2

Idéias, Conceitos e Política Externa Brasileira

Essa dissertação não pretende explicar *outcomes* políticos.

Esta não é uma afirmação aleatória, uma vez que grande parte da literatura em Ciência Política e em Relações Internacionais reflete sobre idéias em termos de sua capacidade explicativa como uma variável independente ou interveniente na compreensão de resultados políticos. Este não é o meu objetivo, mas sim compreendê-las como produtos culturais de agentes que participam de um determinado ambiente sócio-institucional.

A utilização de idéias como variáveis com poder explicativo, a qual conheceu um período de estagnação durante o vigor do estruturalismo na década de 1970 e 1980, tem sido recuperada recentemente no debate de diversas abordagens. Ainda assim, há pouco consenso acerca do mecanismo causal que relaciona idéias e escolhas/resultados políticos e mesmo dos pressupostos ontológicos da dimensão ideacional. Mantém-se certa resistência ao seu uso em modelos e explicações que prezam a parcimônia, visto que, em abordagens racionalistas, o processo de formação de preferências é tomado como dado e a ênfase é colocada no processo de interação estratégica. Em outros casos, peso maior é colocado na estrutura organizacional e institucional e na posição que os indivíduos ocupam em uma determinada arena e na estrutura de incentivos que os impele a tomar decisões.

Dessa forma, faz-se necessário primeiro revisitar as propostas de utilização das idéias no campo de Relações Internacionais para iluminarmos suas possibilidades e seus limites explicativos, além de seus pressupostos ontológicos, para posterior compreensão da abordagem que construiremos nesta dissertação de forma a responder à pergunta enunciada no capítulo anterior. Dessa forma, o leitor será convidado a rever: a utilização de idéias como fatores cognitivos nas Relações Internacionais, suas nuances e conseqüências para os estudos de política externa; a incorporação do debate entre idéias, interesses e preferências nos estudos de relações internacionais e política externa e, em seguida, algumas

perspectivas que procuraram conceder autonomia explicativa para as idéias na ação política, em particular os chamados novos institucionalismos.⁵⁰ O objetivo dessas seções é delinear não só as propostas particulares a cada abordagem, mas também definir a que tipo de problemas e objetos se aplicam e, assim, seu alcance explicativo e suas limitações. Esse objetivo será realizado por meio da análise de trabalhos que incorporaram suas propostas nos estudos de política externa brasileira e, nesse sentido, privilegamos as obras que alegam trabalhar com idéias, conceitos e fatores cognitivos na análise de problemas em política externa brasileira, muito embora estas constituam um *corpus* reduzido.

Contudo, acredito ser insuficiente para esta dissertação realizar apenas uma revisão da literatura com o intuito de problematizar as diversas formas de *impacto* das idéias nas ações políticas. Assim, além de pontuar - de forma não extensiva e não compreensiva - as reflexões que entendem as idéias como variáveis explicativas, procuro apresentar abordagens que destinam-se a analisar as idéias enquanto produtos culturais e as matizes que advém de considerá-las através deste perfil de forma a construir a abordagem teórica utilizada nesta dissertação. Neste sentido, serão apresentadas abordagens da história das idéias e da história dos conceitos.

O ponto mais importante a ser ressaltado neste momento é que esse resgate de diversas perspectivas não se destina de forma alguma a) a desqualificar e concorrer com os objetos e perguntas próprios das abordagens que procuram analisar o impacto independente das idéias; ou b) postular uma hierarquia de disciplinas. Na verdade, o objetivo final é demonstrar que, uma vez abertos a novas concepções e perspectivas que se propõem a analisar o papel de idéias e

⁵⁰ A apresentação das abordagens em certa seqüência não pretende alegar uma progressão das mesmas na direção de uma perspectiva mais perfeita ou da solução final da relação entre idéias e atividade política; na verdade, neste sentido acreditamos que este é sim um *puzzle* que admite diversas soluções, dependendo da forma como o concebermos. Portanto, para além das tendências teóricas que perpassam a atividade acadêmica, a datação do surgimento da análise cognitiva, por exemplo, não a faz menos pertinente para resolução de problemas de percepção e definição de dada situação – da mesma forma com outras perspectivas que não se limitam a responder um problema histórico específico. Isso não quer dizer, contudo, que devemos aceitar acriticamente quaisquer formulações teóricas e que estas seriam atemporais, mas que podemos aprimorar perspectivas que assim o permitirem enquanto pertinentes a problemas presentes e enquanto apresentarem soluções plausíveis para os mesmos.

conceitos, podemos conceber novos objetos e perguntas ou mesmo propor novas respostas a antigos questionamentos.

Assim, reconhecer que as teorias e abordagens não devem necessariamente ser holísticas e que podemos procurar perspectivas em outras disciplinas de forma a conseguir formular e responder novos problemas e propor o estudo de diferentes objetos é apenas uma maneira de enxergarmos o quebra-cabeça do lugar das idéias nas ciências sociais através de uma visão positiva e *não* o exercício de um totalitarismo intelectual. Talvez neste sentido possamos nos aproximar da proposta de Ian Shapiro⁵¹ de pautarmos nossos estudos para a colocação e resolução de problemas e não sermos essencialmente *theory-driven*.

2.1.

Percepções, imagens e idéias: o fator cognitivo

Nas décadas de 1950 e 1960, quando ainda predominavam os realismos de Hans Morgenthau e Edward Carr enquanto chaves explicativas para a relação entre Estados, começamos a observar o surgimento de perspectivas que desafiavam o pressuposto do Estado como ator unitário. Essas perspectivas deslocavam seus níveis de análise para outras unidades e propunham formas de entender a constituição do Estado e o papel de estadistas para além de pivôs do exercício da balança de poder entre os Estados. Neste sentido, a organização da burocracia, a política burocrática e o papel dos “tomadores de decisão”, por exemplo, apresentam-se como alternativas de níveis explicativos àquele do Estado-ator unitário. É nesta chave que devemos entender a afirmação de Mônica Herz de que “[...] a história dos estudos de política externa mistura-se com a história das investigações sobre elementos subjetivos e relações internacionais.”⁵² Em um momento em que os estudos behavioristas encontram-se em seu auge e, com eles, as abordagens psicologizantes, a atenção para os fatores cognitivos se destaca.

⁵¹ Shapiro, 2002.

⁵² Herz, 1994, p.76.

