

Além da torre de marfim: relatórios de opções políticas e planejamentos para negociação internacional no ensino de Análise de Política Externa

Beyond the ivory tower: political options papers and international negotiation planning in the teaching of Foreign Policy Analysis

Más allá de la torre de marfil: informes de opciones de políticas y planificación de negociaciones internacionales en la enseñanza de Análisis de Política Exterior

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS*

RESUMO

O objetivo deste artigo é propor a redução da distância entre a teoria e a prática das relações internacionais no ensino de Análise de Política Externa a partir da produção de relatórios de opções políticas e de planejamentos para a negociação internacional pelos alunos. E o argumento central revela que a realização de tais tarefas práticas permite a aproximação dos alunos à realidade dos atores envolvidos na formulação da política externa. Além de aplicarem o instrumental teórico para um entendimento mais preciso dos temas nessa subárea, os alunos vivenciam situações de barganha desenvolvidas pelas abordagens estudadas e são estimulados a desenvolver estratégias a fim de responder aos principais desafios políticos propostos. Assim, eles podem aprender novas formas de pensamento sobre as relações internacionais, potencializar a habilidade de avaliar idéias divergentes, aplicar diferentes perspectivas analíticas para questões políticas concretas e refinar a capacidade de persuasão.

Palavras-chave: Teoria. Prática. Relações internacionais. Análise de política externa.

ABSTRACT

The aim of this paper is to propose the bridging of the gap between theory and practice of international relations in the teaching of Foreign Policy Analysis with the production of political options papers and the planning for international negotiations by the students. The central argument points out that such practical tasks allow the approximation of the students to the political reality of the foreign policy actors and also the use of theoretical tools for a more precise understanding of these issues, experiencing bargaining situations examined by the subfield's specialists and being encouraged to develop strategies to respond to key political challenges. Students can learn new ways of thinking about international relations, enhance the ability to evaluate different ideas, apply different analytical perspectives to political issues and refine their ability to persuade.

Keywords: Theory. Practice. International relations. Foreign policy analysis.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es proponer una reducción de la brecha entre la teoría y la práctica de las relaciones internacionales en la enseñanza de Análisis de Política Exterior con la producción de informes de opciones de políticas y la planificación de negociaciones internacionales por los estudiantes. El argumento central señala que la realización de dichas tareas prácticas permite a los estudiantes acercarse a la realidad de los actores involucrados en la formulación de la política exterior. Además de aplicar las herramientas teóricas para una comprensión más precisa de las cuestiones en esta subárea, los estudiantes experimentan situaciones de negociación desarrolladas por los enfoques estudiados y producen estrategias para responder a los desafíos políticos propuestos. Por lo tanto, los estudiantes pueden aprender nuevas formas de pensar acerca de las relaciones internacionales, mejorar la capacidad de evaluar ideas divergentes, aplicar diferentes perspectivas de análisis para concretar las cuestiones políticas y refinar la persuasión.

Palabras clave: Teoría. Práctica. Relaciones Internacionales. Análisis de Política Exterior.

*Doutor em Relações Internacionais e professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-Rio). E-mail: <dsvj1408@terra.com.br>.

Nos principais cursos de graduação em Relações Internacionais no Brasil, grande parte dos professores e alunos identifica uma lacuna entre as abordagens teóricas e analíticas desenvolvidas pelos especialistas da área e a prática das relações internacionais, particularmente no processo de formulação de decisões nos setores público e privado. Enquanto “praticantes” muitas vezes desmerecem o trabalho teórico como “excessivamente acadêmico” e distante das necessidades do mercado de trabalho no país, os “teóricos” em geral consideram limitadas as visões de curto alcance de praticantes sobre os principais temas das relações internacionais contemporâneas. Em face dessa situação, o objetivo deste artigo é propor a redução da distância entre teoria e prática no ensino de Análise de Política Externa – subárea das Relações Internacionais – a partir da realização de relatórios de opções políticas e de planejamentos para a negociação internacional pelos alunos.

O argumento central que pretendo defender é o de que a realização dos documentos em foco permite aos alunos colocar-se nas posições de formuladores de decisão, de membros da sua equipe de política externa ou de representantes de grupos de interesse. E, assim, elaborar um documento voltado para a tomada de alguma decisão específica de política externa com base na aplicação das perspectivas analíticas ensinadas em sala de aula à investigação de um amplo conjunto de temas e problemas internacionais contemporâneos com os quais os formuladores de decisão e grupos de interesse se deparam. A realização de tais tarefas práticas permite a aproximação dos alunos à realidade desses atores. Além de aplicarem o instrumental teórico para um entendimento mais preciso desses temas, os alunos vivenciam situações de barganha desenvolvidas pelas abordagens estudadas na subárea e são estimulados a desenvolver estratégias a fim de responder aos principais desafios políticos propostos.

Tais tarefas práticas promovem o foco em questões específicas de política externa pelos alunos e o exame das formas com as quais os formuladores de decisão tentam lidar com os desafios internacionais, bem como as bases teóricas e analíticas para perspectivas distintas aplicadas às questões. Com essas diferentes bases, geram-se diferentes respostas que podem ser oferecidas a determinada questão e escolhas que podem ser feitas e debatidas. Pela aplicação de múltiplas ferramentas analíticas de diferentes perspectivas e a consideração das implicações políticas de visões alternativas, os alunos podem aprender novas formas de pensamento sobre Relações Internacionais, potencializar a habilidade de avaliar ideias divergentes, aplicar diferentes perspectivas para questões políticas concretas, refinar a capacidade de persuasão e a apreciação da complexidade e da diversidade da subárea. Além de fortalecer a organi-

zação e a sistematização de argumentos na dimensão política.

