mostra o quanto a filosofia pode colaborar com o processo de percepção e análise política.

Além da abordagem filosófica, o estudo da percepção dos fatores em política internacional encontrou subsídios também nas ciências médicas e psicológicas, com os estudos sobre o comportamento dos sentidos e do cérebro, bem como com os estudos sociológicos aliados às teses da psicologia individual. O *Two-Step Model*, da psicologia, por exemplo, chama atenção para a assertiva de que a imagem apreendida não é a realidade em si e sim a informação disponível para determinado ator, segundo um modo subjetivo de interpretação no qual pode ocorrer a incidência de diversos fatores como experiência, cultura, qualidade e quantidade de dados.

A obra de Jervis é profundamente marcada pelas teses da psicologia comportamental na medida em que considera que o processo decisório político, entendido majoritariamente como lógico-racional, agrega muito mais elementos “psico-lógicos” do que puramente “lógicos”⁸. Em outras palavras, crenças humanas, por exemplo, podem fazer o raciocínio hipotético dedutivo tender à resistência às informações discrepantes, o que, no entender de Jervis, explica em muito a impressão baseada na boa fé por parte de Chamberlain em relação a Mussolini, descrita no Relatório Oficial da viagem que aquele fez à Itália, em 1939:

I am convinced that Signor Mussolini and Herr Hitler cannot be very sympathetic to each other, and that although they have some interests in common their interests are not identical... Accordingly I, on several occasions, gave

⁷ ROCHA, 2002, p. 215.

⁸ JERVIS, 1976, p. 118.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Mussolini a chance to express his real feelings of Herr Hitler. He never took the opportunity offered to him, but remained throughout absolutely loyal to Herr Hitler. At the time I was somewhat disappointed at this attitude, but on reflection I think that it reflects credit on Signor Mussolini's character⁹.

Nesse sentido, as conseqüências de uma imagem podem gerar comportamentos como animosidade ou falta de confiança, o que faz com que o agente político que observa determinado comportamento evite a formação de um quadro negativo. Em certo sentido, isso explica também a imagem amigável de Stalin por parte de certos observadores ocidentais, apesar de atos soviéticos hostis¹⁰.

O papel da cultura no processo de percepção em relações internacionais pode ser identificado nos contrastes do comportamento internacional, refletido nas diferenças de padrões religiosos, ideológicos e valorativos. A psicologia social, mediante o conceito de "*mindset*", presta substancial colaboração ao entendimento dos fatores psicológicos e culturais nos negócios internacionais. *Mindset*, portanto, pode ser entendido como uma atitude mental estabelecida, formada pela experiência, educação, prejuízos, etc.¹¹ As relações internacionais, no entendimento de Fisher, por serem basicamente um processo comunicativo, e, conseqüentemente, uma função de diferentes *mindsets* que, em um contexto de temas de segurança internacional, leva a concluir que tanto as emoções, antagonismos subcutâneos ou propósitos particulares acabam por exercer influência nas decisões quanto o arsenal bélico ou a estrutura burocrática¹². Fisher, neste caso, anui com Jervis que os processos diplomáticos são baseados mais na informalidade e mesmo em certa "irracionalidade" do que na dimensão burocrática formal. Inegavelmente, a percepção – ou opinião – pública – tornou-se gradualmente um elemento integrativo dos processos decisórios e do desenrolar dos eventos internacionais nos tempos modernos, o que pode ser percebido durante o período da guerra do Vietnã. As abordagens levadas a cabo pelas ciências psicológicas e comportamentais assumem, portanto, papel relevante no estudo dos processos decisórios-políticos, mas sua contribuição deve ser agregada menos no sentido de tornar o estudo subjetivo e nebuloso do que na medida em que estas ciências ajudem a substancialmente elucidar o processo. Sobre este tema, Viotti & Kauppi irão colaborar, avaliando que o que as abordagens da literatura psicológica têm em comum é a ênfase em como as distorções cognitivas minam a visão realista da tomada de decisão como um processo racional¹³.

⁹ JERVIS, 1976, p. 311.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ FISHER, 1988, p. 02.

¹² *Idem*, p. 05.

¹³ "The study of individuals and their role in international relations or foreign policy has drawn heavily on the disciplines of **psychology** and **social psychology**. Some of the work can be termed psychohistory and has focused on how life experiences influence an individual's foreign policy behavior and orientation. Other work by such scholars as Alexander George and Ole

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

III - A Percepção dos Fatores Externos na Política Internacional

A captação de dados para a formulação de políticas públicas como uma etapa inicial do processo decisório é a matéria prima sobre a qual serão elaborados os vetores de política externa. Não de ser considerados no presente trabalho os diferentes arranjos e métodos de processo decisório para a formulação de política externa e, mais precisamente, dado o objeto deste trabalho, da política de defesa.

A análise do processo de percepção de fatores externos no sistema internacional¹⁴ constitui estudo de importância fundamental para o correto entendimento das relações entre Estados e da formulação de política externa. O devir histórico e o arranjo internacional, principalmente o efetivado após crises intensas no contexto internacional, são fatores preponderantes nesse contexto.

Na condição de processo, a elaboração de política externa passa necessariamente por dois estágios: a percepção dos fatores externos e a resposta a estes mesmos fatores por parte da comunidade de formuladores de políticas públicas. A abordagem da percepção dos fatores externos e dos erros que deste instrumental possam advir pertence quase que totalmente à literatura sobre processo decisório e, no âmbito de estudo próprio das Relações Internacionais, Snyder, Bruck e Sapin inauguraram o debate acadêmico sobre a matéria, o que foi seguido por Robert Jervis, Ole R. Holsti, Yacacov Y. I. Vertzberger, Graham T. Allison, Robert Putnam, Helen V. Milner, Renovin, Duroselle, entre outros¹⁵.

Hosti has attempted to discern an individual's belief system or **operational code**" (VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 206).

¹⁴ Para fins de conceito instrumental, adotar-se-á o conceito de "Sistema Internacional" proposto por Raymond Aron, a saber, "o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa Guerra Geral" (ARON, 1979, p. 121). Embora este conceito tenha sido proposto em 1962, em uma situação política específica – uma realidade internacional marcada pelo contexto dissuasório – e apresente um caráter em certo sentido mais belicista, admite-se mais pertinente como instrumental para desenvolver o presente trabalho. Nesse contexto, o conceito "Guerra Geral" registra a influência exercida por Clausewitz na obra de Aron e indica, portanto, que o fenômeno Guerra não é nunca um ato isolado e instantâneo, mas sim resultado de um processo. "A Guerra nunca deflagra subitamente: a sua extensão não é obra de um instante. Cada um dos dois adversários pode, por isso, em larga medida, formar uma opinião do outro, segundo o que ele é e o que faz na realidade e não segundo aquilo que em teoria ele deveria ser e fazer" (CLAUSEWITZ, 1996, p. 13). Chama-se atenção aqui também para a importância da percepção realista dos agentes no processo político que conduz à guerra.

¹⁵ As principais obras mencionadas são: ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. Longman: 1999; HOLSTI, Ole R. "Theories of Crisis Decision Making (1979)", in VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. (eds.). *International Relations Theory: Realism, Pluralism and Beyond*. Boston: Ally and Bacon, 1999; JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976; MILNER, Helen V.. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, N. J.: Princeton University Press, 1997; PUTNAM, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-level Games", in EVANS, Peter et al., *Double – Edged Diplomacy: an Interactive Approach*. Berkley: University of California Press, 1993; RENOVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Uma Introdução à*

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

O estudo de processo decisório no campo das Relações Internacionais foi raro até a década de 60. Sobre a efusividade dos trabalhos elaborados após esta década e as conclusões a que o constructo científico chegou, Rosenau fez a seguinte assertiva:

(...) the dynamic of the processes which culminate in the external behavior of societies remain obscure. To identify factors is not to trace their influence. To uncover processes that affect external behavior is not to explain how and why they are operative under certain circumstances and not under others. To recognize that foreign policy is shaped by internal as well external factors is not to comprehend how the two intermix or to indicate the conditions under which one predominates the other¹⁶.

As considerações de Rosenau expressam a complexidade do estudo de processo decisório e de certa forma delimitam as fronteiras teóricas do presente trabalho. Mesmo após um intenso debate teórico, ainda hoje persiste um caráter de incerteza quanto à natureza das decisões em política em geral, revelando o caráter contingente da previsibilidade científica quanto à matéria.