Para a sub-área de Análise de Política Externa, essa abertura significou que fatores subjetivos como idéias, crenças e valores pudessem ser absorvidas na análise explicativa, por exemplo, através do processo de tomada de decisões. Idéias, valores e crenças *hold by* indivíduos, enquanto meio e o fim de um processo cognoscente realizado na mente do indivíduo acerca das características que compõe o ambiente a ele externo. Por isso, nessa época, “[o] exame do ‘ambiente psicológico’, ou seja, imagens e idéias sobre o ‘ambiente operacional’, tornou-se objeto legítimo dos estudos de política externa”⁵³.

Assim, crenças e valores (muitas vezes equacionados com “idéias”) atuam como filtros para a compreensão do indivíduo acerca de um determinado estado de coisas; dessa forma, mesmo que elas sejam compartilhadas por um grupo de pessoas, importam enquanto afetam o processo cognoscente de um determinado indivíduo. É por isso que essa perspectiva foi peculiarmente popular nos estudos de processo decisório, pois permitia esquadrihar os fatores subjetivos que influenciavam o agente decisor, especialmente sua *percepção* - conceito difundido nas Relações Internacionais por Robert Jervis - acerca de determinada situação e como isso importava para explicar a decisão tomada. “Idéia” aqui é, portanto, subjetiva e majoritariamente individual e importa enquanto nos ajuda a entender como as imagens ou percepções criadas por um determinado ator influenciam especialmente seu processo de tomada de decisão.

Contudo, da onde vêm esse conjunto de idéias, crenças e valores que influenciam o indivíduo e o que acontece quando essas “imagens” são compartilhadas por um grupo e perduram no tempo? A abordagem dos fatores cognitivos, particularmente como foi desenvolvida nos anos 1950 e 1960, não consegue responder a essas perguntas a que muitas vezes nem se propôs.⁵⁴ Nesse

⁵³ Herz, *op. cit.*

⁵⁴ Há algumas abordagens mais recentes que não se filiam diretamente a essa literatura, mas que fazem uso da idéia de “percepção”: a percepção de grupos sobre outros, de indivíduos/coletividades sobre determinadas políticas e como isso influencia processos, dentre outros. Ver, por exemplo, os trabalhos recentes de Miriam Gomes Saraiva (2008 e 2009) sobre como o processo de integração regional do Mercosul é afetado pelas visões/percepções que os argentinos possuem do próprio processo, dos brasileiros e do peso do Brasil enquanto ator regional. A percepção aqui já não é mais resultado de um processo de cognição individual, mas tributário de idéias e valores que perduram no tempo e são incorporados por grupos e que guiam a compreensão dos mesmos sobre determinada situação/processo.

sentido, o desenvolvimento do construtivismo⁵⁵ deu uma nova dimensão à abordagem dos fatores cognitivos ao realizar a asserção de que a realidade é socialmente construída intersubjetivamente e, por isso, identidades, normas e idéias deveriam ser dimensões levadas em consideração.

Mesmo sendo uma meta-teoria, o construtivismo atraiu pesquisadores que, desejosos de disputar o modelo do ator racional em seus trabalhos, desenvolveram análises que aplicavam seus preceitos aos estudos empíricos. Nesta chave, ficaram famosos alguns ensaios que defendiam a aplicabilidade do construtivismo à pesquisa empírica e os benefícios de assim o fazer contra abordagens mais tradicionais na área, escritos por autores como Martha Finnemore e Kathryn Sikkink⁵⁶. É nessa perspectiva que devemos entender o trabalho de Sylvia Ferreira Marques, “A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): Uma leitura construtivista do conceito de potência média”⁵⁷.

Marques propõe-se a trabalhar em uma chave construtivista para entender “como a imagem internacional do Brasil como potência média foi projetada para a sociedade internacional pelo governo Cardoso”⁵⁸ e, por isso, grande parte do estudo dedica-se a construir as bases teóricas sobre o qual a pesquisa se apoiará: o entendimento da sociedade internacional como um ambiente relacional, no qual o reconhecimento de uma dada identidade é necessário para sua efetivação, e o papel que as “idéias” – ou melhor, fatores cognitivos - possuem nesse processo de interação intersubjetiva. A autora pretende responder sua pergunta de pesquisa através da análise de discursos de diplomatas e chanceleres proferidos nas assembleias da ONU e da OMC realizadas durante o governo Cardoso. Ela assim o faz, pois acredita que esse momento de proclamação é simultâneo ao de construção e projeção da idéia de “potência média”, entendida pelo governo FHC

⁵⁵ O construtivismo, como se desenvolveu nas Relações Internacionais, comporta uma série de variações. Há, portanto, diferenças fundamentais entre o construtivismo de Alexander Wendt, Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil, por exemplo, que não são consideradas nessa dissertação por me referir somente aos pontos em consenso da literatura que se denomina como construtivista.

⁵⁶ Para um exemplo da revisão da construção de programas construtivistas para as Relações Internacionais, nesta chave vista de forma conjunta com os êxitos da política comparada, ver Finnemore & Sikkink, 2001. As próprias autoras, na p.392, citam uma série de trabalhos que também se dedicaram a demonstrar a aplicabilidade analítica dos pressupostos construtivistas.

⁵⁷ Marques, 2005.

⁵⁸ *Ibidem*, p.12.

como um elemento de continuidade da importância do Brasil no sistema internacional e de ruptura na apresentação de um país mais democrático e economicamente estável, aparentemente sua tese principal.

Contudo, o que nos interessa nesse momento⁵⁹ é observar o peso que os fatores cognitivos possuem na análise da autora. Muito embora Marques defina, já no título, que o seu trabalho é um estudo do *conceito* de potência média, o foco situa-se na difusão de uma imagem internacional do Brasil *enquanto* potência média para a sociedade de Estados, entendendo essa “imagem internacional” como produto, especialmente, de uma dada *cultura internacional*⁶⁰ que constrói certa auto-percepção das elites brasileiras acerca do lugar do Brasil no mundo. Neste sentido, seu trabalho, mesmo partindo de pressupostos construtivistas que, por sua vez parecem ter dado novo fôlego às análises dos fatores cognitivos, lembra sobremaneira o instrumental conceitual empregado nos estudos acima citados, a partir do uso de termos como “imagem” e “percepção”. A diferença, entretanto, é que estes não são mais individuais e restritos ao processo cognoscente e sim inseridos em um novo entendimento de “sistema internacional” em que o processo intersubjetivo de conhecimento define a relação de Estados. Assim, vale citarmos Herz mais uma vez que, em 1994, parece apontar para uma atualização das abordagens cognitivas em política externa ao incorporar o que chama de “fator cultural”, passagem que decerto mantém similaridades com a estrutura do trabalho de Marques:

gostaria de sugerir que a definição de uma região de cultura nacional orientada para o cenário internacional representa uma importante contribuição para o estudo de elementos cognitivos e política externa. Assim sendo, a *cultura internacional* de um grupo inclui valores, crenças e atitudes referentes à posição da nação no sistema internacional.⁶¹

A conclusão final de Marques aponta para a preocupação com o efeito da nova configuração do sistema internacional no comportamento manifestado pelos

⁵⁹ A crítica específica do trabalho de Marques será realizada nas últimas seções desse capítulo.

