

2.

Agência, Estrutura e Cognição:

Um Diálogo entre Construtivismo e Teoria Cognitiva

Ao longo do desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais, duas subáreas se constituíram com caminhos teóricos trilhados paralelamente. Interessa-nos, nesta primeira parte de capítulo, analisar de que forma *Foreign Policy Analysis* e *International Politics* contribuíram para a emergência de perspectivas teóricas que levassem em conta a importância do fator intersubjetivo e ideacional. Enquanto a primeira desde cedo se atentariam a tais dimensões, a segunda, a despeito de maior reconhecimento acadêmico na disciplina, privilegiariam a dimensão material e objetiva da realidade.

Se pensarmos a disciplina das Relações Internacionais através de grandes debates⁴⁵, poder-se-ia apontar a existência de três *rounds* de disputas acadêmicas monopolizadas por liberalismo e realismo, as duas grandes tradições do pensamento ocidental em Relações Internacionais. Do período entre guerras, assistimos ao primeiro dos debates. De um lado, idealistas ou liberais; do outro, realistas. Em disputa, a ontologia do internacional. Para Carr, enquanto os primeiros viam o mundo como ele deveria ser, os últimos mantinham os olhares para o mundo como ele realmente é.⁴⁶

A vitória do realismo, a qual deve ser entendida como uma maior materialização de seus pressupostos pelos tomadores de decisão dos Estados e de um maior financiamento e ganho de espaço na academia, incentivou o crescimento e multiplicação de abordagens filiadas a esta tradição no imediato pós-guerra.

⁴⁵ Sobre os debates nas Relações Internacionais, Lapid, Keohane e Waever discordam sobre os termos do terceiro e de um eventual quarto debate. Ver: LAPID, Yosef. The Third Debate: On the of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly* 33:235-254, 1989; KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches". *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, 1988; WAEVER, Ole. The Rise and Fall of the Inter-paradigm Debate. *In: International Theory: positivism and beyond*. Cambridge University Press, 1996.

⁴⁶ CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise – 1919-1939 – Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Editora Universidade de Brasília, 1981.

O segundo debate – de caráter epistemológico - emergiu após o fim da Segunda Guerra e teve nos realismos clássico e científico as duas principais abordagens teóricas. Enquanto a epistemologia do primeiro estava assentada sob bases político-históricas, o segundo nutria uma crescente simpatia pela metodologia científica das ciências naturais. O cientificismo americano se impôs como paradigma dominante em um momento de emergência da *pax* americana. Os resultados mais evidentes foram o nascimento do realismo estrutural e a perda de espaço acadêmico por parte do realismo clássico.⁴⁷

O terceiro debate pode ser visto como o embate entre realismo estrutural (ou neorealismo) - abordagens que seguem a linha do cientificismo do realismo científico, sobretudo dos modelos econômicos - e neoliberalismo, uma espécie de liberalismo estrutural. Em comum, as crenças na centralidade do Estado enquanto unidade de análise, a anarquia enquanto fenômeno a-histórico e a prevalência de variáveis explicativas causais e materiais. Ademais, leis objetivas estariam por ser descobertas pelo pesquisador em um mundo de preferências e interesses preestabelecidos.⁴⁸

A ontologia primariamente material impedia a assunção de variáveis ideacionais enquanto possibilidades explicativas. O fator intersubjetivo tampouco esteve presente na agenda de pesquisa, uma vez que a presunção de um mundo objetivo e com variáveis exogenamente estabelecidas prescindia da constatação de fenômenos internacionais socialmente construídos.

O domínio neo-neo começou a ser desafiado com a emergência de diversas contribuições críticas na década de 1980. Teoria Crítica, Construtivismo, Pós-modernismo, Feminismo e Pós-colonialismo foram as principais correntes teóricas que surgiram como contribuição às limitações das abordagens tradicionais. Deve-se a esta reação crítica o enriquecimento ontológico e epistemológico das teorias de política internacional.⁴⁹

⁴⁷ BARKIN, Samuel, Realism, Prediction, and Foreign Policy . APSA 2009 Toronto Meeting Paper, 2009. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1450531>.

⁴⁸ WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, 1979.
KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

⁴⁹ A despeito da singularidade e importância de cada teórico das Relações Internacionais, acreditamos na existência de características em comum que os permitem ser classificados em correntes teóricas para fins didáticos.

Em certa medida, o desenvolvimento de tais abordagens teóricas foi influenciado pela visão de mundo e orientações metodológicas das ciências sociais das comunidades científicas norte-americana, e em menor medida, britânica. Apesar da inegável importância na consolidação das Relações Internacionais enquanto campo de pesquisa, as tradições realistas e liberais passaram a refletir cada vez menos a complexidade do mundo pós-Guerra Fria.

A súbita derrocada da União Soviética e a rápida expansão das forças do mercado por todo o mundo aumentaram ainda mais o peso crítico sobre abordagens tradicionais, incapazes de prever o fim pacífico de uma bipolaridade tida como estável. A incapacidade para explicar a mudança no sistema internacional serviu de pano de fundo para o crescimento de marcos teóricos preocupados com variáveis ideacionais enquanto possibilidades explicativas.

Os trabalhos de Robert Cox e Alexander Wendt talvez tenham sido as duas principais contribuições alternativas emergentes. Além das críticas vigorosas ao tradicionalismo neo-neo, ajudaram a ampliar a agenda temática da área, incluindo temas como a transformação social, o problema da mudança entre e intra-sistema, e, sobretudo, o papel das ideias e dos agentes em criar realidades sociais.