Cabe um maior detalhamento do processo metodológico do estudo que resultou neste trabalho. Buscou-se correlacionar a experiência de ensino – que se coloca como motor deste artigo – e o processo investigativo. Associado este à experiência acerca da aproximação do conteúdo teórico da dimensão prática das relações internacionais e da cobertura de deficiências e dificuldades dos estudantes ao iniciarem suas atividades profissionais em estágios e empregos. A experiência de utilização de tais tarefas práticas no processo de ensino e de avaliação deu-se entre agosto de 2005 e julho de 2009, na disciplina de Análise de Política Externa, oferecida para alunos do quarto período do curso de graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Cada turma tinha, em média, de 35 a 40 alunos. Tais alunos tinham entre 18 e 23 anos de idade, e cerca de 30% já estagiavam ou trabalhavam em setores relacionados a Relações Internacionais quando cursaram a disciplina. As tarefas práticas foram produzidas pelos alunos como exercícios individuais e/ou em grupos de até cinco integrantes e compunham 50% dos graus obtidos nas avaliações parcial e final, ao longo do período letivo de seis meses. A escolha pela subárea de Análise de Política Externa deu-se pela sua interdisciplinaridade, pela pluralidade de perspectivas teóricas, tanto mais tradicionais quanto críticas que a compõem, e pela consideração de uma diversidade de temas, atores e variáveis. Porém, a proposta é que tais tarefas práticas não se limitem à Análise de Política Externa e possam também ser utilizadas no ensino de outras subáreas de Relações Internacionais e em outras instituições de ensino superior no Brasil.

Na primeira parte do artigo, é feito um breve panorama da atual situação da área de Relações Internacionais no Brasil, dando ênfase à ampliação da separação entre as dimensões teórica e prática da área, ao longo das décadas de 1990 e 2000, e seus reflexos no ensino nos cursos de graduação. A seguir, busco apontar meios para a minimização dessa distância, com base na produção de relatórios de opções políticas e planejamentos para negociação internacional no processo de ensino na subárea de Análise de Política Externa.

A ÁREA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL E A SEPARAÇÃO ENTRE TEORIA E PRÁTICA

Diante do maior alcance dos meios de comunicação no mundo globalizado e de sua ampla integração no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, informações cada vez mais frequentes e detalhadas sobre dilemas

que ocorrem ao redor do planeta chegaram à sociedade brasileira. Como a luta mundial contra o terrorismo, os impasses nas negociações econômicas no nível multilateral e catástrofes humanitárias como a de Darfur, no Sudão. Porém, num primeiro momento, ainda era difícil para diversos setores políticos e econômicos e grupos de interesse compreender como e por que a vida político-econômica ou cultural do país poderia ser direta ou indiretamente afetada e influenciada pelo que ocorria fora dele. Setores mais nacionalistas questionavam até mesmo por que deveríamos nos importar com problemas tão distantes. Porém, na década de 1990 e no início da década de 2000, mudanças externas reforçaram o impacto dos desenvolvimentos externos sobre o cidadão comum e sobre os grupos sociais mais relevantes no país. Como exemplo dessa transformação, ocorreu a maior atuação da sociedade civil global nos temas de política internacional, propiciada pela expansão da globalização financeira e tecnológica. Internamente, novas políticas voltadas para a maior participação do Brasil nos principais fóruns econômicos regionais e multilaterais e nas principais organizações internacionais na esfera política ampliavam a visibilidade e ressaltavam a relevância político-social dos temas da agenda internacional do país. Além disso, a consolidação da democracia e a maior conscientização política de grupos sociais ampliou o interesse na maior participação em assuntos de escopo global.

Nesse novo contexto de inclusão de novos temas na agenda internacional brasileira e de difusão dos impactos da globalização político-econômica, a área de Relações Internacionais começou a se disseminar no Brasil. Seu foco está predominantemente voltado para o estudo das estruturas, processos, instituições, atores e normas que caracterizam o sistema internacional. Com a crescente ampliação geográfica das atividades internacionais e crescimento da participação político-econômica e social de uma série de atores não estatais (BECK, 1999), principalmente depois do fim da Guerra Fria, houve consideráveis mudanças na natureza e na localização da legitimidade e da autoridade nas relações internacionais contemporâneas. Por exemplo, grande parte da autonomia dos Estados foi cedida para instituições multilaterais, de forma que certas funções de governança são cada vez mais executadas por meio de atividades que não têm origem exclusivamente nos governos (ROSENAU, 2000, p. 14-16). Nesse sentido, a área tornou-se mais complexa em nível de abrangência temática e profundidade e se mostrou bem mais ampla e dinâmica em relação ao momento em que surgira, no início do século XX.

Naquele primeiro momento, ainda restrita ao eixo norte-atlântico, a área de Relações Internacionais con-