O estudo pioneiro de Snyder, Bruck e Sapin identificou o Estado com os tomadores de decisão posto que a ação do Estado, “é a ação tomada por aqueles que atuam em nome do Estado”¹⁷. A importância do estudo se deve particularmente ao argumento de que o processo decisório pode ser estudado cientificamente; para tanto, é importante a análise sistemática dos fatores que acabam por influenciar as decisões. A obra *Foreign Policy Decision Making* enfatiza o fenômeno da percepção por parte dos tomadores de decisão, bem como o papel de influências não-governamentais no processo de formulação de política externa. Entre os fatores que podem influenciar estão o conjunto de informações, nacionais, internacionais e os dispositivos com os quais os tomadores de decisão operam. Os autores afirmam que existe uma abundância de material descritivo relativo à estrutura burocrática da decisão, mas pouca precisão quanto à análise do processo¹⁸, que pode ser discutido a partir da delimitação de competências, intimamente ligada à concepção positivista do Estado moderno. Nesse sentido, há uma coerência interna na obra, pelo fato de os autores identificarem o Estado com os tomadores de decisão, ou seja, o grau de generalidade e especialização e a natureza da participação no processo decisório partem do regramento estatal¹⁹ e da interpretação deste.

A obra de Snyder *et al.* abre a discussão sobre processo decisório em política internacional, no sentido de apresentar temas que iriam ser tratados, distintamente ou em parte, por autores posteriores. Entende-se que

História das Relações Internacionais. São Paulo: Difel, 1974; e VERTZBERGER, Yaacov. Y.I. *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

¹⁶ VIOTTI; KAUPPI, 2001, p. 206.

¹⁷ VIOTTI & KAUPPI, 1999, p. 205.

¹⁸ SNYDER, BRUCK & SAPIN, 1954, p. 109.

¹⁹ Idem, pp. 114 - 115.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Vertzberger, que será debatido posteriormente, retomaria, anos mais tarde, o debate de forma tão abrangente quanto o ora procedido. A questão da percepção, diversidade de agências e choque burocrático, legitimidade, contexto organizacional, poder e moral, interesse nacional, interação entre Estados, cultura e mesmo o debate entre realismo e idealismo já estavam presentes neste estudo vanguardista²⁰.

Interessa principalmente a este trabalho a concepção dos autores referidos de que o processo de tomada de decisões obedecerá a determinados vetores, ou seja, que interessa ao processo obedecer a determinadas regras que irão guiar as respostas particulares dos agentes tomadores de decisão política. Estas regras são, justamente, os objetivos de um programa estratégico estatal, que podem ter como temas predominantes o poder, a segurança, a economia, a moral, o prestígio ou um padrão ideológico.

Aron, por exemplo, irá propor como objetivos eternos das unidades políticas a segurança – baseado nos pressupostos de Hobbes – o poder e, em muito influenciado pelo *On balance of Power*, de David Hume, acrescenta a glória²¹. A importância da consideração destes fatores é justamente que, delimitando o objetivo prioritário das unidades políticas, seria possível definir, teoricamente, uma conduta racional para elas. Assim, o estudo científico de processos decisórios passa a ter relevância, dada a expectativa da previsibilidade de condutas potenciais.

A segurança nacional afigura normalmente como objetivo básico do Estado nacional, principalmente na literatura estratégica e nos pressupostos da assim denominada escola realista de Relações Internacionais. O objetivo poderia ser definido então como uma “imagem do futuro estado dos assuntos”, ou um “conjunto de condições a serem cumpridas”, o que implica a delimitação de metas específicas, um elemento diretivo generalizado dentro do contexto estratégico, nas expectativas quanto a certas conseqüências e na dimensão temporal para a realização do desejado²².

Posteriormente ao marco da obra de Snyder *et al.*, Robert Jervis desenvolveu, dentro dos estudos de processo decisório, uma abordagem principalmente consubstanciada em duas obras: *The Logic of Images in International Relations*, de 1970, e *Perception and Misperception in International Politics*, de 1976. O modelo de Jervis parte da filosofia do conhecimento, tomando Francis Bacon como ponto de partida: “*The human understanding, from its peculiar nature, easily supposes a greater degree of order and equality in things than it really finds*”²³. Quanto a esta abordagem é importante frisar que o autor acentua, em suas considerações, os pressupostos da psicologia, o que acaba por concentrar o estudo no caráter subjetivo do processo de tomada de decisão em política internacional.

²⁰ Idem, respectivamente, pp. 70 - 102; 93-95; 110; 87; 37; 46 e 82-84; 58; 37-39.

²¹ ARON, 1979, p. 102 - 103.

²² SNYDER *et al.*, *op. cit.*, pp. 82-84.

²³ JERVIS, 1976, p. 319.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

A importância da percepção em política internacional é, para Jervis, fundamental: *“In policy-making, actors of course know that an incorrect image that leads to an incorrect policy is apt to have high costs, but they do not realize that an incorrect image will delay the development of accurate perceptions”*²⁴. Dessa forma, a acuidade do processo de percepção incidirá diretamente na eficiência das políticas adotadas: *“The clearest evidence that an image is inadequate is provided by policies that are disasters”*²⁵.

Relacionando o modelo pós-westfaliano, ou seja, o do Estado nacional e soberano como unidade política, com a complexidade do sistema internacional, admite-se a influência recíproca que um elemento – o doméstico – exerce sobre o outro – o externo. Justamente sobre este tema, Robert D. Putnam irá dedicar reflexões, apontando para a necessidade de se ir além da mera observação de que os fatores domésticos influenciam os assuntos internacionais, e vice-versa, e da simples classificação dos níveis desta influência, a fim de se buscar teorias que integrem ambas as esferas, como já havia sido asseverado por Rosenau.

A esfera de influência do sistema internacional sobre as políticas domésticas difere da influência sobre a política externa, pois nem sempre há uma lógica coordenada entre as políticas governamentais nas duas esferas. Trata-se, portanto, da necessária admissão de que a esfera internacional afeta também o estabelecimento de políticas domésticas, o que torna o assunto mais complexo. O argumento de Putnam também conduz à reflexão acerca da influência de determinada política doméstica ou da política externa de um país no sistema internacional.

O modelo dos jogos de dois níveis, proposto por Putnam, acentua, portanto, a influência do diálogo político interno na adoção de políticas na esfera internacional:

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as two – level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision - makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign²⁶.

Reconhecendo que a realidade internacional é muito complexa para conseguir identificar-se minuciosamente a medida da influência da política doméstica sobre a externa, Robert Frank irá argumentar que nem sempre uma

²⁴ *Idem*, p.195.

²⁵ JERVIS, 1976, p.118.

²⁶ PUTNAM, 1993, p. 436.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

política praticada domesticamente será a mesma dos vetores de política externa:

(...) the victory of democracies does not automatically lead to international democracy or to the end of history. To make transition to this international democracy easier, it is not enough to reflect on the relationship between national political regimes and foreign policies; we must begin to conceive of a competent political regime which would devote itself to the international community, and to the organizations with represent it²⁷.

O que se depreende do diálogo estabelecido entre os autores é que não há um determinismo na relação entre as esferas doméstica e internacional. Assim como as mudanças no sistema internacional irão provocar diferentes direcionamentos de política externa, o embate de forças políticas também exercerá influência no modo como o processo decisório avaliará os fatores externos. Buscando aprofundar o debate sobre essas interações, Helen V. Milner em sua obra *Interests, Institutions and Information – Domestic Politics and International Relations*, de 1997, acolhe o raciocínio de que as instituições políticas possuem um importante impacto nas decisões políticas domésticas²⁸, delimitando, de forma mais precisa do que Putnam, o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na confecção de política externa. O assunto é relevante, considerando que o Poder Executivo detém um papel mais protagônico na confecção de agenda, mas o poder legislativo acaba por exercer um controle político sobre as preferências governamentais, como, por exemplo, a ratificação de tratados internacionais e a aprovação de orçamento.

As reflexões de Milner ainda merecem a referência de dois argumentos atinentes a este trabalho: o interesse dos atores e a distribuição da informação. Considerando que políticas públicas são formuladas a partir de interesses e preferências, estes precisam ser definidos e diferenciados, pois o que irá distinguir uma preferência política de outra será o interesse de determinada facção política²⁹. A identificação dos atores que atuam no processo decisório é fundamental, pois, dessa forma, permite-se identificar quais unidades exercem a percepção dos fatores externos.