⁶⁰ Marques, *op. cit.*, p.10.

⁶¹ Herz, *op. cit.*, p.82.

diplomatas e chanceleres como indicação de que o governo Cardoso procurava se adaptar (antes que argumentar contra) à nova normatividade internacional. Idéias, “imagens” e “percepções” são desculpas para falarmos de comportamentos, ou melhor, são insumos para inferirmos o interesse embutido neste tipo determinado de comportamento manifestado por porta-vozes do governo. O que nos conduz a questionar: qual é a relação entre idéias e interesses? Nas Relações Internacionais e, mais especificamente, no campo de estudos de política externa, as limitações do escopo de análise das abordagens cognitivistas e os debates sobre a relação entre idéias, interesses e preferências contribuíram para o desenvolvimento de propostas alternativas sobre a relação entre idéias e política, algumas delas reunidas sobre o amplo rótulo dos “novos institucionalismos”.

2.2. Instituições, interesses e idéias: uma variável interveniente

Em 1993, Robert Keohane e Judith Goldstein organizaram um livro intitulado “Ideas and Foreign Policy”. O principal objetivo do livro - uma coletânea de ensaios - era, segundo os organizadores, construir diversos modelos pelos quais “[...] ideas, which we define as beliefs held by individuals, help to explain political outcomes, particularly those related to foreign policy.”⁶².

Para os autores, voltar-se para uma abordagem que incluía fatores ideacionais em estudos racionalistas justifica-se pelo fato de que há problemas que desafiam o escopo explicativo de teorias racionais parcimoniosas. Nesse sentido, se por muito tempo as abordagens racionalistas tomaram como dados as preferências e interesses para aumentar o potencial explicativo e a parcimônia do modelo, os autores de “Ideas and Foreign Policy” acreditavam que o processo de formação de interesses e de preferências deve ser analisado e que as idéias (entendidos como crenças e valores) têm um papel explicativo neste processo.

⁶² Keohane & Goldstein, 1993, p.3, grifo meu. Esse dado não seria importante se não nos indicasse a) que a concepção de idéias desenhada pelos autores é equacionada ao conceito de crenças e provém de um individualismo ontológico e que b) ela é uma posição clara no debate sobre idéias e interesses. Sobre o referido debate, ver Tapia & Gomes, 2008, p.246.

Assim, no primeiro capítulo, Keohane e Goldstein propõem um *framework* analítico para estudar o impacto causal de idéias em decisões e resultados políticos. Para eles, idéias - enquanto crenças produzidas por indivíduos - podem ser analisadas dentro de uma perspectiva racionalista se compreendidas como “visões de mundo”, “principled beliefs” e/ou “causal beliefs”. Todas essas dimensões de manifestação de uma crença podem atuar de três maneiras sobre os indivíduos e, dessa forma, são estas as principais vias de explicação causal: idéias podem servir como “road maps”, diminuindo as incertezas na hora de tomar uma decisão; podem atuar como “focal points”, facilitando a formação de coalizões e diminuindo, assim, os problemas advindos da ação coletiva e, finalmente, podem agir através de instituições, enquanto idéias institucionalizadas ou idéias imbuídas em constrangimentos organizacionais.

Esta última via de explicação ganhou bastante notoriedade nos estudos de política externa brasileira, fato parcialmente explicado pela evidência empírica de forte institucionalização e de complexidade organizacional de um dos principais centros formuladores e executores de política externa, o Itamaraty. Contudo, seria incorreto afirmar que os trabalhos que se utilizam mais amplamente da perspectiva institucionalista⁶³ baseiam-se somente na proposta de Keohane e Goldstein. Na verdade, na maioria das vezes as posições destes autores são tratadas como *insights*, como os próprios autores a conceberam. Alexandra de Mello e Silva, por exemplo, propõe analisar o papel da diplomacia nestes organismos multilaterais através da

[...] reconstrução das crenças presentes no discurso diplomático brasileiro para, a seguir, desvendar os mecanismos causais que explicam a influência daquelas crenças sobre a formulação de políticas.⁶⁴

Mas, como a própria autora reconhece, as abordagens institucionalistas vão muito além das propostas de Keohane e Goldstein e dos trabalhos que compõe o livro supracitado. Neste sentido, os trabalhos de Peter Hall, Peter Evans e Peter Gourevitch são emblemáticos e discutem como as idéias afetam e/ou são incorporadas de maneiras distintas nas relações burocráticas dentro do Estado, nas

⁶³ Para uma descrição e análise dos chamados novos institucionalismo, veja Hall & Taylor, 1996.

⁶⁴ Silva, 1998, p.153-154.

relações entre Estado e sociedade e na configuração das coalizões políticas para a formulação e execução de políticas públicas⁶⁵.

Segundo Tapia e Gomes, todas estas perspectivas afirmam o primado das instituições sobre outros agentes⁶⁶. Na abordagem acerca da configuração do Estado, por exemplo, a preocupação central é entender como funciona o mecanismo de difusão de novas idéias. Este, por sua vez, “[...] dependerá da configuração institucional do Estado e da experiência prévia com políticas relacionadas a elas”⁶⁷, levando em consideração fatores como organização e políticas burocráticas, permeabilidade dos decisores a especialistas e produtores de idéias, etc. Já na abordagem de coalizões, as idéias teriam acesso ao núcleo central decisório e, por isso, seriam difundidas na medida em que cada regime político tivesse a habilidade de construir coalizões de sustentação às idéias em questão.⁶⁸

Grande parte dessas perspectivas institucionalistas tem, portanto, como preocupação principal a análise de como novas idéias têm e/ou ganham acesso a estruturas institucionais mais ou menos consolidadas a ponto de alcançar os núcleos decisores e influenciar o momento de formulação⁶⁹. Idéias aqui são proposições políticas, opções de políticas públicas e não são necessariamente fatores que afetam a cognição de indivíduos e/ou grupos. Contudo, elas importam na medida em que conseguem se difundir e/ou ser incorporadas nas diversas instituições que afetam o processo decisório.