Cox reconhece a mútua determinação entre ideias, capacidades materiais e instituições na formação de determinada estrutura histórica. Diferentemente das abordagens mais tradicionais, as capacidades materiais perdem o seu espaço privilegiado de análise em detrimento do reconhecimento do papel de ideias – definido enquanto *“intersubjective meanings”* ou *“collective images”* – e instituições, *“particular amalgams of ideas and material power which in turn influence the development of ideas and material capabilities.”*⁵⁰

Entre ideias, capacidades materiais e instituições, *“no one-way determinism need be assumed among these three; the relationships can be assumed to be reciprocal.”*⁵¹ No entanto, reconhece-se a importância das variáveis ideacionais na formação das instituições e na significação dada pelos agentes às capacidades materiais. Em verdade, *“The clash of rival collective images provides evidence of the potential for alternative paths of development*

⁵⁰ COX, Robert W. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in Robert Keohane, *Neorealism and Its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986, p. 136

⁵¹ Idem.

and raises questions as to the possible material and institutional basis for the emergence of an alternative structure.”⁵²

Wendt vai na mesma direção de Cox quanto ao reconhecimento do papel explicativo das variáveis ideacionais. Apesar da existência de um mundo material existente lá fora, os fatos sociais só fazem sentido a partir do momento em que os agentes lhe outorguem significações construídas intersubjetivamente.

A sua contribuição dá conta da existência de um mundo socialmente construído, onde preferências e interesses são informados por identidades endogenamente determinadas através de processos relacionais. As identidades, por seu turno, são a base constituinte das estruturas que condicionam a agência dos atores. Um conjunto de estruturas forma uma instituição. Nas palavras de Wendt,

*“An institution is a relatively stable set or ‘structure’ of identities and interests. Such structures are often codified in formal rules and norms, but these have motivational force only in virtue of actors’ socialization to and participation in collective knowledge.”*⁵³

Em última instância, as estruturas são definidas por ideias compartilhadas e por forças materiais. A despeito do reconhecimento do papel das ideias na conformação de estruturas e instituições, Wendt reserva espaço para uma espécie de materialismo residual, conhecido como *“rump materialism”*⁵⁴, definido em termos de força bruta. Ao reconhecer a prioridade ontológica dos fatos brutos face aos sociais, atribui peso significativo aos elementos materiais da realidade. Como nota o autor, *“it cannot be ideas all the way down”*.⁵⁵

Contemporaneamente às contribuições de Cox e Wendt, uma série de obras surgiram na esteira da crítica à ontologia materialista e epistemologia positivista do *mainstream*, o que haveria inaugurado um novo momento de debates nas relações internacionais: aquele entre racionalistas e reflexivistas ou positivistas e pós-positivistas.⁵⁶ Influenciados pelas mais variadas matrizes intelectuais – Foucault, Habermas, Giddens, Derrida, Horkheimer, Rorty, Adorno,

⁵² Idem.

⁵³ WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It. *International Organization* 46:391–425, 1992, p. 399.

⁵⁴ Idem, p. 109.

⁵⁵ Idem, p. 110

⁵⁶ KEOHANNE, op. cit.; LAPID, op. cit.; WAEVER, op. cit.

Wittgenstein, etc -, traziam consigo o inconformismo às perspectivas teóricas então em voga.

O limiar dos anos 1980-1990, enfim, assistiu à uma grande pluralização de enfoques e perspectivas teóricas nas teorias de política internacional. No entanto, temas caros às perspectivas críticas emergentes, tais como o fator intersubjetivo e a importância conferida às variáveis ideacionais estiverem, desde ao menos a década de 1960, presentes na discussão de Análise de Política Externa.

Como bem assinala Kubalkova “*It is worth noting that FPA (Foreign Policy Analysis) began in earnest by introducing certain elements that many constructivists and postmodern scholars would later take up.*”⁵⁷ Da mesma forma, Wendt aponta que “*constructivist assumptions underlie the phenomenological tradition in the study of foreign policy, starting with the work of Snyder, Bruck, and Sapin, and continuing on with Robert Jervis and Ned Lebow*”. Este autor vai além e reconhece a influência da literatura de Política Externa e de outras fontes na formação das teorias críticas, curiosamente todas classificadas por ele de “construtivistas”:

*In the 1980s ideas from these and other lineages were synthesized into three main streams of constructivist IR theory: a modernist stream associated with John Ruggie and Friedrich Kratochwil, a postmodernist stream associated with Richard Ashley and Rob Walker, and a feminist stream associated with Spike Peterson and Ann Tickner.*⁵⁸

Visto a partir de um ponto de vista sistêmico, as Relações Internacionais se dividiram na década de 1950 em duas subáreas: Análise de Política Externa, doravante *Foreign Policy Analysis (FPA)* e Política Internacional, doravante *International Politics (IP)*. Durante o Primeiro Debate, as duas futuras subáreas “*were still combined, with one the backdrop to the other.*”⁵⁹ O exemplo notório da integração entre FPA e IP é a obra clássica de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, que combinava orientações de política doméstica – como o papel do líder

⁵⁷ KUBALKOVA, op. cit., p. 27.

⁵⁸ WENDT, Alexander. *Social Theory of International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 3.

⁵⁹ KUBALKOVA, op. cit., p. 17.

e as suas responsabilidades enquanto tomador de decisão – com preocupações quanto ao equilíbrio de poder no sistema internacional.⁶⁰

Entretanto, no contexto do Segundo Debate, duas agendas de pesquisa se estabeleceram. De um lado, analistas de FPA abriram a caixa-preta do Estado na busca de explicações para os mais variados comportamentos do Estado. Do outro, pesquisadores de IP focaram a atenção na relação entre Estados com o objetivo de estudarem os comportamentos sistêmicos. Grosso modo, enquanto os primeiros olhavam para dentro do Estado em busca dos fatores que determinassem a política externa dos Estados, os segundo olhavam para o sistema na tentativa de compreender os padrões causais da política internacional.