O que Milner entende por distribuição da informação relaciona-se com a abordagem de outros autores sobre a percepção de fatores externos. Nesse sentido, quando esta afirma que “incomplete information leads to inefficient outcomes”³⁰, concorda com a assertiva de Jervis de que “(...) the clearest evidence that an image is inadequate is provided by policies that are disasters”³¹. Argumentando que o domínio do Poder Executivo sobre a política externa dá-se relativamente em função de seu conhecimento privativo

²⁷ FRANK, 2003, p. 29.

²⁸ “Political institutions have an important impact on decision making domestically. Institutions determine which actors have greater influence in the policy process and hence affect whose preferences the policy chosen most reflects” (MILNER, 1997, p. 127)

²⁹ MILNER, *op. cit.*, p. 15.

³⁰ MILNER, *op. cit.*, p. 20.

³¹ JERVIS, 1976, p. 315.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

da informação, adverte que, na falta de dados acerca de política internacional, o legislativo ficará mais sujeito aos grupos de interesse.

Após se reconhecer a importância da percepção dos fatores externos para a formulação de política externa e doméstica, passar-se-á ao estudo do processo de percepção em política internacional em si. Assim, a percepção dos fatores externos é um dos componentes do processo decisório, assim como as escolhas e as expectativas. O processo decisório inicia-se, portanto, com a discriminação dos fatores relevantes, a partir da seleção e avaliação de objetos, eventos, símbolos, condições e outros atores:

These relevancies are, so to speak, carved from a total number of phenomena present in the over-all setting (internal and external) of action. Of the phenomena which might have been relevant, the actors (the decision makers) finally endow only some with significance. As already mentioned, some relevancies will be given, and among givens will be certain cues to the determination of other relevancies. The situation – as defined – arises from selective perception³².

O que Snyder *et al.* sugerem como limitações internas do processo decisório, e que importam também para a percepção, são: (a) a falta de informação ou a imprecisão desta; (b) as falhas na comunicação que podem aparecer como resistência a novas informações ou má circulação de dados; (c) situações precedentes como regras políticas ou mesmo uma ação prévia que limita a consideração de fatores; (d) a discriminação seletiva das informações e, nesse sentido, o que os tomadores de decisão vêem é sobre o que irão atuar e; (e) a escassez de recursos como tempo, energia, capacidade e dinheiro³³.

Para Vertzberger, no processo de percepção, as pessoas interpretam as ações dos outros ao invés de simplesmente reagir a elas. Assim, este é um processo ativo e não mero modelo de estímulo-resposta. O processo decisório é composto por três estágios inter-relacionados: 1) agregação e interpretação de informações; 2) alternativas são levantadas e avaliadas segundo um critério baseado na relação custo benefício; e 3) uma das alternativas é tomada como a preferida e tentará implementar-se³⁴. Para Vertzberger, o primeiro estágio, o da cognição, é o mais importante, e suas conseqüências são carregadas para as duas etapas seguintes. Como resultado desse processamento de informações, tem-se então o conhecimento. Assim, a precisão desse conhecimento é ligada à distância entre os ambientes real e psicológico. Epistemologicamente, o erro na percepção pode ser mensurado pela discrepância entre o mundo real, objetivo, e o mundo mental, subjetivo, que remete ao *Two Step Model* referido anteriormente. O insumo básico para o processo decisório é a percepção da realidade em si. A imagem formada de si mesmo e dos outros é, então, junto com os constrangimentos sistêmicos,

³² SNYDER *et al.*, *op. cit.*, pp. 66 - 67.

³³ *Idem*, pp. 102-103.

³⁴ SNYDER *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

essencial para a natureza da relação entre os Estados. Em outras palavras, esta formação de imagens – resultante do processamento de informações – é um processo ativo da construção da realidade.

Vertzberger formula um modelo complexo para explicar a percepção em política internacional. Argumenta que a multiplicidade de atores na sociedade internacional, que comporta atores-Estado, organizações internacionais e atores não-estatais; o fator *deception*³⁵, que é intimamente ligado à formação de imagens e à expectativa dos Estados acerca dos outros atores; a acessibilidade às mais avançadas tecnologias de monitoramento, interceptação e comunicação, e as informações secretas são características do ambiente político internacional, que possuem relação mais direta com o processo decisório e com a percepção dos eventos internacionais. A relação entre a percepção e a informação é fundamental e esta é percebida mediante ocorrências, atos, mensagens e estímulos. Por sua vez, a percepção e formação de imagens de outros atores se dão mediante sinais, índices, ruídos, estatísticas e silêncios³⁶:

The accuracy of perceptions depends of the effectiveness of information processing. But the realm of international politics presents decision makers with particular difficulties in carrying out the basic tasks of information processing: search, evaluation, and revision³⁷.

Os processos decisórios nas situações de crise formam outra grande área de estudos políticos, a qual permite perceber a relação entre os atores envolvidos no processo e a possibilidade de diferentes visões do mesmo

³⁵ A tradução de “*deception*,” para o português, como “decepção”, limita a real dimensão dessa palavra no idioma inglês, por isso evitou-se a tradução.

³⁶ Interessa a este trabalho apresentar o entendimento de Vertzberger de cada um destes conceitos. “Occurrence. Anything happening in the actor’s environment, whether it originates in a specific intended decision or from random circumstances or from a process (such as a change in the structure of international system). Act. A specific behavior (including verbal behavior) stemming from a decision by an actor with authority and power to commit resources for carrying out the specific behavior. Every act is an occurrence, but not all occurrences are acts. An act is limited in time and space, but an occurrence may not be. Message. An actor occurrence that results from a decision of the actor and has a specific, predetermined target. The message may not necessarily reach, or be perceived as a message by, the defined target. Every message is an act, but not all acts are messages. Stimulus. An occurrence, act, or message that penetrates the cognitive system of given actor. Every message may become a stimulus, but not all stimuli are messages, though they may be perceived as such.(...) Signals. Statements or acts, the significance of which has been decided on by explicit or implicit agreement between actors. (...) Indices. Statements or acts that, in contrast to signals, contain in their substance proof that the facts they express cannot be false. (...) Noise. Misleading signals, either deliberately transmitted or generated by random effects, that do not have relevance and significance in the context of issue at hand but that are interpreted by an actor as containing relevant and significant information. Static. Stimuli that distract the attention of the decision-maker from relevant events, signals and indices or mask their effects are not themselves given a meaning associated with the issue in question. The sources of static can be domestic events - such as an election campaign that dominates the decision-maker’s time and attention. (...). Silence. The transmission of nothing at all on a particular issue, which can serve as a signal or as a means for creating noise” (VERTZBERGER, pp. 23- 28).

³⁷ VERTZBERGER, p. 28.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

fenômeno. As instâncias burocráticas e a predominância de determinados interesses e valores também auxiliam na identificação do caráter contingente da decisão política. No contexto desses estudos, Holsti busca analisar como os tomadores de decisão respondem aos desafios e às demandas colocadas pelas situações de crise, definidas, assim, por aqueles responsáveis em administrá-las.

Crises são caracterizadas pelo fator surpresa, pela ameaça a valores importantes e pelo curto tempo para a decisão, sendo centrado o presente estudo no impacto que o estresse causado por estas situações de crise tem sobre o desempenho cognitivo dos tomadores de decisão. Portanto, para avaliar essa performance, é necessário contrastá-la com padrões de realidade. Assim, a situação de crise se caracteriza pela ameaça a valores centrais com a exigência de decisões em tempo exíguo, o que, conseqüentemente, faz com que os tomadores de decisão careçam de percepção suficientemente apurada dos dados disponíveis.

A abordagem de processo decisório, utilizando como paradigma situações de crise, bem como a questão dos conflitos burocráticos, aproximam a obra de Jervis da de Graham Alisson, que, com influências da escola germânica de Max Weber, sustenta que o processo decisório em política externa envolve a formação de coalizões e partidarismos entre diversos atores em um ambiente competitivo. Em sua análise da Crise dos Mísseis de Cuba, o autor elabora o entendimento de que atores múltiplos são influenciados por uma diversidade de interesses individuais e organizacionais que competem no sentido de influenciar as escolhas políticas, que, no caso do Estado, deverá ser uma só.