solidava-se como um campo de saber específico cujas principais características eram o estudo da guerra e da paz e a criação de instrumentais analíticos acerca das relações interestatais. Porém, as principais transformações da política mundial ocorridas nas últimas décadas e a inserção de um número cada vez maior de temas na agenda internacional – direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, conflitos étnicos, exclusão social etc. – fizeram com que a consideração sobre questões globais presentes no debate internacional conquistasse um lugar de destaque na produção acadêmica. Não só no Hemisfério Norte, mas também na periferia do planeta. Tal complexidade crescente dos desenvolvimentos internacionais e a maior participação de agentes que exercem impacto direto sobre a vida das comunidades nacionais têm levado a uma busca crescente por programas de ensino e de pesquisa em nível de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais, tendo em vista as exigências crescentes do mercado por profissionais capacitados a examinar os principais eventos internacionais. No contexto de uma inserção internacional mais assertiva e afirmativa por parte do Brasil, a maior abrangência de parcerias desenvolvidas pelo país internacionalmente e a multiplicidade de compromissos regionais e multilaterais assumidos vêm aumentando o interesse de jovens de todo o país na área. Cabe ao internacionalista utilizar os conhecimentos aprendidos na formulação e na execução de políticas públicas relativas à inserção internacional do país, bem como de projetos e de estratégias internacionais de agentes privados. A proposta de grande parte dos programas de graduação em Relações Internacionais é oferecer ao aluno a capacidade de avaliar o impacto de processos e crises internacionais no cenário político-econômico de Estados e no funcionamento do sistema internacional contemporâneo, bem como instrumentos para a reflexão sobre as implicações ético-normativas das questões que afetam o equilíbrio internacional (IRI, 2007).

Embora a carreira de internacionalista seja relativamente nova no mercado de trabalho brasileiro, iniciou-se nas grandes metrópoles do país a busca por profissionais capazes de examinar as relações econômicas, políticas e jurídicas entre Estados e a sua interação com novos atores supranacionais e subnacionais. Dentre os principais campos de atuação profissional que grande parte dos alunos busca com a formação em nível de graduação em Relações Internacionais, cabe destacar organismos internacionais multilaterais ou regionais, ministérios, agências reguladoras, partidos políticos, governos estaduais e locais e sindicatos – principalmente com a oferta de trabalhos de assessoria sobre questões internacionais. Além da carreira diplomática e das atividades de consultoria em empresas públicas e

privadas que atuam no mercado internacional, empresas de comunicação, câmaras e associações de comércio, federações de indústrias, instituições financeiras internacionais e organizações não governamentais. Boa parte dos alunos também busca seguir carreira acadêmica, voltando-se para a realização de cursos de mestrado e doutorado, tanto no Brasil como no exterior, após a graduação (IRI, 2007).

O mercado de trabalho para o internacionalista desenvolveu-se acompanhando a consolidação da área acadêmica de Relações Internacionais. Nos estudos sobre as relações internacionais, a ênfase inicial na recuperação histórica e na prescrição sobre a política externa do país – que caracterizavam os textos produzidos até o fim da década de 1980 – foi sendo ampliada. O que ocorreu em face não só da incorporação de temas que transcendiam a política externa dos Estados, o papel das instituições internacionais, a natureza do sistema e da política internacional e a estratégia e política de defesa, mas da maior sofisticação trazida pelos debates teóricos e epistemológicos que marcaram o desenvolvimento da área no eixo norte-atlântico. Num primeiro momento, a excessiva interligação da reflexão sobre política externa e a diplomacia e a menor expressão internacional do país – seguida do alinhamento por vezes pouco pragmático com a política externa dos EUA – explicam as preocupações iniciais com a recuperação histórica e com a prescrição. Porém, com o fim da Guerra Fria, a busca da posição de *global player* pelo Brasil e a difusão de processos globalizantes, novos temas passaram a compor tais estudos. Além de que um conjunto mais complexo de variáveis e fatores explicativos precisava ser incluso em instrumentos teóricos mais elaborados para uma melhor compreensão da nova inserção internacional do Brasil e de suas principais causas e desdobramentos, bem como das principais transformações globais. Assim, o debate entre racionalistas e reflexivistas, na década de 1990 – do qual emergiram críticas ao pensamento tradicional realista –, e os instrumentos analíticos voltados para o estudo da interação entre as dimensões interna e externa do Estado passaram a informar grande parte dessa produção. Enquanto, simultaneamente, temas relacionados a meio ambiente e direitos humanos, por exemplo, começavam a ocupar boa parte da produção acadêmica brasileira em Relações Internacionais (HERZ, 2002, p. 15-16). Tal refinamento analítico e teórico acompanhou a consolidação – ainda em curso – da área de Relações Internacionais no Brasil, bem como a expansão do mercado para o profissional desse setor, tanto dentro da academia como fora dela.

Contudo, tanto alunos como professores observam nesse processo a existência de um vácuo crescente entre

as abordagens teóricas e analíticas desenvolvidas pelos principais autores da área e de suas subáreas – como a Análise de Política Externa – e a prática das relações internacionais, particularmente no processo de formulação de decisões nos setores público e privado. Tal separação não é exclusiva ao contexto brasileiro e remete ao que George (1993) vê, no contexto dos estudos de política externa, como a divisão entre valores e necessidades de duas culturas distintas na busca por conhecimento e ação: a academia e a prática governamental. Os “praticantes” em geral desqualificam o trabalho teórico como “excessivamente acadêmico” em face de sua distância em relação às exigências e às necessidades do mercado de trabalho em Relações Internacionais, tendo em vista os desenvolvimentos cada vez mais dinâmicos e acelerados de novos temas internacionais e a dificuldade da produção acadêmica em acompanhar a urgência destes. Concebem, assim, que os acadêmicos estariam fechados em “torres de marfim” inatingíveis e distantes da prática. Por outro lado, os “teóricos” costumam ver como limitadas e superficiais as percepções de menor alcance de praticantes sobre as questões mais relevantes das relações internacionais contemporâneas com as quais se deparam na formulação de decisão na agenda política mais imediata.