Como já citado, as perspectivas institucionalistas alçaram apoio considerável por parte de estudiosos de política externa brasileira em problemas

⁶⁵ As perspectivas neo-institucionalistas que reconhecem o uso de idéias como parte do modelo explicativo são o “institucionalismo histórico” e o “institucionalismo sociológico”, da forma como são nomeados por Hall & Taylor, 1996. Para uma revisão de como as idéias são tratadas nos três novos institucionalismo, ver Schmidt, 2006 e 2010. A autora defende uma quarta forma de institucionalismo, o “institucionalismo discursivo”, que teria como eixo principal a utilização de idéias enquanto discursos em processos comunicativos.

⁶⁶ Tapia & Gomes, *op. cit.*, p.241.

⁶⁷ *Ibidem*, p.246. O interessante é que, enquanto antes o debate era sobre a influência autônoma ou não das idéias sobre os interesses, para essas perspectivas as idéias têm sim impacto, mas na medida em que elas não “[...] adquirem força independente da constelação de instituições e interesses que já estavam presentes.” Hall, *apud* Tapia & Gomes, *op. cit.*, p.246.

⁶⁸ *Ibidem*, p.242.

⁶⁹ Hall, um dos autores mais adotados nas análises que elencaremos a seguir, aponta quatro fatores principais para a difusão e aceitação de idéias: a orientação do partido no governo; a estrutura do Estado e as relações entre Estado e sociedade, a natureza do discurso político e o impacto de eventos externos. *Ibidem*, p.243.

que procuravam explicar como idéias tinham alcançado os centros decisores e se tornado orientadoras de escolhas de política externa em uma configuração política que possui órgãos altamente institucionalizados. É nessa perspectiva que são desenvolvidos o trabalho de José Maria Arbilla⁷⁰, “A diplomacia das idéias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)”, e o de Marco Antônio Vieira, “Idéias e Instituições: uma reflexão sobre a Política Externa Brasileira do início da década de 90”⁷¹.

Os trabalhos de Arbilla e Vieira⁷² possuem semelhanças em suas abordagens teóricas e, particularmente, no objeto que se destinam a analisar. Ambos se utilizam de versões distintas do institucionalismo e ambos procuram explicar as mudanças que ocorrem na primeira metade da década de 1990 no âmbito da política externa brasileira. Vieira procura analisar a inflexão que ocorre durante o governo Collor na conduta da política externa brasileira em termos da busca por “[...] uma nova base de legitimação conceitual [...] que permitisse uma inserção mais autônoma e multilateral ao país, sem com isso abrir mão de uma relação privilegiada com os EUA”⁷³, como resposta às mudanças que ocorrem no sistema internacional com o fim da Guerra Fria.

Para Vieira, que utiliza uma abordagem eclética ao ponto de combinar algumas proposições de Keohane e Goldstein com o aporte do institucionalismo de Hall, essa nova base de *legitimação conceitual* teve grande influência da tradição do paradigma globalista nas idéias desenvolvidas pelo chanceler Celso Lafer e, por isso, não teria sido produzida em um vácuo institucional. Com isso ele quer dizer que os arranjos institucionais importam na medida em que tornam possível a institucionalização de idéias e valores que mapearam as ações tomadas por atores que agem dentro dessas estruturas.

[A]s instituições constituem os quadros normativos que informam as interpretações dos indivíduos. Assim, a ação do ator político é precedida de uma interpretação da realidade ou do fato político. A interpretação, por seu turno, é condicionada

⁷⁰ Arbilla, 1997 e 2000.

⁷¹ Vieira, 2001.

⁷² Assim como nas demais seções, não se pretendeu fazer uma revisão extensiva dos trabalhos de política externa brasileira que analisam fatores ideacionais. Privilegiaram-se os estudos que afirmavam trabalhar com conceitos e/ou nos quais estes tinham algum papel explicativo.

⁷³ Vieira, *op. cit.*, p.246.

por certas *idéias permanentes que, através de um processo de socialização corporativa, se tornam visões de mundo restritivas do espaço cognitivo dos atores*, ou ‘gaiolas de aço’ (*iron cages*) da ação diplomática.⁷⁴

Assim, para Vieira, as idéias são tratadas enquanto padrões de interpretação orientadores da política externa brasileira e, por sua vez, as mudanças nestes padrões só podem ser compreendidas dentro de um marco institucionalista que reconheça: o poder da socialização de um indivíduo, por meio da qual este é inserido nos quadros cognitivos da tradição institucional; o peso da tradição institucional na formulação de novas idéias, no sentido de que estas só podem ser aceitas quando referidas a um conjunto de idéias anteriormente institucionalizadas (o que também nos lembra a pressuposição da *institucionalização* de Keohane e Goldstein); e a importância da estrutura organizacional enquanto filtro que a torna permeável ou não a novas idéias, lembrando o institucionalismo de Hall.

A conclusão de Vieira de que a **mudança conceitual** ocorrida na segunda metade do governo Collor só foi possível quando realizada por meio de um chanceler ligado a Casa, o ministro Celso Lafer, que soube resgatar idéias e tradições da instituição e atualizá-los de forma a responder aos novos desafios dos anos 1990, exemplifica as três dimensões a partir das quais o autor entende a força explicativa de “idéias”. Nesse sentido, Vieira explica quando e porque a primeira tentativa de mudança não teria sido bem-sucedida: quando conduzida por um presidente que não respeitava a força institucional do Itamaraty e que tentou promover medidas modernizantes fora da sua estrutura organizacional e da tradição institucionalizada de idéias pela diplomacia, demonstrando que o personalismo e o voluntarismo não conseguem desafiar as lógicas institucionais.

Já Arbilla analisa, em perspectiva comparada, as mudanças nos **quadros conceituais**⁷⁵ das políticas externas argentina e brasileira que teriam ocorrido como resposta às transformações no sistema internacional a partir de 1989. O

⁷⁴ Vieira, *op. cit.*, p.247, grifo meu.

⁷⁵ Para Arbilla, o acervo diplomático é composto de quadros conceituais e estes, por sua vez, podem ser definidos como um “[...] conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional, de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do Brasil.” Arbilla, 2000, p.340.

autor concebe, assim como Vieira, que essas mudanças não ocorrem em um vácuo institucional, mas, ao mesmo tempo, não acredita que idéias sejam epifenômenos de ações políticas ou estejam amarradas às instituições⁷⁶. Arbilla argumenta que, apesar de os rumos de decisões tomados pelos dois países parecerem semelhantes no período analisado, foi

[...] no plano do discurso, no plano de adoção dessas políticas e pelo significado que essas decisões adquiriram nos respectivos contextos domésticos, que se verificou uma diferença marcada nos perfis da conduta internacional dos dois países⁷⁷.

