CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA

CELSO SUCKOW DA FONSECA – CEFET/RJ

Scandal: Uma Análise Crítica do Processo de Formulação da Política Externa Norte-Americana

Julia Silva Ribeiro

Prof. Orientador: Elizeu Santiago Tavares de Souza

Rio de Janeiro

Dezembro de 2018

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA

CELSO SUCKOW DA FONSECA – CEFET/RJ

Scandal: Uma Análise Crítica do Processo de Formulação da Política Externa Norte-Americana

Julia Silva Ribeiro

Projeto final apresentado em cumprimento às normas do Departamento de Educação Superior do CEFET/RJ, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Línguas Estrangeiras Aplicadas às Negociações Internacionais

Prof. Orientador: Elizeu Santiago Tavares de Souza

Rio de Janeiro

Dezembro de 2018

CEFET/RJ – Sistema de Bibliotecas / Biblioteca Central

R484 Ribeiro, Julia Silva

Scandal : uma análise crítica do processo de formulação da política externa norte americana / Julia Silva Ribeiro.—2018.

29f. ; enc.

Projeto Final (Graduação) Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca , 2018.

Bibliografia : f. 28-29

Orientador : Elizeu Santiago Tavares de Souza

1. Relações internacionais. 2. Estados Unidos - Relações exteriores. 3. Política internacional. 4. Televisão - Minisséries. I. Souza, Elizeu Santiago Tavares de (Orient.). II. Título.

CDD 327.1

Elaborada pela bibliotecária Mariana Oliveira CRB-7/5929

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me dado a chance de passar por essa experiência maravilhosa, e por ter me dado forças e me abençoado nessa trajetória.

Agradeço com muito carinho à minha mãe, Ana Lúcia, ao meu padrasto, Rogério, às minhas avós, Dulce e Ernestina, que foram fundamentais sempre me apoiando e encorajando a me desenvolver pessoal e academicamente.

Agradeço à extensão da minha família, Rosana, Gina, Marco, Giulia, Ana Beatriz e Rodrigo, que me abrigou durante tantos dias de faculdade.

Agradeço a todos os professores que participaram destes cinco anos de graduação e que contribuíram não só para a minha formação acadêmica, mas humana. Em especial, agradeço aqueles mais próximos, como a professora Adriana Ramos, o professor Nadson Silva e a professora Andrezza Menezes, que, mais que professores, tornaram-se amigos.

Minha total gratidão ao meu orientador, Elizeu Santiago, que, com muita paciência e um esforço hercúleo, contribuiu fundamentalmente para o sucesso da confecção deste trabalho. Agradeço sua parceria, compreensão e disposição. Tenho muita admiração por você.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a todos os amigos que se fizeram presente nessa jornada dando apoio e compartilhando momentos incríveis. Deixo meus agradecimentos a todos, em especial a Breno Portillo, Brígida Alves, Fernanda de Souza, Isabella Lobão, Jacqueline Champeval, Laís Giordano, Mariana Ribeiro, Matheus Gonçalves, Paloma Almeida e Rebeca Barreto.

Resumo

Este trabalho tem como principal objetivo analisar a formulação da política externa norte-americana em dois estudos de caso da série *Scandal*. O referencial teórico escolhido para esta análise são os três modelos de Análise da Política Externa de Graham Allison. Serão apresentadas as características dos três modelos, a formulação da política externa norte-americana, e, ao fim, a análise dos casos da Intervenção ao Sudão e da Guerra à Angola Ocidental presentes na série sob a ótica de Allison. Embora cada modelo possa ser utilizado individualmente quando do estudo dos processos de formulação de política externa, essa pesquisa pretende argumentar que a análise conjunta dos três modelos teóricos de Allison é muito mais eficaz e fornece mais poder analítico quando combinadas.

Palavras-chave: política externa norte-americana; Análise de Política Externa; *Scandal*

Abstract

This article has as main goal to analyze the American foreign policy making in two different case studies in the TV show Scandal. The theoretical framework chosen for this analysis are the Graham Allison's three models of Foreign Policy Analysis. There will be presented the characteristics of the three models, the formulation of the American foreign policy, and, then, there will be made the analysis of the Intervention in Sudan and the War in Occidental Angola according to Allison's theory. Even though each model can be used individually when studying the processes of foreign policy making, this research intends to argument that the joint analysis of the three Allison's theoretical model is much more effective and provide more analytical power when used together.

Keywords: American foreign policy; Foreign Policy Analysis, Scandal

SUMÁRIO

SUMÁRIO

1. Considerações Iniciais 7

2. Três Modelos de Análise de Política Externa 8

3. Uma Análise do Processo de Formulação da Política Externa Norte-Americana 13

4. Scandal: a ficção como reflexo da política externa norte-americana 17

4.1 Estudo de Caso 1: A Intervenção no Sudão 18

4.2 Estudo de Caso 2: Guerra à Angola Ocidental 22

5. Considerações Finais 25

6. Referências Bibliográficas 28

1- Considerações Iniciais

Este trabalho terá como propósito a análise da formulação da política externa norte-americana e a dinâmica governamental a partir da série de TV *Scandal* Neste artigo procura-se entender de que maneira podemos conceber a formulação de política externa de forma ilustrada em dois estudos de caso dentro da série de tv. A metodologia utilizada na confecção deste artigo é a pesquisa bibliográfica de fontes primárias e secundárias, além do estudo de caso. Os principais materiais acadêmicos a serem consultados versarão sobre a Análise de Política Externa, a Política Internacional e, sobretudo, a Política Norte-Americana. A fim de aplicarmos os conceitos extraídos dessas fontes, empreenderemos a análise da série de TV *Scandal* enquanto estudo de caso.

A delimitação do tema dentro do escopo da série *Scandal* justifica-se pela verossimilhança da produção para com a realidade norte-americana; não só a série é um reflexo da dinâmica política das instituições e líderes governamentais, como é fidedigna aos procedimentos e repertórios a serem seguidos de acordo com os estatutos da política estadunidense. Considera-se relevante escolher um objeto lúdico como caso de análise pela ilustração coerente com a realidade e pelo conjunto de informações acerca dos bastidores da política que uma narrativa literária produz.

Em termos de discussão teórica, o principal autor que estará presente neste estudo é Graham T. Allison, professor e cientista político norte-americano, grande contribuinte para o campo da Análise da Política Externa. Dialogando com Allison, Hans Morgenthau, autor realista das Relações Internacionais, também é mencionado neste artigo, assim como Thomas Schelling, economista e professor norte-americano, e autor do artigo *"Restraints and Choices in American Foreign Policy"* (1962).

Para entendermos o objeto de estudo deste artigo, botamos em foco o processo de formulação da política externa americana. E, para melhor compreensão da aplicação teórica dos três modelos de Allison, introduziremos a formulação política norte-americana, bem como as instituições que compõem a sua organização, e doutrinas presidenciais que dialogaram com a política externa americana ao longo dos anos.