Nessa discussão, há autores que pensam que os acadêmicos devem ficar de fora da dimensão prática porque devem preservar a neutralidade em termos de valores sobre os eventos políticos. O envolvimento em questões normativas poderia prejudicar o que concebem como “integridade acadêmica”, de forma que o trabalho acadêmico estaria limitado a reportar sobre o mundo e manter distância em relação ao mundo reportado. A distinção entre fato e valor, entre observador e observado, não apenas ressalta a separação entre a produção teórica – Relações Internacionais, com iniciais maiúsculas – e a prática – relações internacionais, com iniciais minúsculas –, mas estimula a crítica, por parte dos especialistas que adotam tal posição, em relação àqueles que não respeitam essa distinção. Boa parte da crítica recai sobre teóricos reflexivistas, que adotaram posições mais críticas em relação ao conhecimento desenvolvido pelo *mainstream* racionalista. Porém, tal avaliação é baseada numa visão historicamente específica e questionável da natureza da ciência social, tendo em vista a falta de fundações epistemológicas seguras em nível metateórico e transcultural. Os proponentes de tal ataque, contudo, nem sempre percebem que eles próprios são relativistas em relação aos referenciais da cultura nos quais operam e são, assim, parciais, refletindo forças político-sociais específicas que influenciam as questões feitas por tais especialistas e as categorias dentro das quais eles pensam e constroem seus mundos intersubjetivos. Já outros

autores como Wallace (1996) veem que os acadêmicos têm o dever de realizar crítica aberta e construtiva, sem escondê-la numa terminologia erudita ou se refugiar em esforços metateóricos, e se engajar no mundo dos praticantes. Porém, o foco na participação somente no processo político formal em vez de na noção mais ampla de sociedade civil traduzem uma visão limitada de política nessa perspectiva. O que restringe outros canais de participação política os quais transcendem a participação dentro das estruturas formais estabelecidas pelo Estado (SMITH, 2003).

Para o teórico que deseja manter os valores fora da análise, a separação entre teoria e prática é concebida como dada, enquanto os defensores mais tradicionais da maior interação entre teoria e prática veem que ambas as esferas são separadas, mas podem ser unidas ou sobrepostas numa forma muito particular, que acaba por limitar outras possibilidades de engajamento entre tais dimensões ou mesmo a visão de que ambas podem ser mutuamente constitutivas (SMITH, 2003). Ressalta-se, na linha de Smith (2003), que tais tradições podem – embora não necessariamente devam – estar intimamente conectadas, tendo em vista que a atividade acadêmica envolve o trabalho em um contexto de poder, reflete e apoia forças sociais específicas e trata alguns aspectos do mundo social como privilegiados ou primários. No processo de ensino, não apoio a separação entre teoria e prática pelas razões anteriormente mencionadas e defendo a ideia de que a maior interação sugerida nos modelos mais tradicionais como Wallace (1996) seja sinalizada para o aluno como *uma* possibilidade de engajamento entre teoria e prática, mas não a única. Nesse sentido, a maior demanda por interação entre teoria e prática no ensino de Relações Internacionais poderia ser atendida de duas formas distintas, que, de forma alguma, esgotam todas as possibilidades de engajamento entre ambas as tradições. Por um lado, é possível que o aluno se empenhe numa perspectiva de “solução de problemas” (COX, 1993). E trabalhe, também, numa perspectiva mais tradicional sobre uma agenda dada na formulação de relatórios e planejamentos de negociação, apresentando o conhecimento de uma maneira política e estrategicamente relevante ao formulador de decisão (GEORGE, 1993). Por outro, ele também pode optar por uma perspectiva mais crítica e emancipatória na elaboração de tais documentos a serem apresentados a ONGs, grupos de interesse ou mesmo lideranças políticas, que vise a questionar agendas tidas como dadas e uma visão naturalizada do sistema internacional. A escolha do caminho a ser seguido deve ser deixada ao próprio aluno diante de suas preferências e necessidades de inserção no mercado de trabalho e de seu posicionamento político-ideológico.

ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS DE OPÇÕES POLÍTICAS E DE PLANEJAMENTOS PARA NEGOCIAÇÃO INTERNACIONAL NO ENSINO DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A subárea de Análise de Política Externa é caracterizada por uma grande confluência de perspectivas teóricas tanto mais tradicionais como críticas, além de abarcar uma pluralidade de temas, atores e variáveis. Em face de tal diversidade, o exame da interação entre teoria e prática nessa subárea pode ser um rico esforço na compreensão das diferentes formas que essa interação pode assumir. Com a suposição de que indivíduos atuando sozinhos ou em grupos e as instituições políticas que eles desenvolvem são as bases do que ocorre nas Relações Internacionais, a Análise de Política Externa procurou, desde a sua criação, na década de 1950, iluminar as microfundações teóricas sobre as quais as teorias de Relações Internacionais poderiam estar assentadas como empreendimentos de ciência social (HUDSON, 2005, p. 3-4). Isso foi possível com a ênfase nas ações dos indivíduos que exercem impacto na formulação da política externa e na negociação internacional e por meio do diálogo com disciplinas como a ciência política e a sociologia na busca de instrumentos para a investigação dessas ações. Como destaca Hudson (2005, p.3-5), grande parte dos analistas de política externa permitiu identificar nos seres humanos o ponto de interseção entre determinantes materiais e ideacionais das decisões estatais, de forma a sinalizar a possibilidade de ir além da simples descrição e da postulação de generalizações com base em leis rígidas de comportamento estatal para uma explicação mais completa das decisões desses Estados que requer a consideração das contribuições dos seres humanos. A Análise de Política Externa permite, assim, resgatar essa base ao englobar os processos sociopolíticos, as dinâmicas e as resultantes da formulação da decisão que tenham referência ou consequências para entidades estrangeiras. Dentre as características que viabilizam tal resgate, é possível citar a sua consideração de múltiplas variáveis em diferentes níveis de análise e de informações minuciosas sobre os formuladores de decisão. O que permite examinar a especificidade dos atores envolvidos na definição do conteúdo da política externa (HUDSON, 2005, p. 3-5).