Alison apresenta em seu livro três modelos de análise de processo decisório: o do ator racional, o do processo organizacional e o político-burocrático. O primeiro modelo presume que o governo é o ator principal e que as decisões são tomadas a partir de um cálculo racional. Ocorre que a instância decisória governamental não consegue abarcar todas as fases do processo decisório, como a da percepção, o que implica a necessidade de uma estrutura organizacional com o uso de inteligência, por exemplo. Considerando-se, então, dado arcabouço organizacional, há de se levar em conta a multiplicidade de atores envolvidos no processo e, dessa forma, o terceiro modelo contrasta com o primeiro no sentido de a escolha não ser racional, mas sim o resultado de diferentes forças, como objetivos nacionais, esferas de competência e mesmo escolhas pessoais.

O caso da crise dos mísseis de Cuba apresenta dois dados fundamentais para o presente trabalho. Primeiro, o da relevância da estrutura burocrática no processo de percepção de fatores externos, em que a inteligência, a diplomacia e o controle fronteiriço possuem papel fundamental. Nesse sentido, a partir do conhecimento dos navios que portavam mísseis, descoberto pela inteligência militar naval, o Departamento de Defesa americano decidiu que a Força Aérea deveria assumir a responsabilidade pelos vôos dos U2. A decisão foi tomada não por uma questão de punição ou desconfiança da CIA, que normalmente executava estas operações, mas por uma questão de maior uniformidade nas atividades de inteligência,

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

centralizando-as na esfera burocrática do Departamento de Defesa. Do evento histórico depreende-se a importância da articulação burocrática nas atividades de inteligência de um país que inclui uma diversidade de atores.

O modelo de Allison sofreu considerações críticas, como a de Stephen Krasner, que aponta que a análise burocrática é inadequada na sua descrição de que a política é feita a partir de preferências independentes dos tomadores de decisão. Na realidade, Krasner argumenta que o Presidente escolhe a maioria dos atores protagonistas e dita as regras para a decisão³⁸. Já Jonathan Bendor e Thomas Hammond asseveram que os modelos de Allison requerem uma reformulação substancial, já que existe uma inevitável tensão entre tentar explicar um evento (um objetivo característico dos historiadores) e tentar construir modelos (um trabalho mais característico dos cientistas políticos) e, conseqüentemente, por causa de sua atenção aos detalhes históricos, Allison acaba prestando pouca atenção à lógica interna dos modelos³⁹.

A análise de Vertzberger, que formula crítica aos modelos de Jervis e Allison, principalmente por se referirem, predominantemente, as situações de crise, foca os tomadores de decisão em política externa como processadores de informação. O autor formula crítica ao que chama de *“unidimensional explanations in social sciences”* e acentua a importância da abordagem multidisciplinar para a pesquisa de processo decisório, que possibilite a inserção nos elos complexos dos fatores interagentes: informação, organização institucional, cultura e características psicológicas subjetivas⁴⁰.

O fato de no processo burocrático estarem atuando diferentes agentes com valores diferenciados produz conflitos de posicionamento tanto na percepção (coleta de dados) como na interpretação e resposta a estes (processo de tomada de decisão). É o que Jervis chamará de choque de interesses burocráticos:

The Marshall Plan, the establishment of NATO, the crucial decisions in Korea, the rearmament that followed, the decision to integrate West Germany into West Europe, the New Look in defense, American Policy in the Suez Crisis, Kennedy's attempt to increase conventional forces in Europe, the major decisions to fight and later withdraw from Vietnam, and crucial choices in the Cuban Missile Crisis cannot be explained as the outcome of intra-bureaucratic conflict. That these decisions combined major elements of positions held within the bureaucracy serve and represent divergent values that the president seeks to further⁴¹.

Sem dúvida, a percepção dos fatores externos, pelo fato de ser protagonizada por um agente racional, possui um cunho eminentemente

³⁸ KRASNER, S. *Are Bureaucracies Important?* (or Allison Wonderland), p. 159.

³⁹ BENDOR, 1992, pp. 301-322.

⁴⁰ VERTZBERGER, p. 365.

⁴¹ *Idem*, p.28.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

psicológico e individual, ou seja, não há uma “massa pensante” no processo de tomada de decisões que, singularmente, decide em um mesmo sentido, mas sim um conjunto de agentes, com diferentes valores, que produz uma decisão, fruto do choque de diferentes e até antagônicas posições para se chegar a um resultado.

A questão dos choques burocráticos pode ser claramente notada nos processos decisórios, sendo ainda mais acentuada nos eventos de crise. Enriquece, portanto, na discussão referente a este trabalho, a reflexão em torno da formulação de política de defesa, pois, nesse caso, decidem conjuntamente atores com diferentes sistemas hierárquicos e formações intelectuais: o civil e o militar. Assim, a condução da política de defesa no Estado democrático, exercida pela comunidade civil, passa a ser um processo político desafiador e singular. Desafiador pela probabilidade de choques burocráticos e singular por ser uma relação única em políticas públicas, considerando que todas as outras atividades estatais normalmente operam na relação inteiramente civil, em que as diferenças de formação e comprometimentos hierárquicos não serão tão acentuados:

Tomemos como ponto de partida as relações entre o poder civil e o poder militar nas circunstâncias em que a cooperação entre eles é ao mesmo tempo mais difícil e mais indispensável: na guerra. A teoria enuncia um princípio muito simples: o poder civil é responsável pela condução da guerra, o poder militar pela condução das operações militares. (...) Em tempos de paz, os generais e os políticos precisam colaborar quanto menos para determinar a fração dos recursos nacionais destinados a satisfazer as necessidades militares. Em tempos de guerra, precisam colaborar para que as operações se orientem tomando como referência os objetivos políticos da guerra. Essa colaboração implica tensões, tanto na paz como na guerra⁴².

O agente possui também uma importância fundamental no processo decisório que compreende desde o coletor de informações, integrado pelo corpo diplomático, o serviço de inteligência e os militares, até o tomador de decisão, que será o responsável por reunir os dados disponíveis e reagir a estes, resposta esta sobre o qual recairão valores individuais. Neste sentido, a obra de Duroselle, *Todo Império Perecerá*, parte de princípios diferentes dos de Jervis e de Aron, a saber, o da predominância da racionalidade no processo decisório: “A verdade científica, qualquer que seja o objeto, é racional. Devemos, pois estudar cientificamente o homem; este, porém, é uma mistura de racional e irracional”⁴³. Em outras palavras é o agente tomador de decisões conecta dados obtidos com a resposta a ser dada. Duroselle ainda se pergunta sobre a mesma matéria:

⁴² ARON. *A metralhadora, o tanque e a idéia* (1961), 1972, p. 521 e 524.

⁴³ DUROSELLE, 2000, p. 21.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

A decisão em política externa deve ser racional? É difícil compreender o que isto significa. É preciso ser boa, isto é, gerar resultados produtivos e duradouros. Para isto, o chefe deve, antes de mais nada, estar o mais informado possível sobre uma realidade complexa. Em seguida, tendo-se designado um objetivo - ou um conjunto de objetivos relacionados ou uma série de objetivos alternativos -, deve esforçar-se em dominar o aleatório, representado aqui pela ação do estrangeiro⁴⁴.

Os processos decisórios latino-americanos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, apresentam quantidade considerável de dados para a análise dos choques burocráticos entre civis e militares. A diferença entre os papéis desempenhados por estas comunidades abre o debate para as considerações sobre a influência de dois fatores no processo decisório: a cultura e a formação ideológica dos tomadores de decisão.

Em relação à cultura e a valores individuais, Jervis irá dizer que “a person’s perceptual predispositions are influenced by his tasks and training”⁴⁵. Na mesma linha de raciocínio, pode-se posicionar dois tipos de agentes que possuem uma relativamente alta capacidade de acuidade nas percepções: “those whose perceptual predispositions match the stimulus presented to them and those who avoid forming initial estimates until a lot of data are available”⁴⁶. O ponto de partida para esta visão é que naturalmente o ser humano, no seu processo de aprendizagem, vai do simples ao complexo, com direcionamento da atenção ao objeto – já havendo certo reducionismo que impede a ampla percepção – e, por fim, priorizando sua atenção às suas experiências pessoais e àqueles assuntos com os quais se identifica⁴⁷.

O outro modo de aprendizagem é, portanto, pela experiência dos outros, pelo devir histórico ao qual Vertzberger também atribuirá importância:

Knowing and understanding the past is one of the many instrumentalities for making sense of the present. Similarly, anticipating the future or forecasting alternative futures also relies on knowledge structures that are based on memory - stored cognizance and interpretation of the past and present⁴⁸.