Essa pesquisa pretende argumentar que a análise conjunta dos três modelos teóricos de Allison é muito mais eficaz e fornece muito mais poder analítico quando combinadas. Além disso, pretende-se investigar, mediante a exemplificação de duas situações de política externa, que os níveis de análise, ainda que diferentes, produzem respostas coerentes e correspondentes à perspectiva analítica que se utiliza.

O trabalho está dividido em quatro seções, a primeira sendo esta introdução. Os três modelos de Allison, então, serão estudados para projetar a base teórica para a discussão proposta por este artigo. Na seção seguinte, teremos dois estudos de caso onde situações da série *Scandal* são ilustradas e depois analisadas a partir dos três modelos de Allison. O artigo se encerra com a seção referente às considerações finais.

2 – Três Modelos de Análise Política Externa

Este artigo faz uso da principal contribuição teórica de Graham T. Allison para a Análise de Política Externa. Diretor da *Harvard's Belfer Center for Science and International Affais*, Allison foi assistente do Secretário de Defesa no primeiro governo Clinton, é cientista político e analista de segurança nacional dos Estados Unidos com foco em segurança nuclear, terrorismo e tomada de decisão. Essa última área de estudo de Allison o levou a escrever, em 1962, o livro *"Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis"*.

O livro de Allison apresenta três modelos teóricos: o modelo do ator racional (Modelo I), o modelo do processo organizacional (Modelo II), e o modelo burocrático ou governamental (Modelo III) para explicar a Crise dos Mísseis de Cuba. Neste artigo aplicaremos os três modelos de Allison para analisar as tomadas de decisões do governo norte-americano durante o cenário ilustrado em *Scandal*.

O autor caracteriza o primeiro modelo – do ator racional – como aquele que mais se aproxima da perspectiva realista: põe em foco o Governo ou Estado como agente, chamando-o de "ator nacional", isto é, Allison admite o Estado como única variável responsável pela tomada de decisão, excluindo quaisquer outros fatores que possam influenciá-lo.

> *"The nation of government, conceived as a rational, unitary decision maker is the agent. This actor has one set of specified goals (the equivalent of a consistent utility function), one set of perceived options, and a single estimate of the consequences that follow from each alternative*." (ALLISON, 1971, p. 32-33)

Sintetizando o modelo de ator racional de Allison, os conceitos básicos do modelo de ator racional são: metas e objetivos, alternativas, consequências e escolha. As metas e objetivos podem ser traduzidos como os lucros advindos de uma negociação, a utilidade que um objeto terá, ou a preferência do negociador por uma situação. As alternativas são

ilustradas por Allison com o modelo da Árvore da Decisão. Neste modelo, cada curso de ação tem uma variável positiva (ou mais positiva) ou negativa (ou mais negativa); ranqueia-se, portanto, estas variáveis, somando-se à probabilidade de cada curso de ação acontecer, resultando, então, à melhor alternativa, aquela que deve ser escolhida.

As consequências estão apensas às alternativas, tornando-se resultado do que previamente foi elegido. As escolhas racionais consistem na seleção da alternativa cujas consequências colocam-se ao topo como as mais positivas para o negociador.

Allison, ilustrando a tomada de decisão racional, dialoga com a Teoria dos Jogos de Von Neumann, citada por Thomas Schelling em *"Strategy of Conflict"* (1960), e com a noção hobbesiana de reconhecimento de valor, dentro de restrições específicas. Deve-se sempre analisar todas as possibilidades e elenca-las dentro de um cenário no qual os resultados mais positivos são aqueles a serem escolhidos.

> *In modern statistical decision theory and game theory, the rational decision problem is reduced to a simple matter of selecting among a set of given alternatives, each of which has a given set of consequences: the agent selects the alternative whose consequences are preferred in terms of the agent's utility function which ranks each set of consequences in order of preference.* (ALLISON, 1971, p. 29)

Cria-se um paradigma analítico a partir das características gerais do modelo I. Como explica o autor, um paradigma é uma declaração sistemática de presunções, conceitos e proposições. Neste estudo o paradigma é formulado incluindo a unidade básica de análise, a organização de conceitos, a inferência do padrão dominante, as proposições gerais, a dissuasão e as evidências.

A unidade básica de análise são as ações governamentais como escolha, os acontecimentos da política externa que são frutos de ações feitas pelo governo. Na organização de conceitos, o ator nacional, como descrito anteriormente neste artigo, é o Estado ou o governo, a unidade nacional que toma decisões; o problema é o que a ação enfrenta, o que leva a tomar uma decisão; a seleção estática, como chama Allison, é a soma de atividades relevantes que representa o governo face a um problema; a ação como escolha racional é o resumo dos conceitos sintetizados pelo autor: metas e objetivos, alternativas, consequências e escolha.

Dialogando com o campo das Ciências Sociais que evidencia um padrão repetitivo de escolhas feitas por um organismo, a inferência do padrão dominante é a suposição que

eventos ocorridos uma vez tendem a recorrerem caso seja apresentada uma situação semelhante uma outra vez. As proposições gerais do autor, explicam em termos que a escolha deve balancear suas opções para aquelas que produzem como resultado valores e objetivos relevantes para a nação, aquelas que possuam curso de ação conhecidos, e racionalizando a escolha, as que têm mais probabilidade de acontecer, e são mais favoráveis. As evidências são descritas pelo autor como a reunião de declarações oficiais do governo e padrões de comportamento, parte importante para a análise da política externa.

Allison, no entanto, dando continuidade à sua obra, retoma o modelo racional com a crítica de que analisar somente o governo como unidade racional de tomada de decisão restringe a análise, uma vez que o Estado possui subunidades funcionais independentes. É falado, então, no terceiro capítulo de *Essence and Decision* sobre o segundo modelo, o organizacional.

> *A government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own. Governmental behavior can therefore be understood, according to a second conceptual model, less as deliberate choices and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior.* (ALLISON, 1971, p. 67)

Diferente do primeiro modelo de Allison, o modelo organizacional leva em conta os organismos que compõem o Estado, e toma a decisão como fruto do resultado de organizações funcionando de acordo com padrões de comportamento.

A unidade básica de análise do modelo organizacional, para além da redução à ação governamental, neste modelo torna-se o resultado de três pontos dentro dos processos organizacionais: as recorrências de resultados (as rotinas), a consciência da capacidade de recursos – aqui ele cita a guerra da Coreia, onde um número de soldados eram considerados capazes de ir à guerra, e a ciência dessa quantidade tornou-se, então, um fator considerável dentro da tomada de decisão –, e o fluxo de decisões, neste terceiro ponto, Allison, citando Theodore Soresen, assessor político de JFK, denota que as decisões nas quais o presidente tem que decidir, muitas vezes já foram previamente decididas por organizações subalternas à sua posição.