Sobre as distinções entre teorias de política externa e teorias de política internacional, Waltz nota que

The theory (international politics theory) explains why states similarly placed behave similarly despite their internal differences. The explanation of states' behavior is found at the international, and not at the national level. This is why the theory is called a theory of international politics. In contrast, a theory of foreign policy would explain why states similarly placed in a system behave in different ways. Differences in behavior arise from differences of internal composition. Foreign policies are governmental products. A theory has to take the performance of governments as its object of explanation in order to be called a theory of foreign policy.⁶¹

Apesar desta divisão no contexto do Segundo Debate, pesquisadores de ambos os lados se engajaram na busca de maior cientificidade nas Relações Internacionais. Em FPA, a face mais evidente da busca por generalizações e padrões de recorrência causal foi a emergência de estudos em perspectiva comparada; em IP, o estruturalismo das abordagens sistêmicas se manteve como a contribuição mais difundida na subárea.

Embora possa se apontar, em comum, o anseio cientificista de parte considerável de pesquisadores de ambos os lados,

[..] they have drawn on different intellectual sources, they have developed separate journals and subsections of professional organizations, and they have

⁶⁰ MORGENTHAU, Hans. A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: UnB, 2003.

⁶¹ WALTZ, Kenneth N. "International Politics is not Foreign Policy", in *Security Studies*, 6, n.1, 1996, p. 54.

*offered different university courses and, in many cases, different fields for the examination of graduate students.*⁶²

Se é correto apontar o domínio de uma epistemologia positivista em ambas as subáreas no pós-guerra, há de se reconhecer, por outro lado, a introdução de uma ontologia mais ideacional em FPA. Já nas décadas de 1950 e 1960, uma série de variáveis explicativas e níveis de análises seriam explorados por esses estudiosos. Ademais, diálogos com as mais variadas áreas do conhecimento dariam à subárea um caráter plural em perspectivas. Como nota Hudson,

*[...] two of the hallmarks of FPA scholarship are that it views the explanation of foreign policy decision making as multifactorial, with the desideratum of examining variables from more than one level of analysis (multilevel). Explanatory variables from all levels of analysis, from the most micro to the most macro, are of interest to the analyst to the extent that they affect the decision-making process. As a result, insights from many intellectual disciplines, such as psychology, sociology, organizational behavior, anthropology, economics, and so forth, will be useful to foreign policy analysts in their efforts to explain foreign policy decision making, making multi/interdisciplinarity a third hall mark of FPA.*⁶³

Kubalkova ainda pontua que “*FPA opened up the state as a black box and turned attention to just those personal, ideational, and cultural factors affecting decision making that realism tended to minimize*”.⁶⁴ É dentro deste contexto que a afirmação de Herz, segundo a qual “a história dos estudos de política externa mistura-se com a história das investigações sobre elementos subjetivos e relações internacionais”⁶⁵, deve ser compreendida.

Apesar das mais variadas contribuições em FPA, tais como modelos organizacional e burocrático, dinâmica de grupos, estudos em perspectivas comparadas ou análise da personalidade de líderes, serão as abordagens cognitivas que darão maior destaque ao papel das ideias enquanto fatores cognitivos a incidir sobre a percepção dos indivíduos. Tendo o indivíduo como foco, essas abordagens logo desenvolveriam uma gama de categorias analíticas que dessem conta de explicar o papel das percepções, ideias e sistema de crenças. Entre outras

⁶² KUBALKOVA, op. cit., p. 17.

⁶³ HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor – Specific Theory and the Ground of International Relations, in Foreign Policy Analysis, vol.1, issue 1, march 2005, p. 2.

⁶⁴ KUBALKOVA, op. cit., p. 27.

⁶⁵ HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, 16(1), jan./jun. 1994, p. 76.

terminologias, conceitos como “filtro cognitivo”, “mapas mentais”, “códigos operacionais” e “imagens” foram desenvolvidos nas décadas posteriores.⁶⁶

No entanto, esta literatura, a despeito de toda uma crítica à ontologia materialista do *mainstream* realista estrutural, estava compromissada com uma epistemologia marcadamente positivista, segundo a qual leis causais e padrões de repetição estariam por ser descobertos pelo pesquisador. Ao aceitar a realidade como objetiva, seria possível a identificação de percepções condizentes e não condizentes com esta objetividade. A partir de então, o foco dessa literatura voltou-se para o estudo de patologias do processo decisório, produto de concepções discrepantes da realidade em forma de *misperceptions*.⁶⁷

Metodologicamente, no entanto, o estudo de *perceptions* e *misperceptions* pressuporia o congelamento do processo decisório e a definição da situação imediatamente naquele instante de análise, o que levou a subárea de Análise de Política Externa a uma excessiva concentração nos estudos de processos decisórios.⁶⁸ Na verdade, tal concentração impedirá que estudos de outras orientações se desenvolvam, tais como aqueles que se propusessem a investigar a realidade cultural dos atores ou o conteúdo e as origens das imagens apreendidas por eles.⁶⁹

Ademais, seria o mundo provido de uma objetividade que pressupusesse a segurança da neutralidade analítica? Nas palavras de Descartes e parafraseando Patrick Jackson, seria possível um “gancho celeste” que separasse o objeto do observador de forma universalmente neutra no momento da análise? Em que medida a teoria faz a prática e a prática a teoria?⁷⁰

O que Jervis e Holsti chamariam de “percepções equivocadas da realidade” podem mostrar-se decisões racionais e percepções bem apreendidas se

⁶⁶ Ver, por exemplo, SEARS, David; HUDDY, Leonie; JERVIS, Robert (eds.). *Oxford Handbook of Political Psychology*, New York, NY: Oxford University Press, 2003; SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, (15), jan./jun. 1995 e *Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (2): 139-158. 1998; HERZ, op. cit.