Sua abordagem tenta conferir um lugar autônomo às idéias e aos arranjos institucionais de forma combinada. O autor executa esta proposta por meio de um enfoque gramsciano de hegemonia no plano ideológico conjugado a um enfoque neo-institucionalista nas instituições do Estado e nos nexos destes com a sociedade⁷⁸. Esse quadro teórico eclético tem como função possibilitar a análise de como as idéias hegemônicas globais teriam sido filtradas pelo ambiente doméstico de cada um dos países analisados de forma a produzir “quadros conceituais” distintos na orientação das políticas externas. Neste sentido, seu objetivo mais específico é analisar o mecanismo pelo qual os quadros conceituais são criados de forma a orientar a política externa, o que o autor afirma acontecer

⁷⁶ Arbilla, *op. cit.*, p.342.

⁷⁷ *Ibidem*, p.338.

⁷⁸ As análises marxistas destinavam um lugar muito específico para as idéias: o materialismo histórico acreditava que as idéias atuavam no nível da superestrutura como forma de mascarar a luta de classes existente ao nível da infra-estrutura, esta governada pela lógica das forças produtivas e pela divisão entre aqueles que possuíam e aqueles que não possuíam os meios de produção. Destarte o equacionamento de idéias e “ideologia”, esta última vista como distorção e mascaramento da realidade. Gramsci acreditava, contudo, que a manutenção do sistema capitalista não poderia ocorrer simplesmente através da ilusão, mas sim através da construção de um consenso possibilitado pela fusão entre Estado e sociedade civil mantido especialmente pela apresentação dos interesses de um grupo específico como interesses de toda a comunidade. É neste nível que operam as idéias, ainda concebidas como ideologia, um conjunto de idéias que possibilita a hegemonia de um grupo sobre os demais ao apresentar-se como porta-vozes e executores de algo definido como o “interesse nacional”. Essa concepção gramsciana foi trazida para o campo das Relações Internacionais especialmente através dos trabalhos de Robert W. Cox.

através de duas dimensões: pelos arranjos institucionais e pela estrutura do discurso político⁷⁹ e das coalizões políticas.

Enquanto a opção pelo enfoque gramsciano orienta pela compreensão dos “quadros conceituais” enquanto visões de mundo que possibilitam ideologicamente a sustentação dos interesses das elites⁸⁰, sua opção pelo neo-institucionalismo afirma que, embora a formulação de idéias seja resultado da ação de indivíduos, é a estrutura institucional do Estado que conforma o acesso, a permeabilidade e a utilização de quadros conceituais. Isto torna o arranjo institucional a variável explicativa principal, mas em uma chave menos determinista que a de Vieira e seus *iron cages* de “idéias”.⁸¹

Acesso, permeabilidade e aceitabilidade institucionais são pontos-chave e a conclusão de Arbilla é fundamental na medida em que aponta como as diferenças institucionais nas estruturas domésticas da Argentina e do Brasil colocaram certas necessidades à apresentação do quadro conceitual reformulado: como uma ruptura notável com o passado no caso argentino, proporcionada pela maior fluidez de acesso e permeabilidade da lógica institucional; no caso brasileiro, como uma manutenção com o *acervo diplomático de idéias*, função de uma estrutura menos flexível, menos permeável e com alto grau de legitimidade e credibilidade na arena política⁸².

Em função desse *ethos* próprio da corporação e da importância atribuída à continuidade como medida de racionalidade e previsibilidade da política externa, as inovações conceituais tendem a ser filtradas ou traduzidas em formas mais compatíveis com o chamado ‘acervo diplomático do país’. [...] De fato, rupturas explícitas com o passado são improváveis e as mudanças conceituais acontecem, seja pela via da incorporação

⁷⁹ Para Arbilla (1997, p.29-30), a “estrutura do discurso político” é o que condicionará a disponibilidade e a capacidade de uso de idéias. e este pode ser definido como o conjunto de idéias políticas dominantes em um determinado contexto nacional. Nos dois países analisados, para Arbilla (p.163-4) o discurso político é articulado no eixo “autonomia-desenvolvimento”, resultado de uma série de combinações possíveis entre o estoque de idéias disponíveis, os distintos interesses de grupos e indivíduos e as experiências do passado, que muito condizionarão como as leituras das idéias dentro desse eixo.

⁸⁰ Neste sentido, os quadros conceituais funcionariam como uma forma de articular o discurso diplomático que, por sua vez, representa as decisões tomadas pelos *decision makers*, e apresentá-lo enquanto legítimo representante do interesse nacional.

⁸¹ Arbilla, *op. cit.*, p.343.

⁸² *Ibidem*, p.374.

da nova idéia após prévia neutralização de seus conteúdos mais incompatíveis com a orientação institucional do MRE, seja pela via da redefinição de algum conceito-chave que passa a incorporar a nova idéia, porém, sob uma aparência de continuidade.⁸³

Contudo, dado o emprego da concepção gramsciana de hegemonia na sua percepção de “idéias”, a abordagem de Arbilla invariavelmente orienta-se no sentido *top-down* com ênfase nas estruturas institucionais do ambiente doméstico. Para o autor, as idéias chegam ao ambiente interno através da dimensão externa e são filtradas/atualizadas em função das duas dimensões na estrutura doméstica de redefinição de quadros conceituais - pelos arranjos institucionais e pela estrutura do discurso político. Esse ponto fica mais claro em sua dissertação, na qual propõe analisar

[...] como os princípios normativos gerados na esfera internacional foram traduzidos no discurso doméstico, [como] os indivíduos ou grupos que promoveram e [quais] os incentivos e resistências que encontraram nas estruturas de cada Estado⁸⁴

É também em função da sua abordagem gramsciana que não encontramos distinções substantivas entre “idéias”, “ideologias” e “estratégias conceituais”⁸⁵, o que não impede de haver uma tensão entre “idéias” e “quadros conceituais”⁸⁶. É a abordagem institucionalista que mitiga essa tensão ao propor a centralidade na observação do ambiente doméstico a partir da qual “idéias” e/ou “ideologias” são transformadas em “quadros conceituais” por meio dos “[...] condicionantes institucionais sobre o acesso das idéias à agenda da política externa, assim como suas condições de aceitabilidade nos contextos políticos [...]”⁸⁷

⁸³ Arbilla, *op. cit.*, p.33-34. Esse ponto curiosamente encontra ressonância no posterior trabalho de Vieira.

⁸⁴ *Ibidem*, p.17.

⁸⁵ *Ibidem*, p.9.

⁸⁶ *Ibidem*, p.19.

⁸⁷ *Ibidem*, p.10.