Dentre os conceitos organizacionais, os atores deixam de ser o governo ou Estado e passam ser as subunidades que compõem o funcionamento desse organismo maior. Allison aqui, cita o fracionamento de problemas e poder: dentro do segundo modelo, o poder é

parcelado dentre as organizações, assim como as responsabilidades. Exemplificando com o governo americano, a diplomacia é atribuída ao Departamento de Estado, a segurança militar, ao Departamento de Defesa, os assuntos econômicos são de responsabilidade do Tesouro, e a inteligência norte-americana fica sob os cuidados da Agência Central de Inteligência (CIA).

Levando em consideração o fracionamento característico do modelo organizacional de Allison, outro conceito apontado pelo autor são as prioridades e percepções paroquiais, onde cada componente dentro da organização possui uma função específica para a resolução de conflitos.

Dentro desse conceito, a saída torna-se resposta de um processo organizacional maior. Detalhando-o, encontramos: o objetivo, à parte de todas as restrições, encontra-se um caminho considerado aceitável; atenção sequencial aos objetivos, onde cada subunidade é responsável por uma parte do problema; os procedimentos padrões de operação (*SOP's – Standart Opperation Patterns),* que são as funções básicas de cada setor que resultam numa resposta maior – como a emissão de relatórios diária que, ao final de um processo, resulta numa análise de dados compreendida durante um período; os programas e repertórios são elucidados como os protocolos e suas etapas a serem seguidas quando em face à um problema. Há a preocupação em regularizar as ações dos oponentes a fim de evitar incertezas numa negociação.

A questão de pesquisa neste modelo aparece como função das organizações a fim de serem criadas novas alternativas. O modelo anterior, no entanto, baseia-se no pressuposto dedutivo para solucionar problemas. Já neste modelo revisitado por Allison, é função dos organismos reconhecidos como parte do processo decisório buscar por respostas a fim de tornar a decisão a mais correta possível, eliminando qualquer incerteza.

O terceiro modelo de Allison possui uma perspectiva analítica ainda mais profunda. Diferindo dos dois primeiros modelos, o modelo burocrático metaforiza a política como um jogo e os atores governamentais como jogadores.

> *The Governmental (or Bureaucratic) Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well; players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goal; players who make government decisions not by a single, rational choice but by the pulling and hauling that is politics.* (ALLISON, 1971, p. 144)

A unidade básica de análise, diferente dos dois primeiros modelos, é conceituada pelo autor como a ação governamental resultante do jogo de barganha. Não é, portanto, uma escolha como solução para determinado problema, mas sim um acordo entre as partes que negociaram de acordo com seus próprios interesses.

Os conceitos essenciais do terceiro modelo, corroboram com a metáfora de jogo criada por Allison, e são entendidos pelas respostas de quatro proposições: "Who plays? What determines each player's stand? What determines each player relative influence? How does the game combine players, stands, influence, and moves to yield governmental decisions and actions?" (ALLISON, 1971)

Allison diz em seu texto que para um teórico, formular premissas sobre o III Modelo seria como elaborar o resultado de um jogo de cartas nunca antes visto, mas reconhecido como pôquer. Para analisar o jogador, temos que pesar suas preferências particulares e posições individuais que influenciam o resultado final do jogo – quem cujos interesses têm mais efeito nas decisões e ações do governo? Respondendo à segunda pergunta, a posição do jogador é determinada pelos critérios hierárquicos organizacionais – a posição do jogador é inerente às responsabilidades atribuídas a ele dentro do governo.

A terceira pergunta elaborada por Allison, a respeito das influências do jogador no resultado final, é a essência do terceiro modelo: a influência efetiva em decisões ou ações governamentais são oriundas do poder que um ator detém para negociar. Dentre as fontes desse poder, podemos citar: a autoridade e responsabilidade, a expertise sobre o problema, o controle de informação, a habilidade de afetar outros jogadores, o poder de persuasão e a rede de contatos. Todas essas variáveis somadas resultam na avaliação de poder de um jogador.

As decisões governamentais passam a ser não mais uma escolha racional presente no primeiro modelo do ator racional, nem mesmo a soma de procedimentos e rotinas administrativas dos organismos estatais, mas tornam-se produto da habilidade política dos atores envolvidos no jogo.

Analisando os três modelos de Graham Allison, é fácil perceber o aprofundamento do nível de análise. Antes, o modelo que admitia a decisão do Estado como unidade monolítica de análise, em último conceito balanceia o indivíduo num panorama quase psicossocial de suas atribuições. Entretanto, faz-se necessário construir a imagem de integração dos três modelos e a necessidade de não assumir o último – considerado mais minucioso – como aquele que seria o melhor para analisarmos a política externa de um país.

Os três modelos de Allison proporcionam diferentes visões da análise de política externa que seguem conjuntamente ao desenvolvimento das teorias do estudo de Relações

Internacionais e, consequentemente, ajudam-nos a entender a contemporaneidade de atores e percepções ao longo do processo decisório. Ter os três modelos de forma integrada significa ganho de poder analítico para compreender de forma mais aprofundada os processos de formulação de política externa, uma vez que, como apresentadas, as vantagens e desvantagens compreendem todos os três modelos de Allison.

3 – Uma Análise do Processo de Formulação da Política Externa Norte-Americana

A política externa é o escopo de envolvimento estrangeiro e a coleção de objetivos, estratégias e instrumentos selecionados pelos agentes governamentais de política. (ROSENAU, 1976 *apud* ROSATI; SCOTT, 1993, p. 2). A política externa norte-americana, por consequência, traduz os interesses nacionais do Estado, como segurança nacional e ganhos econômicos.

Após a Guerra de Independência dos Estados Unidos, a política externa teve seu foco em conservar sua independência de países europeus. Ao longo do século XIX, o objetivo ainda se mantinha em evitar influência estrangeira, e também em se fortalecer como Estado. Durante o início do século XX, o imperialismo foi base da política externa norte-americana, lutando contra a Espanha por Cuba e as Filipinas, e anexando o Havaí e diversos outros territórios (COSTLY, 2018).

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918, os Estados Unidos assumiram uma postura isolacionista, recusando a participação na Liga das Nações. Saindo da Segunda Guerra Mundial, em 1945 como a maior potência econômica mundial, os Estados Unidos mudaram radicalmente sua política externa. A liderança no projeto de criação da Organização das Nações Unidas, o investimento bilionário no Plano Marshall que ajudava a reconstruir democracias europeias destruídas durante a II Guerra, e o interesse em criar um sistema de alianças, como a Organização de Tratados do Atlântico Norte, são exemplos da derrocada isolacionista que caracterizava a política externa norte-americana nas primeiras décadas do século XX.

O momento que sucedeu o fim da Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo combate ao comunismo e pelas diversas políticas criadas para conter o avanço da União de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Com a União Soviética desintegrada após se enfraquecer economicamente, o Estado americano remanesceu como única superpotência, não mais direcionando sua política externa ao combate ideológico e socioeconômico.