⁶⁷ Ver, por exemplo, JERVIS, ROBERT. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

⁶⁸ SILVA, *Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (2): 139-158, p. 143.

⁶⁹ HERZ, op. cit., p. 78.

⁷⁰ Sobre self-fulfilling theories, ver, por exemplo, MERTON, Robert. *The Self-Fulfilling Prophecy*. *The Antioch Review* 8:193-210, 1948; e, RISSE-KAPPEN, Thomas. *Democratic PeaceFWarlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument*. *European Journal of International Relations* 1:491-517, 1995.

tomarmos como real e objetivo outro arcabouço linguístico-sensorial. O próprio sentido do que viria a ser “racional” só pode ser corretamente entendido após a compreensão do significado a ele atribuído em interações intersubjetivas.⁷¹

No entanto, o foco dos estudos de processo decisório são os processos relacionados aos *outputs* políticos, o que retira do seu escopo analítico a dimensão intersubjetiva da construção de fatores ideacionais que condicionam a tomada de decisão. Uma das consequências diretas é a negligência ao fator cultural nos estudos de política externa. Como nota Herz,

No caso do estudo de processos decisórios, embora, como vimos, o peso das variáveis subjetivas seja considerado, o ponto nevrálgico são as tomadas de decisões. A análise cognitiva está subordinada a esse objetivo fundamental, conseqüentemente, a ênfase recai sobre os mecanismos de percepção. Os atributos culturais que precedem o momento em que se inicia o processo de deliberação são minimizados ou aparecem como um adendo ao eixo explicativo.⁷²

A possibilidade de diálogo entre Construtivismo e Teoria Cognitiva, ao nosso ver, poderia representar uma contribuição significativa à marginalização dos estudos culturais em FPA. Se reconhecermos a cultura internacional de determinado grupo como “valores, crenças e atitudes referentes à posição da nação no sistema internacional”⁷³ intersubjetivamente construídos e se levarmos em consideração ainda o peso condicionante deste complexo normativo sobre a cognição dos indivíduos, estaríamos diante de uma interessante colaboração entre FPA e IP.

Em comum, construtivismo e teorias cognitivas têm a crença nas ideias como elementos constituintes de preferências, regras e identidades – ainda que as últimas não trabalhem diretamente com o conceito de identidade; o reconhecimento do peso de variáveis ideacionais; uma ontologia que reconheça a existência da agência estrangida por elementos estruturantes, sejam eles a burocracia em que o decisor de política externa se encontra envolto, sejam eles um conjunto de normas internacionais que limitem a atuação do estado. Houghton

⁷¹ JERVIS, op. cit.; HOLSTI, Ole R. Cognitive Dynamics and the Image of the Enemy, in CARLSNAES, Walter e GUZZINI, Steffano (eds). Foreign Policy Analysis. Sage: Londres, 2011; JACKSON, op. cit.

⁷² HERZ, op. cit., 80.

⁷³ Idem, p. 82

veria nessas similitudes um espaço para diálogo que fortaleceria o escopo analítico e o poder explicativo de uma eventual síntese entre as duas abordagens.⁷⁴

Apesar de construtivismo e teoria cognitiva reconhecerem a existência de agentes e formas de estrutura, o construtivismo tenderia, em linhas gerais, a privilegiar a estrutura em detrimento da agência, enquanto as abordagens cognitivas, o inverso.⁷⁵ Tais evidências poderiam ser matizadas mediante uma maior colaboração entre as duas perspectivas. Nas palavras de Houghton, “*the central appeal of a synthesis or increased collaboration between CFPA and Constructivism, then, lies in the fact that each is strong where the other is weak.*”⁷⁶

Ademais, enquanto o construtivismo peca em não atentar às construções cognitivas do indivíduo, as abordagens cognitivistas o fazem com relação às construções sociais - ou cultura social – que influenciaria justamente o processo cognitivo. Novamente, uma tentativa de síntese ou o estabelecimento de diálogo poderia levar a um modelo teórico com maior poder explicativo e profundidade investigativa. Para este autor, “*a full appreciation of foreign policy decision making surely requires that we understand both individual construction (cognitive psychological approaches) and collective construction (social construction)*”⁷⁷

A proposta de Houghton parece-nos tão atraente quanto desafiadora. O próprio Wendt, assim como Kubalkova, já havia sinalizado para a possibilidade de colaboração entre os dois modelos teóricos. Além dos benefícios mencionados acima, estaríamos diante da tentativa de superação do que Kubalkova chamou ser “*the FP/IP split*”. Por outro lado, apesar de adotarem vocabulário semelhante, distintas categorias analíticas necessitariam ser harmonizadas.⁷⁸

Outrossim, entre construtivistas e adeptos de teorias cognitivas, existiria uma infinidade de visões ontológicas e epistemológicas que nos parecem constituir possível obstáculo para colaboração. Assim como Houghton, acreditamos que o potencial para colaboração é maior entre

⁷⁴ HOUGHTON, op. cit..

⁷⁵ Reproduzimos aqui a crítica feita por Houghton a toda tradição construtivista. Curiosamente, Wendt discordará e reafirmará que sua *Social Theory of International Politics* igualmente privilegia agência e estrutura. Kubalkova, por outro lado, aceita a crítica. Kubalkova, op. cit., página 19.

⁷⁶ Idem, página 34.

⁷⁷ Idem, página 42.