O que, portanto, os trabalhos de Arbillá e Vieira sobre idéias e política externa brasileira nos demonstram? Denotam que houve uma tendência recente em trabalhar com idéias não apenas como fatores cognitivos, mas como variáveis intervenientes que influenciam os resultados políticos. Contudo, a definição de “idéias” permaneceu uma incógnita e, muitas vezes, elas só aparecem inseridas em um *framework* institucionalista que constrange sua produção, recepção e efeito causal, ou como parte de uma visão de idéias enquanto ideologias ou sistemas de crenças. Como, então, colocar as “idéias” no centro do palco, ou melhor, o que acontece quando idéias se tornam o próprio objeto de análise? Podemos elaborar uma visão sobre o papel de idéias e de conceitos na atividade política sem nos limitarmos a concebê-las como parte dos fatores subjetivos/cognitivos, como ideologia ou como variáveis intervenientes em abordagens institucionalistas, presas a “gaiolas de aço”?

2.3.

Em busca de uma nova proposta no estudo de idéias

2.3.1.

História das Idéias e Contextualismo Lingüístico

O estudo das idéias enquanto objeto de análise há muito vem sendo desenvolvido por diversas disciplinas em abordagens distintas. Em uma variante específica do campo da filosofia, por exemplo, o objetivo é entender o sistema de pensamento de um autor e o lugar de cada idéia na configuração do mesmo. Assim, estudar a idéia de Revolução em Hannah Arendt passa a ser um exame das proposições da autora sobre revoluções e o lugar que essas proposições têm dentro de um sistema de pensamento que inclui o conjunto de sua obra. Na verdade, não seria assim tão simples.

O estudo das idéias levanta uma série de questões acerca da determinação do que são *idéias*. Para além de determinar o produto de processos sinápticos que ocorrem na consciência individual, como definir o que são idéias na vida social? Como definir a relação entre idéias, seus produtores e o ambiente em que vivem?

Várias respostas foram ensaiadas a essas perguntas e poderíamos dizer que elas se encontram em um tipo de *continuum argumentativo* que, em um dos seus extremos, postularia a independência das idéias do mundo social, a impossibilidade de reduzi-las a uma chave explicativa contextual ou autoral; e, no outro a completa subordinação das idéias ao ambiente externo, seja este a genialidade total do autor ou o resíduo de atividades materiais.⁸⁸

O século XIX conheceu diversos adeptos de abordagens que entendiam as idéias como fruto da genialidade de um indivíduo; neste sentido, explicações para elas, seu significado e sentido, davam-se dentro de seus sistemas de pensamento e no máximo concebia-se a recorrência a dados biográficos que dispunham sobre as tendências na personalidade dos personagens como forma de explicar a produção e o teor de suas idéias. Algumas dessas abordagens podiam, ainda, recorrer à explicação das idéias por meio do indivíduo, mas considerando este inserido no espírito do seu tempo ou demais corolários de filosofias teleológicas da História⁸⁹.

A “ilusão biográfica”⁹⁰ começa a ser contestada juntamente com a objeção à validade das filosofias da História oitocentistas e com a recusa da prática da chamada História Política. No começo do século XX⁹¹, o início da publicação da revista dos “Annales d’histoire économique et sociale” a partir de 1929 declara a primazia de processos econômicos e sociais sobre a agência individual. O que dizer das idéias nesse momento? Com a declaração da morte do político, a ser resgatado no início dos anos 1980, restaram às idéias serem entendidas em uma chave etnográfica e antropológica, como sistema de crenças que estruturavam as outras dimensões da vida social na chamada História das Mentalidades.

É nos EUA que se mantém viva a tradição da História das Idéias com Arthur O. Lovejoy, considerado o criador do campo com a fundação da renomada publicação “Journal of History of Ideas” em 1940. Lovejoy acreditava que a prática da História das Idéias deveria ser pautada pela busca do que ele chamava de “unit ideas”, conceitos e idéias que permaneciam no debate político em geral

⁸⁸ É claro que a metáfora do *continuum* é meramente ilustrativa dos extremos a que podem chegar estas proposições e que as abordagens costumam ser mais complexas fazendo com que não pudéssemos definir um único ponto na linha metafórica.

⁸⁹ Ver Gardiner, 2004.

⁹⁰ Amado & Ferreira, 2001.

⁹¹ Ver Burke, 2001 e Kinser, 1981.

sendo definidos através do mesmo termo e/ou expressão. Para Lovejoy, o interessante não é estudar o pensamento de Platão ou dos federalistas acerca dos regimes democráticos e sim ver como a idéia-unidade “democracia” permanecia no tempo e se relacionava com outras idéias-unidades no uso político.

A principal crítica feita a Lovejoy diz respeito à ausência de historicidade contida na premissa de *unit ideas*. Como pressupor que podemos ter a mesma concepção de “democracia” em Platão e nos federalistas só porque ambos utilizam-se do mesmo significante? Quentin Skinner e John Pocock foram os principais críticos e os formuladores do que atualmente se designa como “contextualismo lingüístico” e/ou “contextualismo histórico”. Skinner, em seu ensaio de 1969⁹², apontava para a inconsistência do programa de Lovejoy por este não considerar a contingência da produção das idéias, isto é, sua relação com contextos históricos determinados.

Skinner e Pocock acreditavam que as idéias só podiam ser entendidas através da análise dos contextos em que foram produzidas. Isso não é o mesmo que postular a proeminência do contexto sobre as idéias e sim afirmar que todas as idéias são contingentes e a “democracia” em Platão só pode ser entendida em função da configuração da sociedade ateniense na mesma medida em que a “democracia” dos federalistas só poderia ser entendida no contexto dos debates norte-americanos do setecentos e do oitocentos. Esta premissa contrastava diretamente com o pressuposto das *unit ideas*⁹³: ao definir que as idéias são fundamentalmente “atos de fala” de seus autores, como coloca Pocock, estes só podiam ser compreendidos dentro da gramática lingüística operante no período. É o que pretende Skinner quando defende que devemos definir as idéias de um indivíduo somente com as palavras que lhes eram correntes se quisermos ser fiéis ao seu pensamento.⁹⁴

Enquanto as abordagens de Skinner e Pocock se popularizavam nos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980, no continente europeu assistíamos a outros

⁹² Ver ainda Skinner, 1974, quando o autor responde a uma série de críticas colocadas ao seu artigo de 1969.

⁹³ Para uma crítica do entendimento de Skinner da noção de “unit-ideas”, ver Kuukkanen, 2008.