A partir de então, a política externa objetiva alguns princípios fundamentais, dentre eles: preservar a segurança nacional dos Estados Unidos, promover paz global e um ambiente internacional seguro, manter a balança de poder entre as nações, trabalhar com aliados para resolver problemas internacionais, promover valores democráticos e os direitos humanos, e fomentar o comércio exterior cooperativo e o envolvimento global em organizações de comércio internacional. (MCCARTHY, 2017)

A política externa é produzida conjuntamente por três braços governamentais do Estado americano, com a ajuda de diversas agências estatais e organizações. O Presidente, junto do Executivo, possui uma responsabilidade primária de moldar a política externa. Em encontros com outros líderes mundiais, os presidentes – ou seus representantes – mantém relações diplomáticas entre países e tentam resolver pacificamente conflitos mundiais. De acordo com a Constituição dos Estados Unidos,

> *He shall have the Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States.* (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787)

Com a designação de um embaixador, fica subentendido a oficialização da relação diplomática entre os Estados Unidos e o país ao qual o embaixador será direcionado e o reconhecimento de seu governo. O Presidente atua como como Comandante-Chefe do exército e marinha dos Estados Unidos, he may require the Opinion in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any subject relating to the Duties of their respective offices. (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787) pode também usar de força militar em resposta a alguma retaliação, assim como requerer inteligência para ações bélicas em território estrangeiro.

A segunda organização governamental que desempenha papel importante na política externa norte-americana é o Congresso. O Congresso dos Estados Unidos é um órgão bicameral composto pelo Senado e pela Câmara dos Representantes. A câmara alta, como é chamado o Senado, possui 100 senadores; já a câmara baixa, a Câmara de Representantes, possui 435 membros. As duas câmaras que compõem o Congresso têm igual poder, mas existem algumas especificidades para cada uma delas.

Ao Congresso, como um todo, conferem-se, no Artigo I, Seção 8 da Constituição dos Estados Unidos, os poderes de regulamentação de comércio e imigração, o poder de declarar

guerra, e aceitação, modificação ou rejeição de resoluções propostas pelo presidente. Além disso, o Congresso possui um papel analista, revisando orçamentos e programas envolvidos com assuntos internacionais (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787). Foi papel do Congresso barrar a administração Obama, por exemplo, de usar fundos econômicos para transferir detentos da prisão em Guantánamo. O Congresso também possui o direito de conduzir investigações concernentes à segurança nacional ou à política externa.

A última parte fundamental para a construção dos três principais atores de política externa norte-americana é o Conselho Nacional de Segurança, composto pelo Vice-Presidente, pelo Secretário de Estado, Secretário de Defesa, Chefe de Gabinete e Diretor da Agência Central de Inteligência. O Secretário de Estado tem papel importante para estabelecimento de política externa, sendo considerado o maior conselheiro de política externa, e é o coordenador das ações governamentais que afetam as relações com outros países. A Agência Central de Inteligência reúne, analisa e transmite informação de outros países que podem ser importantes para a manutenção da segurança do Estado americano. Ainda que a maior parte do trabalho da CIA seja considerado espionagem ou confidencial, a Agência também possui trabalho público. O Conselho Nacional de Segurança, em geral, ajuda o Presidente com assuntos estrangeiros, militares e econômicos que afetam a segurança nacional.

O Serviço Estrangeiro americano é composto por embaixadores e outros representantes oficiais que estão em mais de 160 países. Os embaixadores e suas equipes estabelecem embaixadas em outros países reconhecidos pelos Estados Unidos e servem como presença americana no estrangeiro. As embaixadas são parte do Departamento de Estado e protegem americanos em outros países e são responsáveis por manter relações harmoniosas com outros Estados. Os cônsules são parte do Serviço Estrangeiro e, enquanto as embaixadas lidam com assuntos interestatais, os consulados lidam com as relações entre os Estados e o povo.

A Suprema Corte possui papel limitado na política externa. Possui jurisdição em casos envolvendo tratados, domínio dos mares e lei marítima. Também é encarregado de decidir conflitos entre estados e Estados estrangeiros, assim como seus cidadãos.

O lobby no governo americano, atividade regulamentada e legal, resume-se na influência feita por um grupo de participantes que possuem objetivo de interferir em decisões políticas. Os interesses corporativos dentro do governo americano alinham-se às políticas de diversas áreas relacionadas à política externa, como, por exemplo, os gastos relacionados à

defesa, a venda de armamento, os contratantes em missões humanitárias, etc. (SKONIECZNY, 2017)

O público também participa influenciando a política externa. Grupos de advogados relacionados a países estrangeiros periodicamente tentam influenciar decisões do Congresso e do Presidente. Associações comerciais também questionam sobre ações governamentais a respeito de economia e comércio. Grupos e civis com voz ativa e influência dentro do país também organizam protestos e outras ações de cunhos políticos para reivindicar posições, especialmente sobre intervenção militar em outros Estados.

Apesar de desempenharem funções específicas definidas pela Constituição, as ações que são codependentes de solução podem entrar em conflito entre os organismos, principalmente quando o Presidente é de um partido diferente da liderança de pelo menos uma das Câmaras do Congresso. Essas diferenças resultam em soluções estratégicas de ambos os lados. Em relação aos acordos internacionais, que dependem da colaboração do Presidente e do Senado, soluções criativas foram tomadas ao longo da história americana para favorecer a parte interessada.

Apesar de respeitarem os princípios fundamentais da Constituição dos Estados Unidos, as doutrinas presidenciais ao longo dos anos possuem particularidades originárias de ideologias pessoais dos Presidentes que afetam a construção da política externa durante o seu mandato. Um exemplo é a Doutrina Bush, as decisões de política externa adotadas pelo Presidente George W. Bush em resposta aos ataques do 11 de Setembro de 2001. Endereçando seu pronunciamento ao Congresso, Bush declarou que os Estados Unidos não iriam fazer distinção entre os terroristas e aqueles que os abriram. Essa declaração seguiu da invasão ao Afeganistão. Essa doutrina foi identificada como uma política permissiva à guerra preventiva de potenciais agressores antes mesmos de serem feitos ataques aos Estados Unidos, uma visão que legitimou a invasão ao Iraque em 2003. A Doutrina de George W. Bush marcou uma reviravolta da política externa exercitada durante a Guerra Fria e os anos subsequentes até os ataques às Torres Gêmeas em Nova Iorque (COSTLY, 2002).

A doutrina de Barack Obama em relação à anterior, realizada por Bush, marcou uma nova era. Criticado por conservadores americanos, a política externa adotada pela administração de Obama em 2009 minimizou a ação militar e maximizou a cooperação com outros Estados. Reduziu a ação militar no Iraque e no Afeganistão, atitudes implementadas pelo seu predecessor. Obama reconheceu falhas dos Estados Unidos e acreditava que a intervenção americana não deveria ser feita para todo e qualquer problema no mundo, como é o caso do conflito no Oriente Médio. Ao contrário, tentou uma coalizão com os membros do

Conselho de Segurança das Nações Unidas para impor sanções no Irã, por exemplo. O reconhecimento das complexidades do mundo, de poder e liderança, marcou a política adotada por Obama durante seu período como Presidente (DAALDER, 2016).