⁷⁸ KUBALKOVA, op. cit.; WENDT, op. cit.; HOUGHTON, op. cit.

(a) FPA practitioners who have become increasingly uneasy with positivism and interpretivist constructivists, and (b) between neopositivist FPA practitioners and those constructivists who remain committed to explanation. Correspondingly, the potential for collaboration is the least when one is asked to cross the epistemological breach."⁷⁹

A possibilidade de diálogo entre as duas abordagens nos parece tão exequível quanto bem-vinda no estudo de diversos objetos de pesquisa, tais como a formação do pensamento internacional, da tradição, da cultura internacional, da formulação e implementação de política externa, etc. Até o momento, pouca tem sido a atenção dedicada por estudiosos de Política Externa Brasileira ao estudo de fatores de ordem ideacional. Lynch destaca a limitada produção de estudos sobre o pensamento internacional brasileiro⁸⁰; Hurrell a de estudos sobre diplomacia cultural e política externa.⁸¹ Igualmente, Vargas e Silva ressaltam a escassez de trabalhos sobre o importante papel das ideias, crenças e valores na constituição da diplomacia brasileira.⁸²

2.1

A Co-constituição Entre Tradição Político-Diplomática e Pensamento Internacional

Ao nosso ver, conhecer o pensamento internacional brasileiro através do estudo das imagens que compõem as visões de mundo de seus protagonistas faz-se fundamental para a compreensão de ideias e projetos de inserção internacional do país, na medida em que permeiam o debate político e veem-se na possibilidade

⁷⁹ HOUGHTON, op. cit., página 40.

⁸⁰ LYNCH, Um saquarema no Itamarati: reflexões e hipóteses para uma pesquisa sobre o pensamento político do barão do Rio Branco, p. 24.

⁸¹ HURRELL, Andrew. Working with Diplomatic Culture: Some Latin American and Brazilian Questions (Paper prepared for ISA Meeting, Montreal, March 2004).

⁸² VARGAS, Joao A. C. Individuals and Ideas in Itamaraty: The Role of Diplomatic Thought in Brazilian Foreign Policy, 2009; SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, (15), jan./jun. 1995 e Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. Rev. Bras. Polít. Int. 41 (2): 139-158. 1998.

de constituir mapas cognitivos que influenciarão o imaginário diplomático da posteridade.⁸³

Estudar em que medida tal ambiente condiciona a visão de mundo dos agentes e de que forma tais imagens construídas da realidade impactam a formulação de ideias diplomáticas dá-nos a oportunidade de reconhecer e analisar o peso do fator ideacional na política externa brasileira.

O modo como o formulador de política externa vê o mundo e a si mesmo condiciona diretamente a formulação de ideias e projetos políticos. Tal visão, no entanto, só pode ser corretamente compreendida quando estudado o ambiente de socialização ao qual se encontra submetido, assim como a natureza da estrutura que restringe a sua atuação. Recursivamente, ao participar das interações sociais e da criação intersubjetiva de significados e novas ideias, vê-se na real possibilidade de construção da realidade.

Partiremos, pois, da hipótese de um mundo socialmente construído, onde o pensamento internacional brasileiro cria e ao mesmo tempo é condicionado pela tradição político-diplomática. O gráfico abaixo é ilustrativo desta hipótese.

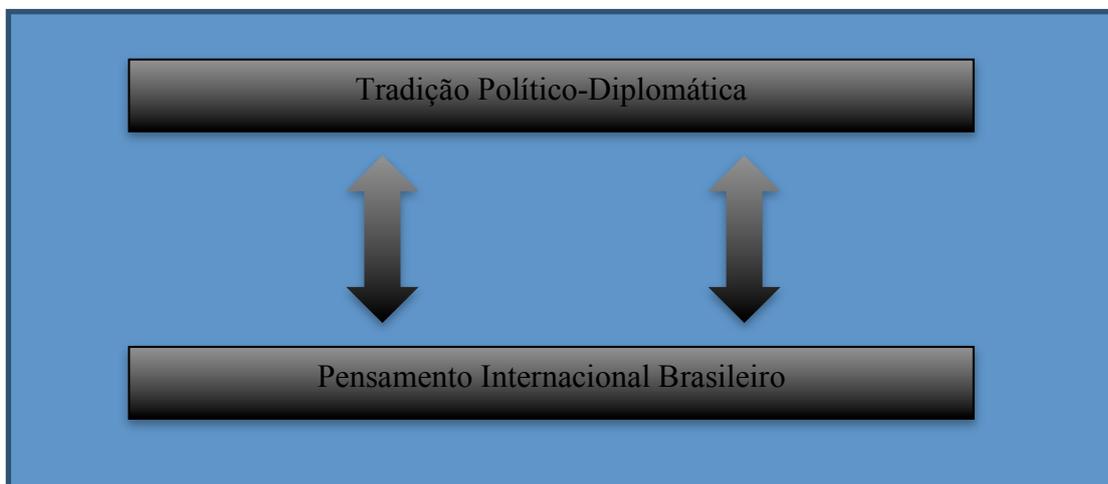


Gráfico 1: Co-constituição das partes⁸⁴

A nossa hipótese reconhece, desta forma, o Pensamento Internacional Brasileiro e a Tradição Político-Diplomática como construções sociais resultantes da ação humana sobre uma realidade mutável. Tal posicionamento pressupõe que

⁸³ LIMA, op. cit., 1994.

⁸⁴ Elaboração do autor.