Para sair da “torre de marfim” teórica e mostrar a aplicabilidade das abordagens analíticas da subárea na prática profissional do internacionalista, proponho a elaboração pelos alunos de dois tipos de documento, que serão informados e construídos com inspiração nesses instrumentais analíticos: o relatório de opções políticas e o planejamento para negociação internacional. O primeiro documento é um relatório no qual o aluno visa a prestar

recomendações sobre a atuação política de algum órgão do Estado no nível internacional ou de algum grupo de interesse que participe do processo de formulação de decisão relacionada à política externa. A escolha do tema da área de política externa fica a cargo do aluno, sendo decidido com a orientação e auxílio do professor em termos do recorte temporal e/ou espacial da temática e da disponibilidade de material para a realização da pesquisa necessária à confecção do documento. Tal tarefa prática permite a aproximação do aluno à realidade desses atores. Além de utilizar o instrumental teórico para um entendimento mais preciso dos temas selecionados, ele coloca-se na situação de formulação da decisão, sobre a qual se debruçam alguns dos principais estudos da área, e é estimulado a elaborar estratégias de barganha e de persuasão a fim de responder aos principais desafios políticos propostos.

Quanto às bases teóricas para a elaboração do relatório, desenvolvo os exemplos das abordagens mais tipicamente utilizadas pelos alunos no período em foco: o Modelo da Política Racional de Graham Allison (1971) e as abordagens de Milbrath (1967) e Dorsey (1993) sobre a atuação dos grupos de interesse e dos movimentos sociais transnacionais na formulação da política externa, respectivamente. O Modelo da Política Racional tem como sua unidade básica de análise a ação governamental como uma escolha racional do Estado. Segundo tal modelo, os Estados têm um conjunto de objetivos específicos coerente com a função utilidade, um conjunto de opções percebidas e uma estimativa única das consequências que seguem cada alternativa. Estes escolhem as ações que maximizarão seus objetivos em resposta ao problema estratégico com que se deparam, e tal ação é vista como uma escolha única entre resultados alternativos em vez de um grande número de escolhas parciais e dinâmicas. A racionalidade é entendida nesse modelo como uma escolha coerente e maximizadora de valor dentro de restrições específicas, de forma que os atores agem movidos por interesse, escolhem cursos de ação que maximizem seus ganhos e buscam promover seus interesses sob condições impostas pela escassez material. Os conceitos básicos da ação racional são: 1) metas e objetivos traduzidos numa função utilidade, que especifica a recompensa para um jogador pela escolha de uma combinação de estratégias que ele e os outros podem fazer; 2) um conjunto de alternativas dentre as quais o agente racional deve escolher numa situação específica; 3) o conjunto de consequências ou resultados adicionados a cada alternativa, o qual definirá qual delas em particular será escolhida; 4) a escolha racional, que consiste na seleção da alternativa cujas consequências têm a posição mais elevada na ordenação na função utilidade do formulador de decisão (ALLISON, 1971, p. 28-38).

Na elaboração de um relatório de opções políticas inspirado no Modelo da Política Racional, os alunos simulam uma situação em que se colocam como formuladores de decisão de política externa de determinado país – líderes de Estado ou membros de ministérios de Relações Exteriores ou de outras divisões do Executivo, por exemplo – num momento anterior à tomada de tal decisão. Os alunos selecionam as decisões com o auxílio e orientação do professor e podem ser aquelas que os países selecionados ainda tomarão no contexto político real. Caso recuperem o contexto de uma decisão que já tenha sido tomada, eles se colocarão numa situação anterior à tomada dessa decisão. E, em face da informação disponível e coletada na pesquisa de material primário e secundário, podem inclusive sugerir a tomada de decisões distintas daquelas tomadas no “mundo real”. A preocupação aqui é menos com a correspondência exata e estrita a eventos que efetivamente ocorreram no mundo empírico e mais com o esforço de aplicação da teoria na análise de uma situação prática simulada e sua utilização na elaboração do documento. Proponho que os alunos organizem o relatório em cinco partes, que não apenas seguem os padrões de organização de relatórios oficiais por uma série de órgãos do Executivo em diversos Estados, mas que permitem uma aplicação do Modelo da Política Racional para a análise das opções de decisão política a ser tomada.

Na primeira parte, o sumário executivo apresenta brevemente o contexto em que a decisão será tomada. A seguir, os alunos desenvolvem um *background* composto por breve histórico da decisão examinada e considerações geopolíticas e econômicas que condicionam a tomada da decisão. Com isso, procuro estimular os alunos a mapear e reconstituir o contexto estratégico de tomada da decisão pelo Estado. Tal seção não é redigida de forma cega ou aleatória: seguindo as orientações gerais de Allison (1971), os critérios utilizados para a seleção da informação e sua disposição no relatório apontam para a indicação dos desenvolvimentos e dos constrangimentos sistêmicos relevantes e ligados diretamente à decisão a ser tomada – tanto em nível global como regional –, que afetam o cálculo feito pelo Estado. Na terceira seção, os alunos ressaltam os objetivos fundamentais e específicos da política externa do Estado em foco na questão examinada. Novamente, os conceitos básicos da ação racional indicados por Allison (1971) são trazidos para a indicação de objetivos do Estado em foco no nível internacional, que especificam a recompensa para escolhas do país internacionalmente na sua interação com outros atores. A quarta parte é dedicada à análise dos custos e benefícios de cada uma das opções estratégicas disponíveis ao Estado e a operação do cálculo, de acordo com a escolha racional. Na conclusão, a recomendação

aponta a opção política indicada pelo aluno, com base no cálculo feito racionalmente e orientado pelos interesses estratégicos antes apresentados. A partir dessa base teórica, o aluno pode formular respostas distintas para as principais questões de política externa e examinar com precisão as escolhas que podem ser feitas e debatidas no âmbito da política do Estado. Assim, ele não só aprende novos arcahouços analíticos para o pensamento sobre as Relações Internacionais, mas fortalece sua capacidade de analisar idéias divergentes e de aplicar o instrumental teórico para a consideração de questões políticas concretas. Além do acirramento da sua capacidade de persuasão – já que deverá desenvolver argumentos coerentes a fim de sustentar a opção recomendada – e de organização de argumentos na dimensão política.