A trajetória de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos vem sendo marcada por incontáveis polêmicas relacionadas às suas decisões de política externa. Com um discurso extremamente conservador, a intenção de Trump parece ser destruir uma ordem internacional de quase setenta anos que trouxe os Estados Unidos à prosperidade e estabilidade (GRAND, 2018). Os valores pessoais do então Presidente estadunidense entram em conflito com os postulados de política externa: a saída do Tratado Nuclear Iraniano em maio de 2018 sem grandes explicações, e a tentativa de fazer um acordo muito parecido com a Coreia do Norte, por exemplo, deixam em evidência as influências particulares do Presidente Trump.

Como apresentadas neste artigo, podemos perceber que, ao fim e ao cabo, as decisões de política externa tomadas por um governo são resultados dos interesses nacionais de um país, dos processos organizacionais que compõem o governo – e por meio de tais processos chega-se, majoritariamente, à uma decisão –, e às particularidades inerentes aos representantes que possuem responsabilidades dentro das decisões de política externa. Todos esses três motivos são, respectivamente, explicados pelos três modelos de Graham Allison: o modelo racional, o organizacional, e o governamental.

4- Scandal: a ficção como reflexo da política externa norte-americana

Scandal é uma série norte-americana que estreou em abril de 2012 e permaneceu, com sete temporadas, até abril de 2018. A personagem principal da série, Olivia Pope, é advogada e gerenciadora de crises na cidade de Washington. Olivia é inspirada em Judy Smith, que foi Secretária de Imprensa do governo de George H. W. Bush e também trabalhou como gerenciadora de crise no seu escritório *Smith &* Company. Judy, além de ser inspiração para a personagem principal, também foi produtora da série.

Além de Olivia Pope, o núcleo central da série é composto pelos integrantes do governo norte-americano: o Presidente, Fitzgerald Grant, a Primeira-Dama, Mellie Grant, o Chefe de Gabinete, Cyrus Beene, e a equipe de Olivia, do escritório Olivia Pope e Associados. Com 124 episódios, a série reproduz os bastidores da política norte-americana, seus principais atores, interesses e contradições. Nela são apresentadas durante suas sete temporadas diversos conflitos intraestatais e aqueles que nos levam à análise de política

externa. As organizações presentes na ilustração midiática são verossímeis com a realidade norte-americana, integrando as organizações oficiais do governo, como, por exemplo, a presidência, o Congresso, o Senado, a Agência Central de Inteligência, o Pentágono, dentre outros; ainda retratando de maneira autêntica a prática de política norte-americana, a série retrata de maneira coerente os acontecimentos narrados.

Scandal foi uma das séries mais populares dos Estados Unidos nos últimos anos, sendo assistida pela família Obama e por milhões de americanos, o que mostra o grande sucesso da produção. Torna-se, pois, dessa forma, um interessante instrumento de análise para os estudiosos e demais interessados dos processos de formulação da política externa norte-americana, além de uma ferramenta poderosa de influência para o público.

4.1 – Estudo de Caso 1: A Intervenção no Sudão

A segunda temporada de *Scandal* começa com um conflito de política externa que ameaça a credibilidade do governo de Fitzgerald Grant III. A crise humanitária instaurada no Sudão por grupos rebeldes é tema de discussão na Casa Branca sobre o dever dos Estados Unidos de invadir ou não o país e assegurar os direitos humanos de centenas de crianças que estão sendo mortas pelo governo sudanês. Lançando mão do marco teórico escolhido neste trabalho, a decisão emanada em nome do Estado norte-americano pode ser compreendida através de três olhares ou modelos de formulação de política externa.

O primeiro modelo de Allison tem como objeto de análise a ação governamental como escolha racional do Estado, aquela que melhor traduz a aspiração internacional da sua coletividade. A escolha racional é feita elegendo aquela que possui maior soma dos ganhos de cada curso de ação e a probabilidade de acontecerem, segundo o autor. É, portanto, aquela que produz maiores benefícios diante dos custos. As alternativas que pairam sobre os primeiros episódios da segunda temporada são duas: invadir ou não invadir o Sudão.

Duas perguntas precisam ser respondidas. Em primeiro lugar, quais os ganhos e possíveis perdas para o Estado norte-americano com uma eventual invasão? Em segundo, em que medida a escolha pela não invasão representaria um resultado racionalmente superior aos riscos de uma intervenção? As considerações feitas pelo governo de Fitzgerald Grant são ponderadas racionalmente considerando as forças internas e externas que acometem a possível intervenção. O poder bélico norte-americano, combinado com o apoio de países que apoiam o Estado americano, além da justificativa de garantir a segurança internacional, bem como as liberdades individuais e direitos humanos, somam-se ao cálculo positivo que pende para a realização da intervenção. Do outro lado, as possíveis baixas do exército norte-americano,

junto com a possível instabilidade do sistema internacional, e os eventuais riscos oriundos de uma guerra, ainda que não sejam suficientes para prevenir a intervenção, são participantes da escolha realizada pelo Estado. A decisão do Estado norte-americano é produto deste raciocínio, que resulta, como podemos ver, na intervenção ao Sudão.

O modelo racional, entretanto, possui alguns problemas. Apesar de fornecer parcimônia analítica ao observador, mostrando que a decisão é resultado do melhor cálculo racional para o Estado, não fornece o detalhamento deste processo. Em outras palavras, ao não optar pela abertura da caixa-preta do Estado, parte-se do pressuposto analítico segundo o qual os tomadores de decisão agem de forma unitária, sempre maximizando benefícios. E é por isso que nos aprofundamos no segundo modelo, o do processo organizacional.

Dada a verossimilhança do cenário da série em relação às organizações que compõem o governo dos Estados Unidos, atentamo-nos, nesta situação, àquelas que participam do processo de formulação de política externa norte-americana. Allison em "*Essence of Decision"* conceitua as decisões de política externa como saídas de processos organizacionais. As instituições do governo, desta maneira, atuam nas suas áreas de responsabilidade com seus procedimentos internos que objetivam contribuir para as decisões do governo, como diz Allison:

> *Factored Problems and Fractionated Power. Surveillance of the multiple facets of foreign affairs requires that the problems be cut up and parceled out to various organizations. Within the US government, the Department of State has primary responsibility for diplomacy, the Department of Defense for military security, the Treasury for economic affairs, and the CIA for intelligence.* (ALLISON, 1971, p. 80)

A série reproduz os atritos, acordâncias e disputas intra-burocráticas entre as principais organizações subnacionais envolvidas no processo de formulação de política externa: a presidência, a Agência Central de Inteligência, o Departamento de Defesa, o Congresso, a Secretaria de Estado, os lobistas, entre outros. Todas essas organizações do governo são coparticipantes na decisão final de invasão ao Sudão.