*“both must start with people interacting in, and with, a world that is inextricably social and material. This gives any social relation its dynamic nature and constructivism its ability to see social relation as constantly changing.”*⁸⁵

Não apenas as ideias que formarão a tradição diplomática brasileira estão sujeitas ao jogo intersubjetivo, mas também a agência, personificada no pensamento internacional brasileiro. A própria qualidade de agente estará sujeito às mudanças nas regras indicadoras dos sujeitos habilitados à influir no pensamento internacional do país.

As imagens a serem apreendidas dos agentes são relevantes para a compreensão das noções de tradição, continuidade e ruptura no pensamento internacional brasileiro, além de ilustrativas das distintas formas de se pensar as relações internacionais em determinado tempo.

2.1.1

Da Estrutura

Ao longo da história diplomática brasileira, ”tradição” foi termo recorrente em discursos políticos, projetos internacionais e ideias que remetesse à formulação da política exterior. Nem mesmo as inegáveis mudanças domésticas e internacionais operadas nos últimos 180 anos foram capazes de retirar do vocabulário diplomático palavras como tradição e continuidade.

Curioso notar é que o peso sentido pelos formuladores e implementadores de política externa em seguir uma eventual tradição político-diplomática remonta ao século XIX. Os discursos dão conta desse peso. Assim, como o Visconde do Rio Branco se via continuador de uma tradição que remontava a Hermeto Carneiro Leão e Paulino José Soares de Sousa, o Barão do Rio Branco o faria com relação ao próprio pai, o que para Ricupero é indicativo da existência de uma tradição narrativa em que “os dois retratos, do pai e do filho, parecem estranhamente inspirados em um mesmo modelo”.⁸⁶ A chamada herança do Barão

⁸⁵ KUBALKOVA, op. cit., p. 23

⁸⁶ RICUPERO, 2002 *apud* MELLO. Fernando Figueira de. O Visconde do Rio Branco: entre a biografia estabelecida e a reconstrução da biografia. In: Com a palavra, Visconde do Rio Branco. Funag, 2005, p. 12.

do Rio Branco, por sua, vez, seria a personificação moderna de uma tradição que condicionará o pensamento diplomático no século XX.

A crença compartilhada pela elite era a de um país destinado a grandeza, indivisível e herdeiro da tradição política europeia. Viam-se como os perpetuadores da ordem e da estabilidade em detrimento de vizinhos hostis, anarquicamente desorganizados. Era a civilização em meio à desordem. Um grande império monárquico sitiado por repúblicas fragmentadas. A própria construção da ideia de Brasil enquanto Estado passou pela criação intersubjetiva desse sentido de alteridade.

Cheibub destacaria a existência de traços característicos da diplomacia imperial, segundo a qual, os grandes nomes da política se envolveriam diretamente na diplomacia do Prata, enquanto diplomatas profissionais atuavam no circuito europeu. Cerro mencionaria a criação de um pensamento diplomático brasileiro, entre as décadas de 1850-1870, que tinha como princípio a busca pelo interesse nacional, a segurança no Prata, a livre-circulação de bens e de navegação regional. Crenças e valores como esses se cristalizariam em forma de tradição, estrutura que constrangeria o pensamento e a atuação diplomáticos de estadistas, intelectuais e operadores de política externa.⁸⁷

No entanto, a construção de tradições não se opera do dia para a noite. Trata-se de constructos sociais de longa maturação. Apesar de sua alteração no tempo se dar através da interação entre os agentes criadores do pensamento internacional, aquelas crenças e valores que se cristalizarão em forma de estrutura são as que ganharão maior escopo e aceitabilidade entre os atores no decorrer do processo de transformação social.

Não foi com o fim do regime monárquico em 1889 que todas as crenças e valores que compunham o imaginário diplomático brasileiro foram subvertidos. Este processo operou à medida em que os atores envolvidos na criação do pensamento internacional brasileiro propunham novas ideias, demonstravam a crença em novos projetos políticos e, conseqüentemente, alcançavam a aquiescência de outros partícipes. Com o tempo, novos valores e crenças viriam a se materializar em tradição político-diplomático.

É justamente esta a razão que impede que grandes mudanças na condução

⁸⁷ CHEIBUB, op. cit.; CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília, Editora UnB, 2011.

diplomática sejam verificadas entre o Império e a Primeira República. O complexo normativo que constrangia os formuladores de política externa é socialmente construído em um processo de aceitação tácita ou de mínima aquiescência. Por mais que determinado governo tente impor um outro complexo aos agentes, incorrerá no risco de ver a sua legitimidade minada pelo baixo quórum aquiescente.

Isso, por outro lado, não significa dizer que mudanças sejam fenômeno raro na formulação da política externa brasileira. Elas se materializam à medida que os atores dão luz a novas ideias e crenças que encontrem respaldo em outros agentes. Em um processo de construção intersubjetiva, novos paradigmas são formulados com o potencial de se tornarem tradição político-diplomática.

Paradigma pode ser entendido como

[...] verdaderas teorías de acción diplomática, constituidas por un conjunto más o menos articulado de ideas base, que pueden o no estar respaldados en visiones o teorías ya existentes. São “mapas congnotivos” que “ayudan al diplomático a dar sentido a la complejidad del mundo que lo rodea.”⁸⁸

A partir do momento em que são aceitas como paradigma por determinado grupo social, tais ideias já possuem aquiescência o suficiente para serem reconhecidas como tradição político-diplomática, e, portanto, como partes constituintes de determinada estrutura normativa.

Concebemos estrutura como o constructo social formado por ideias compartilhadas. Essas ideias podem assumir o formato de crenças, valores ou regras. Apesar da imensa dificuldade em categorizar e apresentar significações precisas e epistemologicamente seguras a todos esses termos e seus sinônimos, adotaremos o primeiro termo como “qualquer proposição simples que pode ser precedida da frase ‘eu acredito que’⁸⁹”; enquanto o segundo como “ideais abstratos localizados em uma posição central no sistema de ideias”⁹⁰.