⁹⁴ Este é o auge do pressuposto de historicidade, atualmente atenuado pelo próprio Skinner e desacreditado por alguns, uma vez que livrar-se de sua linguagem contemporânea apresenta-se como uma atividade impossível na maioria dos campos de conhecimento.

desenvolvimentos: o ressurgimento da história política, da história das idéias e o desenvolvimento da História dos Conceitos, ou *Begriffsgeschichte*, na Alemanha. Quando críticas ao estruturalismo nas ciências humanas e sociais fizeram-se cada vez mais presentes demonstrando o quanto este destinava pouco ou praticamente nenhum espaço para a agência humana, uma resposta foi retornar ao estudo da história política incorporando antigas críticas a ela. Com este retorno, várias dimensões da atividade política foram resgatadas, como o estudo sobre a produção de idéias e sobre os “intelectuais”⁹⁵.

Muito influenciada pela sociologia dos intelectuais desenvolvida por Pierre Bourdieu e pelos pressupostos teóricos da história cultural⁹⁶, essa nova história das idéias e dos intelectuais percebia as idéias como produtos culturais que não são produzidas em um vácuo social. A partir deste ponto de vista, vários podem ser os constrangimentos que levam um indivíduo ou grupo a produzirem certas idéias e são vários os significados que elas podem receber, especialmente se analisarmos a história da *recepção* dessas idéias; assim, ao analisarmos a idéia de “democracia”, podemos fazê-lo a partir da análise das redes de sociabilidade⁹⁷ que cercavam os intelectuais que as elaboram, a partir da história da recepção de pensadores ou, inversamente, do peso que a tradição de pensamento possui sobre os autores, da análise dos estilos que governam a escrita em determinados períodos⁹⁸, entre outros mais.

Assim, ao tratarmos “idéia” como um objeto de análise, temos acesso a uma série de questionamentos distintos e respostas possíveis que não se restringem a tratá-los como elementos cognitivos e/ou como variáveis explicativas. O que não significa que são possibilidades que substituem o escopo explicativo das abordagens cognitivas e institucionalistas, mas que sugerem novos objetos e

⁹⁵ É interessante notar que grande parte da historiografia francesa dos intelectuais pretende analisá-los enquanto atores políticos ou observar como os seus trabalhos e idéias afetam ou tem o potencial de afetar a atividade política. Para isso, ver Rémond, 1996, especialmente o artigo de Jean-François Sirinelli nesta edição.

⁹⁶ Ver, por exemplo, Chartier, 1990.

⁹⁷ Esse conceito afirma que “o meio intelectual constitui, ao menos para o seu núcleo central, um ‘pequeno mundo estreito’ [...]. A linguagem comum homologou o termo ‘redes’ para definir tais estruturas [de sociabilidade].” Rémond, *op. cit.*, p.248, grifo meu.

⁹⁸ Ver, por exemplo, Pécora, 2001. As contribuições das análises provenientes da crítica literária enfatizaram corretamente o efeito que a forma possui no conteúdo expresso.

perguntas de pesquisa. Como, então, conceber a relação entre idéias e atividade política quando entendemos o primeiro como um produto cultural?

2.3.2. Contribuições da *Begriffsgeschichte*

Enquanto nos Estados Unidos as abordagens de Skinner e Pocock se tornavam referência, na Alemanha uma nova maneira de se trabalhar com idéias, ou melhor, com *conceitos*, começava a ser desenvolvida. Durante o empreendimento do dicionário intitulado *Geschichtliche Grundbegriffe* – ou “História dos Conceitos Fundamentais” –, que pretendeu narrar a história dos principais conceitos em língua alemã, Reinhart Koselleck despontou como o teórico do novo campo.

Koselleck não só foi um dos principais pensadores da história dos conceitos, como também revolucionou a prática historiográfica com suas investigações sobre o tempo histórico. Para o autor, a percepção sobre o tempo histórico foi drasticamente modificada com o advento da modernidade no século XVIII, obrigando os atores históricos a repensarem a História *Magistra Vitae*.⁹⁹ Koselleck identifica esta passagem à modernidade por meio de conceitos cruciais a este momento de transformação - “revolução”, “modernidade”, “movimento”, entre outro – observando que, embora os referentes desses conceitos tenham sido preservados, seu significado mudou radicalmente¹⁰⁰. Por isso,

[t]odo conceito político e social está associado a uma palavra, mas nem toda palavra é um conceito social e político. ‘Conceitos sociais e políticos possuem uma pretensão substancial à generalidade e têm sempre muitos significados’. O conceito ligado a uma palavra é sempre mais que esta palavra e

⁹⁹ Koselleck, 2006. Ver especialmente capítulos 1 e 2. Se a história não pode ser mais concebida como uma sucessão de eventos cíclicos e de falta de distanciamento entre o tempo presente, o tempo passado e o tempo futuro, o aceleração imposto pelas transformações advindas dessas revoluções compeliu a uma nova forma de compreensão do tempo histórico: este atuaria em uma progressão em movimento, no qual haveria uma clara distância entre passado e presente e entre estes e o futuro.

¹⁰⁰ Nesse sentido, é exemplar o conceito de “revolução” – o que antes significava o movimento dos astros, o movimento sobre um mesmo eixo, passa a denotar um acontecimento sem precedentes que acarreta uma mudança profunda nas estruturas da sociedade.

‘uma palavra torna-se um conceito quando a plenitude de um contexto político-social de significado e experiência no e para o qual uma palavra é usada pode ser nela condensado’.¹⁰¹

Um conceito é, assim, *uma idéia teorizada a partir de um acontecimento crucial*, isto é, um significante ligado a um significado necessariamente polissêmico que não existe apenas no nível da linguagem, mas está em íntima relação com o contexto que o ofereceu possibilidade de teorização. Contudo, “[t]odo conceito não é apenas efetivo enquanto fenômeno lingüístico; ele é também imediatamente indicativo de algo que se situa para além da língua”¹⁰² e, por isso, indicam algo para além da linguagem. Isso os torna capazes de funcionarem como indicadores de um movimento que acontece na realidade extralingüística, o que não significa dizer que os conceitos espelham a realidade social e política; são os agentes que fazem uso das palavras e as transformam em conceitos dentro de disputas políticas, em debates intelectuais, etc.

Dessa forma, para Koselleck, haveria duas maneiras de estudar o conceito no tempo¹⁰³ – na sua dimensão sincrônica e em sua dimensão diacrônica. A primeira relaciona-se ao momento de produção do conceito; já a segunda refere-se a um momento mais longo de usos e re-significações, sendo por meio dele que “[...] se pode avaliar a duração e o impacto de um conceito social ou político, assim como das suas respectivas estruturas”.¹⁰⁴ É na dimensão sincrônica que capturamos uma dimensão semântica particular de um conceito enquanto que na diacronia temos uma visão de sua mudança, contingência e polissemia. É por isso

¹⁰¹ Jasmin e Feres Jr. 2006, p.24. Ver também Koselleck, *op. cit.*, p.109.