Sobre estes pontos podem recair uma série de desenvolvimentos, sendo importante acentuar que estes raciocínios podem ser aplicados tanto ao Estado em si quanto ao homem de Estado. A idade e a experiência dos tomadores de decisão passam a ser matéria relevante, já que o agente mais velho tenderá a prestar menos atenção aos eventos ordinários recentes do

⁴⁴ DUROSELLE, 2000, p. 224.

⁴⁵ JERVIS, 1976, p. 286.

⁴⁶ *Idem*, p.193.

⁴⁷ *Idem*, p.235.

⁴⁸ VERTZBERGER, p. 09.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

que aos novos, já que atribuirá a estes um valor maior pelo fato de serem seus primeiros dados ainda não colocados em conjunto com outros diversos⁴⁹.

A formação intelectual de determinado agente, por sua vez, agrega conceitos instrumentais e valorativos, com os quais o agente irá trabalhar. Hirschman terá uma visão descrente de uma incidência de valores – na acepção ética – sobre o processo decisório:

(...) a idéia de interesse tornou-se tanto um verdadeiro modismo quanto um paradigma (à la Kuhn), e a maioria das ações humanas passou de repente a ser explicada pelo interesse próprio, algumas vezes a ponto de reduzir-se a tautologia⁵⁰.

No campo da política internacional, o modo como o Homem de Estado desenvolve a imagem de outros atores, a quais evidências ou dados presta mais atenção, o que faz ele perceber ameaça, ou, mesmo, que tipos de comportamento são mais aptos a mudar uma imagem estabelecida, são questionamentos fundamentais para o entendimento do processo de tomada de decisões e formulação de políticas públicas. Nesse contexto é que Judit Goldstein e Robert Keohane procuram estabelecer o nexos entre idéias e política externa:

Ideas have a lasting influence on politics through their incorporation into the terms of political debate; but the impact of some set of ideas may be mediated by the operation of institutions in which the ideas are embedded. (...) In sum, ideas become institutionalized play a role in generalizing rules and linking issue areas. When collective action requires persuasion rather than mere coercion, and when consistency of policy is demanded on the basis of principles institutionalized in the form of rules, reasons must be given for proposed courses of action: when reasons are required, ideas become important⁵¹.

A visão institucionalista apresentada interessa ao debate sobre processo decisório e percepção de fatores externos na medida em que as idéias exercem um papel de *road maps*, ou seja, delimitam a observação e os critérios de avaliação do tomador de decisão. Não se propõe que as idéias, assim como os interesses, como já foi debatido, sejam elementos determinantes no processo decisório, mas reconhece-se que detenham potencial fator de causalidade, ainda que residual, o qual atine à conduta humana. A influência das idéias nas relações internacionais tem sido decisiva, ainda mais se for considerado o fenômeno da ideologia:

First, Marxism-Leninism shaped the discourse and sometimes the conduct of soviet diplomacy. Second, Hitler's

⁴⁹ VERTZBERGER, p. 269.

⁵⁰ HIRSCHMAN, 1979, p. 45.

⁵¹ KEOHANE, 1993, pp. 20 e 23.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Weltanschauung supplied the *leit motif* for Nazi German foreign policy. And last, if one is permitted to waive the secular definition of ideology, creating trouble in the international arena that remains incalculable. It will be noted that all three total ideologies are twentieth - century phenomena, which helps account for century's reputation as "an age of ideologies".⁵²

A ideologia estabelece relação com o processo decisório tanto no processamento da informação quanto na formação do agente e, conseqüentemente, na visão pessoal deste. Dessa forma, quando Vertzberger analisa o processo decisório durante a Guerra do Vietnã, esclarece que a demonização do inimigo por parte dos norte-americanos, somada à auto-imagem de moralidade, influenciou o processo decisório, mas não constituem *misperceptions*, pois as falhas não seriam nas imagens, mas no processamento destas. Assim, crenças podem afetar a direção da interpretação que cientificamente fica difícil de ser falseada, porque é baseada em julgamentos normativos para os quais não existe lógica de comparação⁵³.

Sobre a formação ideológica do agente, não resta dúvida de que a formação acadêmica é fundamental para o modo como o homem entende o mundo. Daniel Yergin explora estes argumentos quando procede à análise da expansão do capitalismo neoliberal e da importância da formação dos governantes e tomadores de decisão na implementação deste processo, como demonstram os exemplos de Margaret Thatcher; do Presidente Syngman Rhee, da Coreia do Sul; de K.Y. Yin, K. T. Li, da Tailândia; de Deng, na China, e mesmo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil⁵⁴. Conseqüentemente, a influência da universidade na política externa passa a acentuar-se mais ainda sob a perspectiva do que é quase pacificado na academia: que estamos já inseridos em um processo de estruturação para a sociedade do conhecimento. Sobre este último aspecto é previsível que venha a ser cada vez mais desenvolvida pelos *think tanks* a influência das idéias na formulação de política externa.

O processo de percepção dos fatores externos em política internacional possui, portanto, diversos fatores que não podem ser desconsiderados no discurso científico. Procurou-se referir nas linhas anteriores os grandes debates acadêmicos sobre processo decisório com ênfase na percepção. Dessa forma, os precedentes estudos possibilitam a análise da percepção de um tipo de evento em particular: a ameaça, que implica a proteção dos valores mais caros ao ente estatal.

IV - A Percepção de Ameaça na Política Internacional

Delimitar as possíveis percepções de ameaça sobre um Estado é procedimento complexo e ao mesmo tempo necessário para serem definidas

⁵² CASSELS, 1996, pp. 241-242.

⁵³ VERTZBERGER, p. 14.

⁵⁴ YERGIN, 1998, Cap. 4.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

políticas estratégicas e gerar instâncias burocráticas de coordenação e cooperação. A terminologia “percepção de ameaça” não diz respeito somente ao conflito e à política de defesa, podendo ser aplicada em diferentes teorias a partir de diferentes acepções de segurança como, por exemplo, a ameaça ambiental.

Já na abordagem de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso, há referência à percepção de ameaça de um povo sobre outro e à incidência dos valores culturais díspares entre Atenas e Esparta como fatores delimitadores do conflito⁵⁵. Semelhante abordagem será encontrada em Maquiavel, na obra *O Príncipe*, na qual, no Capítulo X – *De que modo devemos medir as forças de todos os principados*, é relacionada uma situação política de percepção de um povo sobre o outro, fazendo referência ao sentimento coletivo do medo:

As cidades da Alemanha são absolutamente livres: cercadas por pequenas campanhas, elas obedecem ao Imperador quando bom lhes parece, não o temem, como não temem nenhum de seus poderosos vizinhos⁵⁶.

O que se procura demonstrar é que as conseqüências da percepção que uma unidade política possui sobre outra incide diretamente sobre a possibilidade do conflito. Basta citar que, em recente artigo de Stratfor sobre a guerra contra o Iraque em 2003, este coloca como argumentos a favor de um ataque norte-americano: (i) a opinião pública (“public debate has neglected to consider the consequences of inaction”), (ii) o empreendimento de baixo risco com grandes potenciais retornos, (iii) o fator psicológico do medo (“but is certain that if does not attack, fear of the United States will decline”) e, (iv) a imagem internacional dos EUA (“it is not only important that Hussein’s government fall, it is equally important that the United States be seen as instrument of its destruction and the U.S Military the means of his defeat”).

O viés que importa ao desenvolvimento deste trabalho está nos argumentos que dizem respeito diretamente à percepção de fenômenos na seara internacional, especificadamente o argumento (i), que se refere à percepção coletiva dos agentes de política externa; o (iii) quanto à percepção coletiva do povo iraquiano e; o argumento (iv) relativo à comunidade internacional, mas sob a ótica do povo americano.

Resta claro que a percepção de ameaça de um agente no sistema internacional – pois aqui fica evidenciado que o raciocínio não se restringe à

⁵⁵ A célebre passagem de Tucídides é: “A explicação mais verídica, apesar de menos freqüentemente alegada, é, em minha opinião, que os Atenienses estavam tornando-se muito poderosos, e isto inquietava os lecedemônios, compelindo-os a recorrerem à guerra” (TUCÍDIDES, 1986, p. 29). Já em relação às diferenças culturais: “Na realidade, todos os Helenos costumavam portar armas, porque os lugares onde viviam não eram protegidos e os contatos entre eles eram arriscados; por isso em sua vida cotidiana eles normalmente andavam armados, tal como ainda fazem os bárbaros. (...) Os atenienses, todavia, estavam entre os primeiros a desfazer-se de suas armas e, adotando um modo de vida mais ameno, mudar para uma existência mais refinada” (*id. op. cit.*, p. 21).