A CIA, por exemplo, responsável pela inteligência, traz a informação da foto com dezenas de corpos de crianças, estopim para a discussão de invasão ao Sudão. A intenção de tornar a instituição um órgão com credibilidade e afirmar sua importância dentro do governo norte-americano é uma das principais motivações do esforço da Agência, como podemos observar durante os episódios. A formulação do processo político dentro da CIA, que disputa

espaço com outras organizações, reitera a necessidade da instituição de se fazer presente dentro das decisões de política externa.

A bancada que realiza lobby dentro da Casa Branca, interfere nas decisões de política externa para beneficiar-se das decisões do governo americano. O lobby com o Chefe de Gabinete sobre a lucratividade que um oleoduto instalado durante a invasão traria para os Estados Unidos, é prova de que os interesses deste grupo institucionalizado constitucionalmente é parte do conflito de burocracias característico do segundo modelo de Allison. O Departamento de Defesa, solicitado pelo Presidente para apresentar opções viáveis de invasão, cumpre sua função de fornecer inteligência para que se realize a intervenção, realizando processos regulamentados pelos quais são responsáveis. A cadeia de processos que se instaura dentro do governo americano é reflexo do processo organizacional: é uma briga intra-burocrática de diversas organizações que o compõem.

Ao final, a decisão que leva à intervenção do Sudão nada mais é que a soma de resultados de todas essas organizações. A CIA, o Departamento de Defesa, os lobistas e a presidência corroboram para que se leve a cabo a decisão de interferir na crise humanitária sudanesa.

O segundo modelo traz maior pluralidade de dados que nos ajudam a entender o processo que culminou na invasão ao Sudão. Nele, ao abrir-se o Estado ao escrutínio do analista, percebe-se que os processos institucionais de diferentes organizações subnacionais nem sempre coincidem em suas preferências. Ademais, reconhece as instituições e suas atribuições para a política externa. Ainda assim, Allison justifica na criação do seu terceiro modelo a necessidade de analisar a importância dos indivíduos que participam do processo.

É preciso recordar que nem sempre o processo de formulação de política externa responde ao instinto institucionalista da política. Em outras palavras, muita das vezes, indivíduos que não atuam em nome de uma organização subnacional possuem maior relevância decisória do que aqueles que oficialmente atuam. Em outros momentos, vozes dissonantes podem ser percebidas em uma mesma instituição do governo. Daí a importância em se analisar a formulação da política externa sob um terceiro viés.

O modelo de política burocrática, terceiro modelo de Graham Allison, é a análise focada nos interesses dos principais atores envolvidos. O terceiro objeto de análise é, então, a negociação. Allison acredita que a ação de política externa é resultado de negociações entre indivíduos que influenciam e detém poder dentro do Estado.

> *The moves, sequences of moves, and games of chess are thus to be explained in terms of the bargaining among players with separate and unequal power over particular pieces, and with separable objectives in distinguishable subgames* (ALLISON, 1971, p. 163)

Paralelamente às instituições legitimadas dentro do governo dos Estados Unidos, indivíduos detentores de poder e influência corroboram decisões e negociam ações de política externa. Na sequência de episódios que retratam a questão da invasão ao Sudão, a figura da Primeira Dama é um bom exemplo para começarmos a aplicar a análise do terceiro modelo de Allison, de política burocrática. Ela utiliza da sua gravidez para sensibilizar e comover a população sobre a ideia de proteger crianças e mães durante a invasão contra o genocídio de crianças inocentes. Apesar de logo após ser repreendida pelo marido e acusada de não fazer parte do sistema político norte-americano e, por isso, não poder expor suas opiniões, Mellie sabe que o discurso articulador e seu poder de influência atestam para uma boa aceitação pública da guerra contra o Sudão.

Junto da Primeira Dama, o Chefe de Gabinete, Cyrus Beene, propõe a invasão como uma medida necessária para aumentar a credibilidade do governo Grant e levá-lo à reeleição. Ainda, a insistência feita por Hollis Doyle, magnata do petróleo e maior doador da campanha do presidente republicano, pode ser analisada também como fruto de interesses econômicos pessoais que seriam atingidos após a implantação de um oleoduto no território sudanês.

Vale mencionar que, simultaneamente às discussões a respeito da invasão ao Sudão, a equipe de Olivia Pope soluciona o caso de assassinato de uma jovem atribuindo a culpa a um embaixador do Quirguistão. Olivia Pope é ex-assessora de campanha do então Presidente Fitzgerald Grant, e possui uma equipe de gerenciamento de crises em Washington D.C. onde resolve problemas de diversos indivíduos relacionados ao governo. Personagem central da trama da série, Pope usa sua influência para interferir em decisões da política norte-americana. Para o julgamento do embaixador, seria necessário que o Presidente requeresse ao governo quirguistanês a revogação da imunidade diplomática de seu enviado (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS, 1965). O Quirquistão, no entanto, é aliado dos Estados Unidos na decisão de invadir o Sudão, dando acesso territorial para que a invasão aconteça. Dentro desta negociação, o pedido de Olivia não é atendido para não perturbar as relações entre os Estados Unidos e o Quirguistão, pede-se apenas que o embaixador se retire de território americano, considerando-o *persona non grata*.

A necessidade de combinarmos os três modelos de Allison tem como objetivo o ganho analítico das decisões de política externa. O terceiro modelo expõe os interesses

pessoais de indivíduos que possuem poder de barganha dentro do jogo do governo; o segundo roteiriza as ações tomadas pelas instituições governamentais; o primeiro modelo, sumariza os indivíduos componentes do governo e suas instituições numa ação racional e consistente.

Neste caso, possuímos uma mesma resposta com diferentes níveis de análise. No primeiro, a motivação da entidade monolítica e unificada onde os decisores agem de acordo com a lógica da maximização do interesse nacional (MENDES 2014), possui o nível mais raso de análise, que se pode observar somente à luz dos princípios fundamentais da democracia americana. No segundo, destruindo essa unidade fechada em diversas organizações que possuem pormenores dentro do plano estadunidense, seguimos com a decisão de que se invada o Sudão, prevenindo o genocídio e assegurando os direitos básicos da sua população; entretanto, desta vez, analisamos as diversas organizações que fazem parte do processo de formulação da política externa e suas decisões como unidades separadas. No terceiro modelo, de política burocrática que considera os componentes jogadores dentro de uma negociação, as influências interpessoais corroboram, ainda que com menos associação, às motivações primordiais que levam o Estado à intervenção no Sudão.

4.2 – Estado de Caso 2: Guerra à Angola Ocidental

A quarta temporada de *Scandal* abriga uma das maiores discussões de política externa da série. Após o ataque ao Vice-Presidente dos Estados Unidos, a Casa Branca avalia declarar guerra à Angola Ocidental, a quem o ataque é atribuído.