Dentro de nossa definição, paradigmas são exemplos de estruturas cognitivas. Enquanto tais, representam parte considerável do que se poderia chamar de “cultura internacional” de determinada sociedade. Representam

⁸⁸ LIMA, op. cit., p. 34.

⁸⁹ ROKEACH, 1972, p. 113, 124 *apud* HERZ, op. cit., p. 83;

⁹⁰ HERZ, op. cit., p. 83.

justamente a parte mais aceita e difundida desta cultura, ou, em outras palavras, o que poderia ser classificado como tradição político-diplomática.

Se tomarmos a definição clássica de estrutura de Wendt, veremos que elas são, fundamentalmente, cognitivas, uma vez que dependem daquelas ideias e significados construídos intersubjetivamente. Para o autor, um conjunto de estruturas formam uma instituição, a qual possuiria o poder coercitivo ou condicionante sobre os agentes.

Institutions (a set of structure) are fundamentally cognitive entities that do not exist apart from actors' ideas about how the world works." This does not mean that institutions are not real or objective, that they are "nothing but" beliefs. As collective knowledge, they are experienced as having an existence "over and above the individuals who happen to embody them at the moment. "In this way, institutions come to confront individuals as more or less coercive social facts, but they are still a function of what actors collectively "know." Identities and such collective cognitions do not exist apart from each other; they are "mutually constitutive".⁹¹

Importante mencionar na composição da estrutura a existência de regras que dirão quem são os agentes, como eles devem se portar em determinados ambientes sociais e quais são os comportamentos esperados pela sociedade.

Rules are statements that tell people what we should do. The "what" in question is a standard for people's conduct in situations that we can identify as being alike and can expect to encounter. The "should" tells us to match our conduct to that standard. If we fail to do what the rule tells us to, then we can expect consequences that some other rule will bring into effect when other people follow the rule calling for such consequences.⁹²

Joaquim Nabuco e Rio Branco foram exemplos de monarquistas convictos que optaram por aderir ao regime republicano e se conformar dentro das regras de socialização política do novo regime. Oliveira Lima, por outro lado, a despeito do bom trânsito que dispunha entre as altas autoridades republicanas no início da sua carreira diplomática, violou sistematicamente as regras da sociedade política brasileira do período.

⁹¹ WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It. *International Organization* 46:391–425, 1992, p. 399.

⁹² ONUF, Nicholas. *Making sense, making worlds - Constructivism in social theory and international relations*. Routledge, 2013, p. 4.

Em que pese a sua reconhecida eminência intelectual, quebrou a hierarquia diplomática em diversos momentos, criticou publicamente seus superiores e líderes da República de forma pública e desvelada. Sua repetida violação de regras informais que informavam o comportamento que o diplomata exemplar deveria seguir, lhe rendeu a mais dura das sanções: o esquecimento.

A propósito, regras podem assumir o contorno de instrumentos jurídicos legais - e portanto formais -, ou de normas tácitas difundidas na sociedade de forma informal. Como pontua Onuf,

Rules are formal if agents encounter them as fixed and unavoidable features of their world. Rules also differ to the extent which they are linked to other rules. Agents often discover that particular rules are linked to other rules telling other agents what to do in the event that the relevant agents disregard the particular rules in question. Formal rules that are effectively backed up by other rules are legal.

2.1.2

Da Agência

São justamente as regras as responsáveis por informar-nos quem são os agentes em determinado círculo social. Apesar de uma grande massa de indivíduos comporem a sociedade, nem todos podem ser entendidos como agentes.

[...] rules tell us who the active participants in a society are. Constructivists call these participants agents. People are agents, but only to the extent that society, through its rules, makes it possible for us to participate in the many situations for which there are rules. No one is an agent for all such situations.⁹³

Esta seletividade variou ao longo dos anos no processo de participação da formulação do pensamento internacional brasileiro. Restrita na primeira metade do século XIX a uma exígua parcela da população letrada representativa de uma elite política de magistrados, a partir de 1850, fazendeiros, bacharéis e militares se tornariam parte do processo.

⁹³ ONUF, op. cit., p. 4.

Analisar como determinada sociedade pensa as relações internacionais de seu tempo é tarefa proporcionalmente tão árdua quanto à complexidade de sua composição. A nossa tarefa é em parte abreviada pela diminuta elite política que compunha nação brasileira no século XIX. Nas já célebres palavras de José Murilo, “a elite era uma ilha de letrados num mar de analfabetos”.⁹⁴

Tampouco verificava-se uma complexa estrutura burocrática no seio do aparato governamental. “É razoável supor que as decisões de política nacional eram tomadas pelas pessoas que ocupavam os cargos do Executivo e do Legislativo, isto é, além do imperador, os conselheiros de Estado, os ministros, os senadores e os deputados”, nota Feldman.⁹⁵

O Ministério dos Negócios Estrangeiro e depois Ministério das Relações Exteriores possuía baixo grau de institucionalização e corpo burocrático reduzido. O seu alto escalão era composto pela elite política representada no Parlamento. Feldman e Matos, no entanto, localizam dois tipos de “pensamento de política externa”. O primeiro sugere “a existência de um *continuum* valorativo que envolvia consecutivamente a Câmara dos Deputados, o Senado, o Conselho de Estado e o imperador”.⁹⁶

Embasado na obra de Matos, Feldman verifica

[...] de um lado, ‘o máximo de política, entendida como ‘paixões partidárias’, incontroláveis porque ligadas a interesses locais, mesquinhos e imediatistas’; de outro lado, ‘a ausência de política, o predomínio da razão, dos interesses gerais que se confundem com os interesses da Pátria.’⁹⁷

Em outras palavras, o Conselho de Estado agiria com certa “neutralidade” em uma espécie de “vértice neutro da arquitetura política” ou, nas palavras de Nabuco “o crisol dos nossos estadistas e a arca das tradições do governo”⁹⁸. No Parlamento, por outro lado, as paixões políticas seriam traduzidas nas mais distintas formas de se pensar as relações internacionais. Seja como for, os

⁹⁴ CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem e Teatro de Sombras. Civilização Brasileira, 5. Ed, 2010, p. 95

⁹⁵ FELDMAN, Luiz. Soberania e Modernização no Brasil: Pensamento de Política Externa no Segundo Reinado e na Primeira República. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 3, setembro/dezembro 2009, p. 538.