⁵⁶ MAQUIAVEL, 2001, p. 61.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

percepção entre Estados – é fator fundamental para a formulação de políticas públicas. O fator psicológico passa então a ser dado importante e consistente na formulação da política externa – e, neste sentido, o sentimento de medo:

We tend to believe that countries we like do things we like, support goals we favor, and oppose countries that we oppose. We tend to think that countries that are our enemies make proposals that would harm us, work against the interests of our friends and aid our opponents⁵⁷.

A resposta político-militar frente ao fator ameaça se expressa geralmente por meio da chamada política de defesa, que encerra uma ampla gama de considerações estratégicas associadas à política estatal. Nesse sentido, à guisa de exemplo, o método de planejamento estratégico-militar brasileiro levará em conta bases teóricas de planejamento associadas a um Pensamento Estratégico da Escola Superior de Guerra, que parte do “bem comum” – que se explicita nos “objetivos nacionais” – para delimitação de “objetivos fundamentais”. Já o método de planejamento norte-americano parte dos “valores nacionais” para a delimitação dos “interesses nacionais” e, posteriormente, os “objetivos nacionais”. Destes processos participam, em diferentes graus e maneiras, os Poderes Executivo e Legislativo, o interesse de setores privados como instituições acadêmicas, comunidade empresarial, mídia, organizações não-governamentais, e mesmo o Poder Judiciário. No mundo contemporâneo, pode-se apontar, ainda, como elementos de política de defesa, a capacidade dissuasória, a formação de alianças ofensivas e defensivas, a modernização militar e o controle de armamentos que engloba uma política de desarmamento regional ou fronteiriça.

Para alguns teóricos das Relações Internacionais, as ameaças são antecedentes das crises internacionais, o que, por seu turno, é o foco central dos estudos de segurança nacional, ou mesmo antecipações de um perigo que se aproxima, assinalado por sentimentos de estresse que levam a respostas geralmente de comportamento copiado ou adaptativo⁵⁸.

O presente trabalho utilizará o conceito instrumental de percepção de ameaça sugerido por Raymond Cohen, que pode ser compreendido como uma antecipação por parte do observador, aqui no caso o tomador de decisão, de um dano que paira - usualmente da área militar, estratégica, ambiental ou econômica – sobre um Estado⁵⁹.

A ameaça passa então a ser um fator no cenário internacional, que dependerá de um conjunto de valores estatais que gozam de legitimidade, a tal ponto de serem considerados passíveis de serem protegidos por políticas públicas. Para alguns autores, como Francisco Rojas Aravena, a ameaça pode ser tanto a valores constitucionais como a valores ambientais, que são esferas de proteção diferenciadas⁶⁰. A ameaça ambiental, que será debatida

⁵⁷ JERVIS, 1970, p. 196.

⁵⁸ MACGOWAN; KEGLEY, 1980, p. 13.

⁵⁹ COHEN, 1979, p. 4.

⁶⁰ ARAVENA, 1996, p. 4.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

ulteriormente, não é identificada com o ente estatal, mas diz respeito à segurança e mesmo à sobrevivência da biota terrestre; já a ameaça aos valores constitucionais, que possuem relação direta com a concepção moderna de Estado, principalmente ocidental, podem tanto dizer respeito a pretensões expansionistas de estados vizinhos como à segurança e à ordem interna do país. O conceito de ameaça, portanto, é bastante abrangente, fator este que não pode interferir na percepção inequívoca desta por parte do Estado e, por isso, cada ente estatal, do mesmo modo que formula de maneira positivada, pela feitura de marcos legais, as instâncias burocráticas de decisão, deve formular também a ordem de prioridades estatais, que normalmente é constante na carta constitucional, e que norteará a formação da noção de um fator intra ou extra-estatal como ameaça.

A obra *The Logic of Images in International Relations*, de Robert Jervis, procura relacionar o conceito de imagem e ameaça nas relações internacionais. Na seara internacional, portanto, o perigo criado por um incidente é a possibilidade para que os decisores reajam às ações com o aumento do nível de violência, mesmo que o outro lado não tenha concorrido para que o incidente ocorresse⁶¹. Dessa forma, algumas ações podem produzir riscos e, conseqüentemente, constituírem-se em ameaça na percepção de determinado ator por causa de seus preconceitos e imagens recíprocas. A imagem preconcebida de determinado ator muitas vezes possui vínculo com o que se considera um sistema internacional, o que, em boa parte, explica o período da Guerra Fria, quando a ameaça não poderia ser dissociada do contexto político bipolar e da era nuclear:

Three characteristics of the international system are generally considered to be of great importance in understanding the superpower's behavior. These are the essential bipolarity of the system (which exists despite erosions), the fact that the whole world is involved in the system, and the fact that both sides have a second strike capability⁶².

O fator ideológico exerce influência sobre o processo decisório, mas de forma alguma é determinante para a percepção da ameaça. Assim, a gradual redução do exercício de influência militar na Ásia, por parte dos Estados Unidos, na segunda metade da década de 60, à invasão soviética na Tchecoslováquia, em 1968, a implementação da Doutrina de Breznev e choques armados ao longo da fronteira Sino-Soviética, levaram a China a ver Moscou como sua maior ameaça, e não Washington⁶³, o que contradiz o determinismo bipolar. A ameaça, dessa forma, está ligada a um contexto histórico específico, o que faz com que o determinismo ideológico seja superado pelo pragmatismo de determinada política externa. Na relação entre a ameaça e a história, pode-se referir que os regimes apontam para o fato de determinado grupo de países compartilharem valores, o que pode prevalecer durante um lapso temporal com maior ênfase. Nesse caso, o término do

⁶¹ JERVIS, 1970, p. 237ss.

⁶² JERVIS, 1970, p. 244.

⁶³ Defense Intelligence Agency. *China's Perception of External Threat*. November, 1984. Disponível em <http://80-nsarchive.chadwyck.com.ezproxyz.ndu.edu/cgi-din>. Acesso em 2004.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

comunismo, como forma de direcionamento político em um substancial grupo de países no mundo, fez com que a ameaça do expansionismo soviético incidisse menos no sistema internacional.

Os valores compartilhados também possuem relação com a ameaça na medida em que estes passam a ser protegidos regionalmente. O raciocínio de Huntington faz sentido nesse contexto, quando, no *Choque de Civilizações*, argumenta sobre a possibilidade dos valores e crenças da chamada civilização ocidental entrarem em conflito com os da comunidade islâmica. Contudo, os valores compartilhados podem ser encontrados em outros contextos, como na Comunidade Européia, na Organização do Tratado do Atlântico Norte ou mesmo no regime de não-proliferação de armas nucleares.

A delimitação de interesses comuns em segurança é o fator de aglutinação na adoção de políticas comuns, mas isto deve ser procedido de forma pragmática, para que a ameaça não se torne um objetivo abstrato. A segurança coletiva é, portanto, um dispositivo que fez mais sentido para os desafios transnacionais, o que irá de encontro a uma perspectiva mais realista da ameaça em relações internacionais, como é refletido na obra de Kissinger, que critica a ineficiência do conceito de segurança coletiva como um meio inadequado de se manter a paz:

Collective security defines no particular threat, guarantees no individual nation, and discriminates against none. It is theoretically designed to resist any threat to the peace, by whomever it might be directed. (...) Collective security defends international law in abstract, which it seeks to sustain in much the same way that a judicial system upholds a domestic criminal code. The *casus belli* of collective security is the violation of the principle "peaceful settlement of disputes" in which all peoples of the world are assumed to have a common interest. Therefore, force has to be assembled on a case basis from a shifting group of nations with a mutual interest in "peacekeeping"⁶⁴.

Na América Latina, segundo Rojas Aravena, se, por um lado, há a percepção de que o narcotráfico e o terrorismo são as ameaças que prevalecem nas sub-regiões do Mercosul, Países Andinos, América Central e Caribe, por outro, as percepções serão diferentes em relação a outros temas. Por exemplo, a ameaça ambiental, prioridade para o Caribe, por concentrar fatores econômicos, turísticos e mesmo de aniquilamento estatal. Nos países andinos, a pobreza e os grupos terroristas prevalecem sobre temas ambientais e o crime organizado. Já no Mercosul, o tráfico de armas e o crime organizado aparecem como prioritários, se comparados com a pobreza e a guerrilha. Os dados apontam para a conclusão de que a percepção da ameaça possui em uma mesma região onde, no caso da América Latina,

⁶⁴ KISSINGER, 1994, p. 247.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

existem valores compartilhados, diferentes acepções a partir de diferenças geográficas, históricas ou políticas⁶⁵.