O primeiro modelo racional de Allison é apresentado na justificativa do Presidente, numa coletiva de imprensa, ao falar sobre os motivos pelos quais a invasão está sendo realizada.

> *Moments ago under my orders American forces began the first stages of military operations to free West Angola from those who will replace freedom and democracy with tyranny. From those responsible for attacking our Vice President in our own soil. These attacks are the opening stages of what will be a broad and concerted campaign against the rebel forces in West Angola.* (Transcrição nossa; SCANDAL, 2012, episódio 58)

Para o analista, a escolha racional do governo norte-americano em declarar guerra ao Estado que atacou o vice-presidente age de maneira coerente ao chamado *American's Creed* (CHRISTIE, 2008), que constrói o nacionalismo americano inquestionável justificando a

guerra como uma medida plausível diante da ameaça à liberdade, democracia, progresso e paz. A escolha racional do primeiro modelo de Allison baseia-se no fato de que o Estado, como agente de escolha, prioriza seus interesses nacionais.

Para a produção eficaz da racionalidade da decisão, o governo estadunidense justifica sua ação após consideração de diversos fatores positivos e negativos. A retaliação em resposta ao atentado ao Vice-Presidente é a ferramenta construtiva da imagem política dos Estados Unidos e uma resposta ao cenário internacional que reitera a credibilidade e o poder norte-americano. Também pode ser enxergada como a afirmação da figura do Vice-Presidente e das instituições que compõem o cenário democrático estadunidense.

O segundo modelo, no entanto, dá-nos o poder de explorar as organizações intragovernamentais que levam à decisão final. O poder de análise, diferente do primeiro modelo, é elucidado nas respostas de diversas instituições do governo norte-americano.

Logo após o ataque ao Vice-Presidente dos Estados Unidos, a Secretária de Defesa norte-americana responde ao presidente que tanto a Agência Central de Inteligência (CIA), como o Departamento Federal de Investigação (FBI) e a Agência de Inteligência de Defesa (DIA) – instituições do governo responsáveis por fornecer inteligência –, chegaram à conclusão de que o ataque foi de responsabilidade da Frente Liberal da Angola Ocidental. Os procedimentos realizados pelas instituições são característicos do modelo do processo organizacional. Neste modelo, as responsabilidades de cada órgão governamental colaboram para a construção de um acontecimento da política externa. No entanto, a briga intra-burocrática acontece dentro das instituições: a presidência e a vice-presidência entram em conflito em relação ao ataque; o Chefe de Gabinete também participa desta decisão e discorda do Presidente norte-americano. A noção de poder e responsabilidade de cada um, faz-se ilustrada na decisão presidencial: os *outcomes*, como chama Allison, correspondentes aos processos decisórios de cada escolha, são diferentes de acordo com as instituições que integram o governo norte-americano. Os interesses institucionais refletem em saídas organizacionais que, de acordo com a hierarquia de poder e responsabilidade dentro da célula intragovernamental, são avaliadas e, portanto, tornam-se produto de uma decisão.

A imprensa estadunidense realiza um papel importante nessa discussão política. Vemos, no desenrolar da série, a pressão feita pela imprensa ao governo em responder ao ataque, criticando a administração de Grant e correlacionando a esta decisão à importância de credibilizar as instituições que fazem parte do Estado. A ameaça à vida do Vice-Presidente, para a imprensa, é motivação necessária para que se implemente uma guerra.

Para os lobistas que integram o plano de influências norte-americanas, a reação ao ataque traz consequências econômicas em longo prazo. O grupo de lobistas presentes na série, são os republicanos magnatas de petróleo e energia que financiaram a campanha do primeiro mandato de Grant. A livre circulação desse grupo na Casa Branca, influenciando e interferindo – como possível – nas decisões de política externa, busca satisfazer as vontades deste grupo que pretende lucrar ainda mais com essa possível guerra. Em longo prazo, a convicção popular no governo Grant aumenta as chances de uma possível reeleição; com o segundo mandato garantido, há a maior possibilidade de influência nas decisões políticas no governo estadunidense, decisões essas que pretendem privilegiar financeiramente o grupo de lobistas.

Ainda assim, a complexidade deste caso requer que nos aprofundemos ainda mais. O terceiro modelo de Allison responde às muitas perguntas que um observador pode ter, dentre elas, foquemo-nos em uma: por que os Estados Unidos demoram em reagir ao ataque? A sala de reunião logo após o atentado conta com diversos indivíduos que comentam sobre o ritmo de contra-ataque norte-americano. O Presidente, no entanto, mostra cautela a lidar com a questão da Angola Ocidental, pedindo diversas avaliações de setores militares e de defesa para chegar a melhor conclusão possível.

Neste momento da série, é conhecido pelo espectador o relacionamento extraconjugal que o Presidente Fitzgerald Grant mantém com Olivia Pope, sua ex-assessora de campanha. O sequestro de Olivia, ao final do nono episódio, aparece simultaneamente à cena do Vice-Presidente Andrew Nichols ameaçando o Presidente Grant. Entendemos, portanto, que o sequestro foi mandado por Nichols para garantir que os Estados Unidos entrassem em guerra contra a Angola Ocidental.

O terceiro modelo de Allison deixa claro que o foco no indivíduo é necessário para avaliar a disparidade de poder dos jogadores, assim como sua influência perante os assuntos postos em pauta. O sequestro de Olivia, amante do Presidente dos Estados Unidos, é usado como trunfo para atender aos desejos do Vice-Presidente: conseguir que o Estado americano vá a guerra, aumentando a credibilidade do governo, garantindo, então, mais chances numa segunda disputa à Presidência, além, claro, de reparar um ataque feito contra sua própria segurança.

A negociação que leva os indivíduos a acordarem uma decisão, unidade de análise do terceiro modelo, põe em segundo plano os interesses nacionais quando o interesse pessoal do Presidente se sobrepõe à racionalidade – os sentimentos do Presidente Grant são intrínsecos aos seus interesses pessoais: garantir a sobrevivência de Olivia Pope.

O terceiro modelo de Allison nos fornece informações muito mais densas que os dois primeiros. Pode parecer que a análise do terceiro modelo seria ideal para entender a decisão americana de entrar em guerra com o Estado da Angola Ocidental porque, aparentemente, revela-nos a verdadeira motivação do ataque. Apesar da questão pessoal de Fitzgerald Grant, como indivíduo, pesar muito para a escolha, os dois primeiros modelos colaboram para a justificação da guerra na esfera pública. O primeiro modelo racionaliza os custos e benefícios de se entrar num conflito armado. Não seria viável para o governo, no entanto, entrar em guerra por causa de um único cidadão americano. Mas os custos da decisão de entrar no conflito, para o modelo racional, vão além do sequestro de Olivia Pope. Para o observador, que está alheio às decisões internas do governo, a legitimidade da guerra se dá por garantir a segurança internacional e os princípios fundamentais que são postos à prova com o ataque ao Vice-Presidente dos Estados Unidos. É essa a informação que obtemos se ponderarmos que o Estado é uma unidade pragmática.