No instrumental analítico desenvolvido por Milbrath (1967, p. 238-244), os líderes dos grupos de interesse devem conhecer a identidade dos atores envolvidos numa decisão e os passos pelos quais suas deliberações devem passar. É importante saber o *timing* das mensagens enviadas: geralmente, a mensagem que chega antes de o problema se configurar para o formulador de decisão pode ser perdida antes que ele considere cursos alternativos de ação. Ao mesmo tempo, a mensagem que chega depois de uma alternativa ter sido selecionada encontrará relutância por parte do formulador de decisão de reabrir a questão. Com o destinatário em vista e com a escolha do *timing* correto, o grupo precisa de um canal aberto até seu alvo. Essa é a principal razão pela qual representantes de grupos de interesse tentam desenvolver contatos. Estes não garantem recepção favorável às mensagens, mas podem facilitar sua chegada sem distorções. As mensagens são filtradas com base na legitimidade e na credibilidade: a mensagem será considerada legítima se o formulador de decisão acreditar que o grupo de interesse tem o direito de reivindicar sobre a questão. Ademais, a forma mais certa de se obter credibilidade é estabelecer uma imagem de precisão, além de que a mensagem pode também conter dados únicos que a posição peculiar do remetente permite a ele conhecer bem, particularmente os especialistas. É mais fácil demonstrar isso nas questões de política doméstica, que em geral têm consequências diretas para os cidadãos; nas questões de política externa, estassão mais indiretas. Em questões domésticas, os grupos em geral têm mais informação sobre impacto de política proposta sobre população do que em questões de política externa. A mensagem também pode conter credibilidade pela força de um argumento que apresente. O remetente tentará encontrar formas de convencer o formulador de decisão de que é importante para ele ouvi-lo. E a forma mais certa de fazer isso no caso de um formulador de decisão é mostrar a ele como se protegerá ou terá ganhos políticos ao ouvir.

Já Dorsey (1993, p. 240-241) ressalta que as organizações de movimentos sociais distinguem-se como atores sociais únicos com significado político por meio de seu compromisso com a reestruturação de agendas. Diferentemente de grupos de interesse tradicionais que podem simplesmente operar sob um cálculo dos interesses particularistas por meio de práticas políticas institucionalizadas, os movimentos sociais podem procurar transformar o ambiente em que as decisões políticas são tomadas para causar mudança estrutural na conduta social ou nas práticas políticas. As organizações de movimentos sociais podem operar fora das instituições políticas estabelecidas para condicionar valores sociais e estruturar o debate político e: 1) ter como alvo o comportamento dos indivíduos nas sociedades; 2) mudar decisões tomadas numa estrutura política institucionalizada pela redefinição do ambiente em que as decisões são tomadas, um processo de definição de parâmetros realizado extrainstitucionalmente; 3) tentar participar na barganha num engajamento direto nos processos políticos estatais (DORSEY, 1993, p. 240-241). E os métodos de ação dos grupos de interesse na esfera institucionalizada podem ser empregados quando apropriados.

Na elaboração de relatórios de opções políticas voltados para a atuação de grupos de interesse e de movimentos sociais transnacionais no processo de formulação da decisão, o aluno é estimulado a se colocar na posição de membro desses grupos. E estes são responsáveis pela formulação de documentos internos sobre seus perfis de atuação nos temas relacionados à política externa ou de relatórios desses grupos e organizações a serem apresentados a outros atores no Executivo e no Legislativo sobre como tais atores devem se posicionar numa determinada questão de política externa. No primeiro caso, além do sumário apresentado já no relatório baseado no Modelo da Política Racional, o aluno é estimulado a desenvolver não apenas o mapeamento do contexto estratégico doméstico e internacional no qual o grupo de interesse está situado e seus principais interesses na questão em foco, mas a consideração dos cursos alternativos de ação por tal grupo. No caso de organizações de movimentos sociais transnacionais, tais cursos de ação e os métodos voltados para sua implementação podem tangenciar a esfera institucionalizada, e o aluno pode propor estratégias como a promoção de campanhas de conscientização sobre determinado tema ou a mobilização social em canais extra-institucionais. No segundo caso, o aluno também pode sinalizar os canais que podem ser utilizados a fim de que suas reivindicações cheguem mais rapidamente aos formuladores de decisão no Executivo ou no Legislativo, bem como os principais contatos que podem facilitar tal

chegada sem distorções. Nesse caso, o relatório também deve incluir informações sobre atuações da organização em questões próximas, que ressaltem a legitimidade do grupo ou da organização. Nas recomendações, o aluno pode sinalizar a política preferida pelo grupo, bem como indicar os principais custos para a população e para o próprio formulador de decisão caso suas sugestões não sejam atendidas.