A ameaça implica intrinsecamente a possibilidade de enfrentar um Estado de perder ou ver-se despojado, seja de uma posse material ou de uma condição econômica, política ou militar. Se for considerada a assertiva antecedente, percebe-se, então, que o fator ameaça possui uma dupla natureza: uma como consequência, que seria a perda da posse ou condição, e a outra seria um meio, ou seja, uma ação com o escopo de colocar em jogo a segurança de uma outra unidade política, como, por exemplo, a coerção e a pressão política, diplomática ou econômica. Justamente nesse sentido é que Clausewitz sugere que a guerra é a continuação da política por outros meios, pois normalmente o fator ameaça antecede a negociação política, que, por sua vez, antecederá a guerra.

O fator ameaça, percebido pelas comunidades decisórias político-militares, está sujeito a uma existência temporal, o que caracteriza o ataque preventivo como uma defesa à ameaça potencial antes que esta possa se concretizar. Há que se diferenciar, portanto, a ameaça real da potencial. A ameaça potencial localiza-se mais no campo dos preparativos bélicos e da corrida armamentista, correlatamente associadas a políticas declaratórias hostis, colocando em perigo, a médio ou longo prazo, a segurança de determinada unidade política. A ameaça real diz respeito a um perigo iminente, medido em horas ou semanas. O fator ameaça também pode ser geral ou específico, o que incidirá fortemente sobre a concepção de dada política de defesa nacional.

Assim, uma ameaça geral fará um país adotar uma política de dissuasão generalista, por exemplo, uma ação militar dissuasiva frente a quaisquer ameaças potenciais, considerando algumas ameaças mais possíveis que outras – em que se pode identificar a política de defesa brasileira – e a dissuasão específica, aplicar-se-á quando houver a identificação precisa de fontes de ameaça, como no caso da política de defesa israelense.

A percepção de ameaça por parte de um ente estatal está ligada ao grau de perigo que a unidade política pode enfrentar, o que enseja a divisão entre ameaça absoluta e limitada. A ameaça absoluta ocorre quando os valores a serem defendidos dizem respeito à soberania nacional, como competências estatais, território ou mesmo governabilidade; em outras palavras, o aniquilamento do Estado. A ameaça limitada é entendida como o constante desejo de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares destinados ao exercício efetivo de influência em nível fronteiro, regional ou mundial.

⁶⁵ ARAVENA, 2004, p. 10. Embora o autor afirme que sua fonte é “elaboración propia sobre la base de los discursos de los Ministros de Defensa en la V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago 2002 y en las respuestas enviadas por los países a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Las tendencias que muestra el cuadro son coincidentes con los discursos que efectuaron los países en la Conferencia Especial de Seguridad del año 2003”, entende-se que o autor equivocou-se quanto às conclusões. Isto é demonstrado pela declaração à Imprensa dos Estados do Mercosul, na reunião 3 + 1, no que diz respeito à Tríplice Fronteira, que vai de encontro ao que ele chama de discursos dos Ministros da Defesa.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Cristian M. Leyton Salas, em seu trabalho intitulado *Evolución de la percepción de amenaza chilena – 1973-2010 – Restroproyección histórica y perspectivas futuras*, faz a assertiva de que a percepção de ameaça está influenciada e mesmo determinada pela relação que se estabelece entre três fatores constitutivos da teoria da segurança: a configuração estatal, o fator de hostilidade interestatal e o equilíbrio militar regional. É nesse sentido que Israel, a partir de sua configuração territorial, somada ao alto grau de hostilidade fronteiriça, estimula e promove um desequilíbrio estratégico e bélico a seu favor.

O fator ameaça possui ainda relação com o desenvolvimento econômico, principalmente considerando os Estados emergentes e a percepção de ameaça por um ente coletivo regional. Este é o argumento de Timbiao Zhu, no seu trabalho *Threat perception and developmental states in Northeast Asia*, que apresenta, em síntese, a íntima relação entre a coesão de políticas estatais ou regionais e o seu grau de motivação, ocasionado por uma percepção de ameaça específica. A hipótese da relação entre ameaça militar e o aparecimento e declínio de Estados desenvolvidos no nordeste da Ásia sugere que ameaças externas militares proporcionariam o aparecimento do Estado desenvolvido por meio da criação de coesão, confinamento para industrialização e limitação aos empréstimos externos:

(...) What creates a developmental state? External military threats can serve as a bridge between the neoclassical and statist images of the state. Concerning the genesis of cooperative institutions, sociologist Michael Hechter argues that crises such wars, invasions and natural disasters create cooperation among self-interested individuals; the more serious the crisis, the greater the demand for cooperation. I believe that security crisis in which an external military threat jeopardizes national survival is the most serious of all, since the personal wealth, political power and even lives of the politicians and bureaucrats of the threatened country are in great danger⁶⁶.

O argumento de Timbiao Zhu é sustentado por afirmações como a de que o aparecimento do capitalismo e dos Estados fortes na Europa foi ocasionado por séculos de competição entre Estados europeus. Da mesma forma, o desenvolvimento da Coreia do Sul e de Taiwan também encontram motivação nas questões da segurança asiática⁶⁷, embora admita que algumas ameaças

⁶⁶ Zhu, Timbiao. *Threat perception and developmental states in Northeast Asia*. Disponível em <http://rspas.anu.edu.au/ir>. Acesso em 2004.

⁶⁷ *Idem*: "(...) Perhaps the only study that gives a detailed account of the security - growth link in Northeast Asia is Jung - en Woo's *Race to the Swift: State and finance in Korean industrialization*, New York: Columbia University Press, 1991. (...) In the three decades from 1950 to 1980, Taiwan's and South Korea's perceptions of intense threat were first and foremost rooted in their enemies' clear and most intimidating intentions. 'Most intimidating', because the national strategies of Mainland China and North Korea were 'reunification by military forces' - the end of Taiwan and South Korea as political entities. The intentions were 'clear' because they were repeatedly demonstrated in the public statements of Chinese and North Korean leaders and in the actions of their militaries".

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

e guerras fortalecem o Estado e outras não, sendo um erro em estudos deste tipo atribuir igual significação a todas as ameaças militares, pois estas afetam o desenvolvimento e a formação estatal de diferentes formas.

O argumento de Zhu pode ser aplicado à interpretação política, dada a reação dos países europeus em relação ao ataque terrorista em Madri, em março de 2004. Os países europeus que se encontravam dissonantes, politicamente, quanto à guerra no Iraque, aos direitos de votação no âmbito da União Européia e aos déficits orçamentários reencontraram, frente a uma ameaça comum, coesão suficiente para o prosseguimento das reformas econômicas que estavam estagnadas⁶⁸.

V - Conclusão

A percepção de ameaça dentro do contexto do processo decisório para elaboração de política externa e, particularmente, no contexto do presente discurso, de política de defesa, passa a constituir, nos dias atuais, um estudo fundamental para o entendimento das relações internacionais. Se, por um lado, a ameaça estatal convencional, como a guerra de domínio, passa a ser menos presente no cenário internacional, por outro lado, temas como diferenças culturais ou o superaquecimento global cada vez assumem um papel mais definitivo para a definição de agendas.

O presente artigo pretendeu apontar para a complexidade do processo de percepção humano em sua dimensão individual, coletiva e política. Com isto, admite-se a escolha de diferentes níveis de análise em um mesmo debate já que a compreensão da temática da percepção de ameaça envolve diversos *inputs* no processo decisório. Se por um lado, admite-se que a escolha do ator estatal é racional, por outro os fatores psicológicos do homem de estado ou do agente envolvido na atividade de inteligência são elementos constitutivos do processo como um todo. Somente a partir do reconhecimento destas complexidades é que o Estado possui condições de estabelecer marcos institucionais para a tomada de decisões em política de defesa.