O segundo modelo conta com as diferentes respostas de instituições governamentais. A disputa entre organismos dentro dos Estados Unidos acontece e nos leva à resposta de que a análise de instituições burocráticas é extremamente necessária para observar as responsabilidades de uma organização correlacionada a suas hierarquias dentro do Estado. A resposta que esta análise nos dá, ainda que seja a mesma do primeiro modelo, é mais completa quando elucidamos as organizações e suas decisões próprias – dividimos, portanto, a unidade estatal *in a conglomarate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own* (ALLISON, 1971), podendo obter motivações diferentes, que, dentro dessa briga intra-burocrática, prevalece as que possuem maior peso político na formulação de política externa.

O terceiro modelo, para este estudo de caso, é fundamental e nos fornece uma resposta diferente quando analisamos as motivações que levam à decisão final. A guerra à Angola Ocidental é fruto da influência de Andrew Nichols sob Fitzgerald Grant. Apontamos, aqui, as figuras individuais, cada uma com motivações pessoais, que são diretamente relacionadas ao processo decisório e ao jogo de negociação, como chama Allison. A resposta que temos é de que os estímulos dados a cada pessoa interfere diretamente no processo de decisão da política externa americana. No entanto, ainda que possuamos três modelos que nos fornecem respostas diferentes, a correlação dessas respostas constrói uma análise muito mais completa e clara.

5. Considerações Finais:

Este artigo analisou e investigou a formulação da política externa norte-americana apresentada em dois estudos de caso da série *Scandal* utilizando como base teórica os três modelos de análise de política externa propostos pelo cientista político e professor Graham Allison.

Num primeiro momento, discutimos os três modelos de Allison. O primeiro modelo, dialoga com a ótica racional, elevando o Estado ao *status* de unidade monolítica e indivisível responsável por produzir a ação governamental de política externa de forma a levar em consideração, primordialmente, os riscos e benefícios da tomada de decisão. No segundo modelo, do processo organizacional, a desagregação da unidade estatal resulta na análise de diversas instituições pertencentes ao governo que possuem procedimentos e rotinas processuais; as ações de política externa são saídas desses conflitos das burocracias pertencentes ao governo. O modelo de política burocrática ou governamental, terceiro e último modelo de Allison, assume que a ação de política externa é o resultado da negociação entre jogadores, líderes governamentais, que detém poder e influência pessoal dentro do jogo.

Em sequência, foi apresentada a dinâmica da formulação de política externa dos Estado Unidos, levando em consideração seus principais atores e processos que foram fundamentados ao longo dos anos. As instituições intragovernamentais também foram estudadas para dialogar com a teoria desenvolvida por Allison. Ainda, como forma de elucidar as doutrinas políticas que acometeram a formulação de política externa dos Estados Unidos, exemplificamos posições e decisões que Presidentes executaram em seus mandatos.

Após a apresentação do referencial teórico e da contextualização da dinâmica da política norte-americana, realizou-se a análise dos dois casos de estudo de *Scandal* em três perspectivas: a do ator racional, do processo organizacional e da política burocrática. Tanto no caso da Intervenção ao Sudão, quanto no da Guerra à Angola Ocidental, dialogamos com Allison e com a construção do Estado norte-americano para a formulação de política externa. As análises obtidas ao fim dos dois casos, mostram-nos que, ainda que os níveis de análise sejam distintos, os três modelos nos trazem respostas, que, ao serem combinadas nos fornecem proficiência analítica e um entendimento aclarado.

É importante que falemos sobre a complementação dessas três respostas frente ao nível de informação que o analista tem. No primeiro modelo, o analista é completamente externo ao processo que leva o Estado norte-americano à decisão de política externa; no

segundo modelo, a aproximação com as instituições o faz entender as motivações particulares de cada organismo e como essas organizações estatais contribuem para a formulação da política externa; no terceiro modelo, por fim, a análise só pode ser feita pelo analista caso este esteja completamente a par das motivações pessoais dos principais líderes da manutenção de política externa.

A ludicidade de *Scandal* nos traduz estes três níveis de análise. Esse tipo de produto midiático, por possuir grande apelo para o público, pode tornar-se um poderoso instrumento lúdico de análise. A sua verossimilhança com a realidade política e constitucional dos Estados Unidos nos permite que avaliemos os processos e principais atores da política externa norte-americana, assim como as motivações intragovernamentais das suas instituições. Ainda que seja uma série com fins de entretenimento, *Scandal*, parafraseando o título da obra clássica de Graham Alisson, nos ajudou a compreender a essência da formulação da política externa norte-americana.

Referências Bibliográficas

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. The American Political Science Review, v. 63, n. 3, 1969.

_____. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown & Co., 1971.

COSTLY, Andrew. War and International Law: America's Foreign Policy: A Brief History. Disponível em: <http://www.crf-usa.org/war-in-iraq/foreign-policy.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

_____. The Bush Doctrine. Disponível em: <http://www.crf-usa.org/war-in-iraq/bush-doctrine.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

CHRISTIE, Kenneth (Org.). UNITED STATES FOREIGN POLICY AND NATIONAL IDENTITY IN THE 21ST CENTURY. Nova Iorque: Routledge, 2008.

DAALDER, Ivo H. Obama's foreign policy: Not every global problem has an American solution. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/obama-legacy/effect-on-global-politics.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

ESTADOS UNIDOS, Constituição (1787). United States Constitution. Philadelphia, 1787.

GRAND, Stephen. America's Foreign Policy Power Is Changing Under Trump. 2018. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/americas-foreign-policy-power-changing-under-trump-32192>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MCCARTHY, Justin. Top U.S. Foreign Policy Goals: Stem Terrorism, Nuclear Weapons. 2017. Disponível em: <https://news.gallup.com/poll/204005/top-foreign-policy-goals-stem-terrorism-nuclear-weapons.aspx>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MASTERS, Jonathan. U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President. 2017. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MENDES, Pedro Emanuel. A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise. CEPESE Working Paper, 2014.

ROSATI, Jerel A.; SCOTT, James M. The Politics of United States Foreign Policy. 5. ed. Boston: Cengage Learning, 2011.

SCANDAL. Produção: Shonda Rhimes. Nova Iorque: American Broadcasting Company, 2012.

SILVA, N. M. P. A política externa brasileira e o conflito entre Israel e Palestina: um estudo comparativo nos governos Geisel e Lula. In: 4º Seminário de Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2018. Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos do 4º Seminário da Associação de Relações Internacionais, 2018.

SKONIECZNY, Amy. Corporate Lobbying in Foreign Policy. 2017. Disponível em: <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-420>. Acesso em: 02 dez. 2018.