Mesmo que tal tarefa prática não seja necessariamente voltada para a oferta de recomendações aos atores dotados de poderes formais na elaboração do conteúdo e dos rumos da política externa, permite que o aluno considere a relevância de outros atores subnacionais e transnacionais no processo de formulação da política externa. E que possa propor mecanismos múltiplos de atuação política, familiarizando-se não apenas com o instrumental analítico utilizado na elaboração da análise e aprofundando seu entendimento de tal dinâmica política, mas com a prática das relações internacionais. Tais ferramentas analíticas viabilizam a consideração da complexidade do processo de formulação da decisão de política externa. Ao mesmo tempo, tal tarefa prática auxilia o processo de aprendizado quanto à sistematização de argumentos políticos consistentes, à realização de pesquisas mais densas sobre atores não estatais em relação aos quais nem sempre existe muita bibliografia secundária e à reflexão crítica sobre os temas socioeconômicos e políticos que compõem a agenda de política externa do Estado em foco. Assim como o maior engajamento político do aluno nos temas internacionais relevantes à sua própria sociedade. Mais que isso, permite a consideração de outros canais de participação política que transcendam a participação dentro das estruturas formais estabelecidas pelo Estado, e abre espaço para uma perspectiva mais crítica e emancipatória, que viabilize o questionamento de agendas tidas como dadas e sua complexificação ou mesmo redefinição. Ao mesmo tempo em que produz um documento politicamente executável, a atividade acadêmica proposta envolve a reflexão sobre o contexto de poder no qual a decisão se coloca.

A segunda modalidade de tarefa prática proposta é o planejamento para a negociação internacional. Um documento no qual o aluno simula sua participação na equipe de política externa de um determinado governo e presta orientações a um negociador – tipicamente um membro do Executivo de um determinado país – acerca do posicionamento a ser adotado numa determinada mesa de negociação internacional com uma entidade estrangeira, tipicamente um outro Estado ou uma organização intergovernamental. Novamente, a seleção do tema da negociação fica a cargo do aluno, sendo escolhido com a orientação e auxílio do professor em termos do recorte temporal e/ou espacial da temática e da disponibilidade

de material para a realização da pesquisa necessária à confecção do documento. Agora, lidando especificamente com a situação de tomada da decisão no contexto de negociação internacional, o aluno novamente se aproxima da realidade desses atores ao se colocar na situação de barganha e é estimulado a desenvolver mecanismos de persuasão a fim de convencer a outra parte acerca dos benefícios de adoção do conteúdo negociado. Assim como lidar com as pressões domésticas que incidem sobre o processo de negociação.

Como inspiração teórica para a realização desse planejamento, o aluno se baseia na perspectiva dos “jogos de dois níveis” (PUTNAM, 1988). De acordo com tal abordagem, forças domésticas perseguem seus interesses em nível nacional, por meio da pressão para que os membros do Executivo adotem medidas favoráveis, enquanto tais membros buscam ampliar seu poder de barganha por meio da construção de coalizões entre essas forças. Em nível internacional, os membros do Executivo buscam maximizar a habilidade de satisfazer interesses domésticos, na medida em que procuram minimizar as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Os membros do Executivo devem agir simultaneamente no jogo doméstico e internacional, conciliando elementos internos e externos (PUTNAM, 1988, p.434). Nos jogos de dois níveis, eles membros enfrentam dilemas e oportunidades distintos em cada esfera, e cabe a eles estabelecer a conciliação entre ambos. Mais do que simplesmente tratar tais níveis como superpostos ou adicionar um ao outro, Putnam consegue enfatizar a interação entre estes, permitindo a criação de um arcabouço complexo para a análise do impacto combinado dos fatores domésticos e internacionais no processo de barganha entre os membros dos Executivos dos Estados.

Na mesa de negociação, um jogador maximizador de utilidade busca, por exemplo, convencer os negociadores da outra parte de que sua proposta de negociação certamente será aprovada, mas que acordos mais favoráveis ao outro lado provavelmente não o serão. Alguns jogadores podem tentar reestruturar o jogo ou alterar as visões uns dos outros acerca dos custos de não acordo e dos benefícios dos entendimentos propostos. Eles podem levar em consideração que as pressões internacionais reverberam na política nacional, definindo o equilíbrio de poder internamente. Os negociadores não são meramente representantes de grupos, instituições ou populações, mas também são dotados de interesses próprios. Dentre seus principais objetivos, cabe destacar a busca pela maximização de recursos políticos e pela minimização de perdas potenciais. Eles podem antecipar que os resultados do acordo – como reduções de gastos – são politicamente recompensadores. Também podem

buscar a própria concepção de interesse nacional no contexto internacional e mudar o balanço de poder no nível doméstico em favor de políticas que preferem devido a razões exógenas. As negociações internacionais podem permitir a líderes fazer o que desejam, mas não conseguem implementar domesticamente (PUTNAM, 1988, p. 452-457).