O atual panorama estratégico internacional aponta para uma série de desafios que potencialmente podem constituir ameaça para o ente estatal como o terrorismo, a ameaça ambiental, os ilícitos transnacionais, etc. Na década de noventa, os macroprocessos que operaram mudanças significativas na esfera política internacional após o término da guerra fria conduzem à necessidade de os Estados reformularem suas políticas de defesa e sob esta ótica, identificarem o que constitui potencial ou imediata ameaça. Existe uma certa inquietação em relação à formulação de cenários em política internacional, particularmente em relação à segurança. Após um período de maior previsibilidade e padronização durante a guerra fria, o discurso científico

⁶⁸ "Há um grande sentimento de unidade na Europa neste momento por razões muito óbvias, depois do que aconteceu em Madri, disse a repórteres, o Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair. O Primeiro-Ministro irlandês, Bertie Ahern, que presidiu a cúpula de dois dias, disse que o clima para dar prosseguimento às reformas econômicas e transformar a Europa na economia mais competitiva do mundo até o final da década estava em seu melhor momento nos últimos quatro anos" (*Líderes da UE redescobrem unidade após ataque em Madri*, disponível em <http://www.msn.com.br/noticia/noticia>, acesso em 26/03/2004).

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

centrou-se na temática globalista e multipolar a fim de buscar compreender ou explicar as relações políticas mundiais. Em certa medida, boa parte do debate apresentado nas linhas anteriores refere-se a estes períodos anteriores o que não quer dizer que a sistematização científica ora procedida seja anacrônica..

Pergunta-se, por exemplo, se a percepção de ameaça seguirá uma tendência de segurança humana segundo padrões multipolares, hegemônicos ou imperialistas. Com isto, evidencia-se que os esforços conjuntos em nível internacional e a tendência na formulação de política de defesa e organização das Forças Singulares muda substancialmente a partir da estruturação que se adota, seja ela considerar, por exemplo, a ameaça o terrorismo transnacional, os crimes financeiros, o aquecimento global ou a possibilidade de pandemias. A resposta inequívoca a estas inquietações certamente não pode ser dada pela ciência. Contudo, reconhecer os acertos e as limitações do processo de percepção e de formulação de políticas públicas é uma contribuição inestimável do mundo acadêmico o qual não prescinde da experiência histórica.

Além disso, a percepção de ameaça ao ente estatal apesar de estar inserida no contexto do agregado político de determinado país, obedece a uma rede de contingências da política internacional que reflete o caráter de interdependência nas relações internacionais. Não querendo incorrer em discurso simplista, a percepção de ameaça de que tratou este trabalho parece obedecer a um parâmetro constante que oscila entre a individualidade dos interesses e preferências estatais e a multiplicidade das tendências e influências exercidas pelos fatores externos. O sucesso ou fracasso da política de defesa de determinado país será resultado do equilíbrio conferido às decisões que possui relação direta com a qualificação dos recursos na esfera burocrática.

Finalmente, há que se reconhecer que em muitos países o processo decisório relativo aos temas de política de defesa é precário. A delimitação de esferas burocráticas e a especialização dos quadros técnicos constituem elementos fundamentais para a eficiência na formulação de políticas de defesa. As anteriores linhas buscaram adensar um pouco da produção acadêmica acerca dos processos políticos que conduzem à percepção da ameaça na esfera internacional. Muito embora alguns dos temas aqui levantados sejam essenciais para o entendimento de política internacional, a produção acadêmica acerca dos temas em específico não é farta. O presente trabalho está longe de ser exaustivo pretendendo ser tão somente uma contribuição para o debate mais estrutural acerca da confecção de políticas estratégicas. Aponta-se portanto para a necessidade de outros trabalhos que conduzam a temática para além das fronteiras puramente teóricas.

VI - Bibliografia

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. Longman: 1999.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

_____. *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade, 1999.

ARAVENA, Francisco Rojas; FAUS, Carlos Martin. *Percepciones de amenaza*. El conflicto ambiental. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

ARAVENA, Francisco Rojas; VERGARA, Carlos (Org.). *Medio Siglo del Tiar: Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998.

ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard*. American Primacy and Its Geoeconomic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de Crise: 1919-1939*. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CASSELLS, Alan. *Ideology & International Relations in the Modern World*. London: Routledge, 1996.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COHEN, Raymond. *Threat Perception in International Crisis*. London: The University of Wisconsin Press, 1979.

DEFARGES, Philippe Moreau. *Problemas Estratégicos Contemporâneos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

DREIYER, John C.. *The Organization of American States and the Hemispheric Crisis*. New York: Council on Foreign Relations, 1962.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá – Teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DUROSELLE, Jean-Baptiste RENOVIN, Pierre. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, (1967), 1992.

FISHER, Glen. *Mindsets: The Role of Culture and Perception in International Relations*. Yarmouth: Intercultural Press, Inc., 1988.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses – Argumentos Políticos para o Capitalismo antes de seu Triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HURREL & WOODS. *Inequality, Globalization and World Politics*. Oxford University Press, 1999.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Shuster, 1994.

KORANY, Bahgat (Org.). *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World*. Colorado: Westview Press, 1986.

JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.

_____. *The Logic of Images in International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1970.

KISSINGER, Henry. *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Simon & Schuster, 2001.

KEOHANE, Robert, GOLDSTEIN, Judith. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

MAQUIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *O Príncipe*. Porto Alegre: L & PM, 2001.

MCGOWAN, Pat; KEGLEY JR., Charles W. *Threats, Weapons and Foreign Policy*. Beverly Hills: SAGE Publications, 1980.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. N. J. Princeton University Press, 1997.

MORROW, James. *Game Theory for Political Scientists*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

ONUF, Nicolas Greenwood. *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PARET, Peter; CRAIG, Gordon; GILBERT, Felix. *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age*. Oxford: Oxford Press, 1999.

PLATÃO. *A República*. Martin Claret: São Paulo, 2002.

QUINTANA, Juan Ramón (Coord.). *Libros Blancos de Defensa: Concertación Política y diseño estratégico comparado*. La Paz: Ministério de La Defensa Nacional, Unidad de Análise de Políticas de Defensa, 2001.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

REALE, Gionanni; ANTISERI, Dario. *História da Filosofia*. Vol. III. São Paulo: Edições Paulinas, 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press of Gleonce, 1962.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. 3. ed. Trad. Mário Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. Annablume: São Paulo, 1999.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 3. ed. Massachusetts: Allyn & Bacon, 1999.

VERTZBERGER, Yaacov Y. I. *The World in their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

YOUNG, Oran. *International Governance*. Ithalca: Cornell University Press, 1994.

YERGIN, Daniel; STANISLAW, Joseph. *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*. New York, Simon & Schuster, 1998.

ARTIGOS E DOCUMENTOS:

ALISON, Sebastian. *Líderes da UE redescobrem unidade após ataque em Madri*. Disponível em <http://www.msn.com.br/notícia/notícia>. Acesso em 26/03/2004.

ARAVENA, Francisco Rojas. Conceptos de Seguridad en América Latina – defensa, Seguridad Estatal, Seguridad Pública y Seguridad Humana: Redefinición o ampliación. Conferência “Hacia una Nueva Arqitetura de la Seguridad Global: El aporte de América Latina”. 23/24/25 de julho 2004.

ARON, Raymond. A metralhadora, o tanque e a idéia (1961), *in*: ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. 2. ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.

BUZAN, Barry. The Implications of September 11 for the Study of International Relations. Conference on the Research Agenda in International Politics in the Aftermath of September 11th, Stockholm, 2002.

Processo Decisório e Percepção de Ameaça

_____. The Security Dynamics of a 1+ 4 World. Paper for the Conference on Globalization and National Security, Ankara. June, 2002.

BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H.. (1992). Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, vol. 86/2, pp. 301-322.

DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY. *China's Perception of External Threat*. November, 1984. Disponível em <http://80-nsarchive.chadwyck.com.ezproy2.ndu.edu/cgi-din>. Acesso em 12/01/2004.

FRANK, Robert. Political Regimes and Foreign Policies: Attitudes towards War and Peace. in SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais: dois séculos de história; entre a ordem bipolar e o policentrismo*. Vol. II. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

HOLSTI, Ole R. Theories of Crisis Decision Making (1979), in Viotti, Paul R. e Kauppi Mark V. (Eds.), *International Relations Theory: Realism, Pluralism and Beyond*. Boston, Ally and Bacon, 1999.

KRASNER, S. Are Bureaucracies Important? (or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, n. 7, pp.159-179, 1972.

MATEWS, Jessica Tuchman. Redefining Security. In: *Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations. Spring, 1989.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in EVANS, Peter et al., Double-Edged. *Diplomacy: An Interactive Approach*. Berkley: University of California Press, 1993.

ZHU, Timbiao. *Threat Perception and Developmental States in Northeast Asia*. Disponível em <http://rspas.anu.edu.au/ir/working%20papers/01-3.pdf>. Acesso em 09/12/2003.