⁹⁶ Idem, p. 536

⁹⁷ MATTOS, 2004, p. 202 apud FELDMAN, op. cit., p. 538.

⁹⁸ NABUCO, 1997, 79 apud FELDMAN, op. cit., p. 538.

indivíduos com assento no Parlamento e no Conselho de Estado faziam parte de uma mesma elite política.

Os principais desses agentes políticos provieram nas décadas de 1820-1840 do alto clero e dos magistrados formados na tradição absolutista de Coimbra. Os primeiros perderam força à medida que a agenda regressista dos segundos lograva êxito e consolidava a ordem nacional. Seria justamente através da ação política desses magistrados que o Estado imperial brasileiro seria construído, mormente via Partido Conservador.

A elite política brasileira foi se complexificando à medida que bacharéis – agora formados em Recife e São Paulo e não mais em Coimbra –, jornalistas, médicos e militares ganhavam lugar no Parlamento. A virada para os novecentos já não mais tinha nos magistrados os principais agentes político. Era influente a ação dos profissionais liberais e dos cafeicultores do oeste paulista.

Ao longo do século XX, as regras sofreriam novas mudanças. O Itamaraty se especializaria enquanto burocracia e atuaria como o principal agente no pensamento e na condução diplomática. Com a redemocratização em fins dos anos 1980, e com o aprofundamento da globalização, o Itamaraty perderia parte de seu protagonismo em detrimento da emergência de novos atores, em um processo de descentralização horizontal e verticalização controlada, como nota Pinheiro.⁹⁹

Do resultado do condicionamento da estrutura cognitiva sob a cognição humana, conhecemos o pensamento internacional dos agentes mediante o estudo de suas respectivas visões de mundo ou imagens da realidade. Nos capítulos 3 e 4 deste trabalho, procuraremos compreender a visão de mundo de Oliveira Lima e Joaquim Nabuco mediante a análise e sistematização de três imagens da realidade: a ontologia do sistema internacional, as vicissitudes de formação do Estado brasileiro e o papel do país no mundo.

Poderíamos, neste momento, ser indagados sobre a eventual ocorrência de dois problemas de ordem hipotético-metodológica. O primeiro diria respeito à relevância de incorremos em um presumível individualismo metodológico. O segundo, de uma suposta ontologia fortemente social, subjetiva e normativa que

⁹⁹ PINHEIRO, Letícia. Autores y Actores de la política exterior brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 9, n. 2, 2009, p.14-24.

não levasse em consideração as estruturas materiais que dão sentido à interação social.

Em primeiro lugar, insta-nos a esclarecer que a escolha por Oliveira Lima e Joaquim Nabuco é, ao mesmo tempo que fruto da sua proeminência no pensamento internacional brasileiro do período, representativa dos dois projetos de inserção internacional presentes na discussão diplomática daquele momento. Em outras palavras, nossos protagonistas são *role-players*¹⁰⁰ e sua visão de mundo, ao ser fruto de imagens condicionadas por um ambiente social construído intersubjetivamente, é representativa de partes da sociedade presentes no debate.

Entender como tais atores viam o mundo é, ao mesmo tempo, um indicador de como pensavam as relações internacionais partes da elite, “na medida em que todo sistema de crenças é inerentemente social e implica um conjunto de interações socializantes do indivíduo com o grupo a que pertence”.¹⁰¹

Em segundo lugar, qualquer dimensão material carece de sentido quando retirado do ambiente social que lhe atribui significados. A posse de determinado armamento pode ser interpretado de diferentes maneiras por parte de um estadista. Compreendê-la pressupõe analisar como tal fenômeno é percebido e processado cognitivamente. Longe de se tratar de percepções de um mundo objetivamente dado, o ambiente social no qual se encontra inserido influenciará, através de crenças, valores e significados construídos, a apreensão e formulação de imagens da realidade.

Consequentemente, a apreensão da realidade se dá através de um processo subjetivo que envolve elementos ligados a valores, crenças e regras – chamado em nosso argumento de complexo normativo ou estrutura cognitiva -, e experiências passadas, preferências e interesses dos próprios atores. Como tal, trata-se de um processo seletivo e altamente subjetivo.

¹⁰⁰ SMITH, Steve. Belief systems and the studies of international relations, in LITTLE, Richard & SMITH, Steve (eds.). *Belief systems and international relations*. Oxford/New York, Basil Blackell, 1988.

¹⁰¹ SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, (15), jan./jun. 1995, p.3.

A nossa tentativa de diálogo entre construtivismo e teoria cognitiva acredita ainda que crenças, valores e regras condicionam a produção do pensamento internacional brasileiro, entendido aqui como um conjunto de ideias acerca das inserção internacional do Brasil. Da mesma forma, a produção desse pensamento, à medida que ganha a aquiescência dos demais agentes, possui a possibilidade de modificar a tradição político-diplomática.