Elaborando o planejamento para negociação internacional com inspiração nos jogos de dois níveis, o aluno é estimulado a dividir o trabalho em quatro partes. Na introdução, é feita uma breve apresentação do contexto da negociação e das partes envolvidas. A segunda seção é dedicada ao mapeamento dos elementos mais relevantes do nível internacional ao longo da negociação. Nessa parte, o aluno deve indicar primeiramente os objetivos tangíveis e intangíveis do país para o qual faz o planejamento na negociação internacional, além de indicar a importância relativa dos tangíveis em relação aos intangíveis, bem como as propostas iniciais relacionadas à forma e ao conteúdo do acordo que se pretende obter na mesa internacional. Ainda nessa seção, fará um mapeamento do perfil do negociador estrangeiro, levando em conta, com base nas informações disponíveis, os objetivos tangíveis e intangíveis da contraparte na negociação, as principais características desse negociador estrangeiro quanto à reputação e estilo e a melhor transação que pode ser esperada dessa negociação. Após mapear a natureza de relacionamento com o negociador estrangeiro e a forma como ele pode afetar as negociações, as vantagens comparativas são apresentadas, particularmente indicando pontos fracos e fortes no argumento da parte que o aluno representa e as vantagens que tem em seu favor e as que o negociador do outro país tem. No mapeamento da negociação propriamente dita, o aluno sinaliza o tipo de estratégia que pretende usar, as ações que deve levar o negociador estrangeiro a tomar para que sua estratégia funcione e as opções de recuo, caso tal estratégia não funcione. As questões mais importantes em risco na negociação, os termos de uma transação justa e razoável e de uma transação com limite de aceitação mínimo e os possíveis custos do não acordo são também apresentados. Operando com a possível interligação de áreas temáticas, o aluno poderá também recomendar a realização de concessões numa determinada área de negociação para acordos melhores na área de seu interesse. E ainda enfatizar as questões de maior ou menor prioridade e itens importantes na pauta com os negociadores estrangeiros, como limites de tempo e como e quais itens serão discutidos.

Atentando para a interação com a dimensão doméstica proposta nos jogos de dois níveis, a terceira parte do planejamento se debruça sobre as considerações acerca dos elementos da dimensão interna do Estado que afetam simultaneamente a negociação em curso no nível

internacional. Nessa parte, o aluno pode indicar quais indivíduos e grupos devem ser consultados internamente, antes de iniciar a negociação internacional, e quais assuntos devem ser previamente negociados. Além de explorar os objetivos desses indivíduos e grupos e suas preocupações, e as posições defendidas em relação à questão. A partir da indicação desses elementos, o aluno poderá sinalizar se tais escolhas políticas são homogêneas, se a questão é muito politizada e o que tais grupos consideram uma transação “justa e razoável”, uma transação com limite de aceitação mínimo, os riscos nessa negociação e os custos do não acordo. A partir disso, focando a dimensão da ratificação do possível instrumento negociado internacionalmente, são descritos os procedimentos domésticos para se obter o consentimento para a ratificação dos acordos e os grupos que devem oferecer tal consentimento. Assim como as possíveis concessões domésticas numa área para acordos melhores em outras e as repercussões internacionais e domésticas disso. Com base nesses elementos, torna-se possível desenvolver estratégias que os negociadores podem explorar para atrair apoio doméstico e para obter o consentimento para ratificação de suas iniciativas externas. Na última seção do planejamento, são feitas as recomendações finais em nível da implementação da posição negociadora sugerida para os níveis doméstico e internacional, tais como as etapas em que tal posição deve ser colocada em prática e os principais obstáculos a serem superados nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim de cada período letivo no recorte temporal, considerado nesta pesquisa, a maior parte dos alunos revelou que a realização das tarefas práticas indicadas acima permitiu aproximar mais o conteúdo teórico da dimensão prática das relações internacionais e cobrir parte das deficiências e dificuldades com que se deparavam ao iniciarem suas atividades profissionais em estágios e empregos. Tal diálogo foi iniciado na subárea de Análise de Política Externa, tendo em vista a interdisciplinaridade da subárea, a pluralidade de perspectivas teóricas tanto mais tradicionais como críticas que a compõem e a consideração de uma diversidade de temas, atores e variáveis. As diferentes formas de interação entre teoria e prática poderiam ser também aplicadas a outras subáreas, como a Segurança Internacional e com os estudos sobre Integração Regional. Cobrir a lacuna entre a teoria e a prática das relações internacionais pode não apenas facilitar o aprendizado, mas fortalecer ainda mais o interesse e o envolvimento do aluno em atividades inseridas na expansão da área no Brasil e despertar a possibilidade de maior engajamento e pensamento crítico sobre as relações internacionais do país.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.
- BECK, U. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo, respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COX, R. W. Gramsci, hegemony and International Relations. In: GILL, S. (Ed.) **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 49-66. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511558993.003>
- DORSEY, E. Expanding the foreign policy discourse: transnational social movements and the globalization of citizenship. In: SKIDMORE, D.; HUDSON, V. (Eds.). **The limits of state autonomy**: societal groups and foreign policy formulation. Westview Press, 1993. p. 237-266.
- GEORGE, A. L. **Bridging the gap**: theory and practice in foreign policy. Washington, D.C.: Institute of Peace Press, 1993.
- HERZ, M. O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 1, p.7-40, jan./jun., 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292002000100005>
- HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n.1, p. 1-21, 2005. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- IRI. **Caderno do estudante 2007.1**. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 2007.
- KATZENSTEIN, P.; KEOHANE, R.; KRASNER, S. International Organization and the study of world politics. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 645- 686, 1998.
- KEOHANE, R. O. Theory of world politics: structural realism and beyond. In: KEOHANE, R. O. (Org.). **Neorealism and its critics**. Nova York: Columbia University Press, 1986. p. 158-203.
- MILBRATH, L. W. Interest groups and foreign policy. In: ROSENAU, J. N. (Ed.) **Domestic sources of foreign policy**. Nova York: Free Press, 1967. p. 231-251.
- PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. (Eds.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000. p. 11-46.
- SMITH, S. International Relations and international relations: the links between theory and practice in world politics. **JIRD**, v. 6, n. 3, p. 233-239, 2003.
- WALLACE, William Truth and power, monks and technocrats: theory and practice in International Relations. **Review of International Studies**, v. 22, n. 3, p. 301-321, 1996. <http://dx.doi.org/10.1017/S026021050011856X>

Artigo recebido em dezembro 2015.

Aprovado em março 2016.