¹⁰² Destarte Koselleck defende que existe uma íntima relação entre história dos conceitos e história social e não consiga coadunar com as posições epistemológicas que reduzem o fenômeno social ao nível da linguagem: “[...] teoricamente errônea toda postura que reduz a história a um fenômeno de linguagem, como se a língua viesse a se constituir na última instância da experiência histórica. Se assumíssemos semelhante postura, teríamos que admitir que o trabalho do historiador se localiza no puno [sic] campo da hermenêutica.” Koselleck, 1992, p.136.

¹⁰³ A prática metodológica associada ao estudo da história dos conceitos afirma que “acima de tudo, a história dos conceitos deve alternar entre a abordagem semasiológica e a onomasiológica. Isto significa que ela deve registrar as diferentes designações para os fatos (idênticos?), de forma que lhe seja possível explicar o processo de cunhagem dessas designações em conceitos.” *Ibidem*, p. 111.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.105. Por isso, “[...] as palavras que permaneceram as mesmas não são, por si só, um indício suficiente da permanência do mesmo conteúdo ou significado por elas designado.”

que Koselleck defende o estudo da “sincrônica diacronia” de forma a capturar as várias dimensões de um conceito e sua singular historicidade.¹⁰⁵

Um conceito, portanto, agrega o “espaço de experiência” que permitiu a sua enunciação e abre um leque de possibilidades, um novo “horizonte de expectativas” a partir de sua utilização. Por isso, a enunciação de um conceito social ou político em um determinado ambiente demarca e atua como um fator nesse movimento¹⁰⁶, assim como representa uma escolha do agente que o utiliza e atua como potencializador de transformações no campo lingüístico e na própria sociedade em que é proferido. Assim, se entendermos a utilização de conceitos na enunciação de idéias, discursos, etc. como escolhas passíveis de compreensão agencial, podemos compreender a historicidade e revelar o nível de *escolha* embutido na prática política.¹⁰⁷

Exatamente no que essas reflexões nos auxiliam na proposição de uma chave de leitura diferenciada para o estudo do pensamento diplomático em política externa brasileira? Como o entendimento do tempo histórico, da sincronia e da diacronia, da natureza dos conceitos e das idéias enquanto produtos culturais podem se reunir de forma a construir uma abordagem alternativa?

2.3.3. Quando o Contextualismo Lingüístico encontra a História dos Conceitos

Para Amado Cervo¹⁰⁸, o objetivo do estudo de conceitos nas Relações Internacionais é diminuir a ditadura de teorias explicativas criadas para ambientes e problemas específicos, aumentando a possibilidade de elaborarmos conceitos e quadros teóricos que iluminem problemas próprios às nossas necessidades locais e ao nosso contexto histórico, político e social. Para ele, se estudarmos a maneira

¹⁰⁵ Koselleck, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 110.

¹⁰⁷ “I claim that it is through historical reflection that we become aware of the ‘*dialectic of choice*’ in which from the present the past is recollected and joined with the future by means of a political ‘project’.” Kratochwil, 2006, p.8, grifo meu.

¹⁰⁸ Cervo, 2008.

pela qual conceitos têm sido produzidos na história brasileira sobre a prática de política externa, seremos capazes de aumentar a nossa capacidade analítico-explicativa de problemas que supostamente são a nós particulares. Por propor rigor na formulação de conceitos analíticos, a polissemia de significados em um mesmo significante não é algo admissível em sua formulação.

A preocupação com o uso e o efeito dos conceitos também está presente nos três trabalhos sobre política externa analisados anteriormente: Marques alega analisar o conceito de “potência média” através de uma abordagem construtivista; Vieira afirma que o uso de determinados conceitos e idéias, embutidos nos atores por meio do processo de socialização, ao mesmo tempo em que concede “legitimação conceitual” também imputa à tradição poder restritivo à formulação de novas idéias; Arbilla fala claramente em “quadros conceituais” e no peso do “acervo diplomático” na formulação da política externa da Argentina e do Brasil.

Para Marques, na verdade, o foco principal é o processo de construção da imagem internacional do Brasil enquanto potência média. A autora trabalha com um *estado* de coisas e não com um conceito; a confusão constrói-se porque ela parece querer em um primeiro momento a) definir o que seria teoricamente uma potência média para, em um segundo momento, b) discutir como foi construída pelo Brasil a idéia de potência média. Há, portanto, uma confusão entre duas dimensões – a construção e a avaliação da realidade: o Estado age segundo uma concepção ontológica do sistema internacional a partir do qual, para ser uma potência média, necessita de uma auto-percepção desse estatuto e um reconhecimento do mesmo pelos seus pares.

Além disso, sua análise da construção histórica do conceito/imagem brasileira de “potência média” é realizada a partir de trabalhos de diplomatas e/ou demais operadores (como, por exemplo, Celso Lafer, Luis Felipe S. Correa, Gelson Fonseca Jr.). Nesse sentido, a sua descrição “histórica” do entendimento brasileiro de “potência média” é ao mesmo tempo um testemunho de discursos que a autora analisará em seguida, utilizando-se ainda dos mesmos autores – como o próprio Lafer, personagem da sua análise enquanto chanceler e enquanto analista de política externa. Isto é, tais “análises” são testemunhos da construção da história segundo a perspectiva de potência média enquanto projeto político no

governo Cardoso. No fim, portanto, há uma confusão no trabalho de Marques entre idéias, conceitos e percepções e, mesmo quando a autora afirma estar trabalhando com o conceito, a sua pesquisa em si demonstra que não há dimensão real de historicidade do mesmo, dado o uso de fontes politicamente enviesadas como destituídas de parcialidade.

Já no trabalho de Vieira, a produção conceitual torna o agente refém das estruturas institucionais, pois as idéias são consideradas produtos da organização, havendo um nível importante de inibição na elaboração de novas idéias e conceitos. Nesse caso, a mudança tem que ser realizada através das estruturas institucionais, considerando-se a sua permeabilidade à produção de novas idéias e conceitos. Seguindo essa perspectiva, a possibilidade de ação social fica diluída na afirmação de que atores estão presos em “gaiolas de idéias” institucionalizadas.

O ponto a que pretendo chegar é o de postular a necessidade de considerarmos as idéias como *produtos* da ação humana. Essa posição não desconsidera o âmbito cognitivo ou mesmo institucional de uma ideia. Ela, entretanto, sublinha o papel da agência na sua produção e na recepção de idéias e conceitos – considerando ainda a posição do agente em sua sociedade – e a relação entre esse movimento e a atividade política. Nesse sentido, a proposta que aqui faço mais se aproxima do trabalho de Arbilla. Apesar de haver em seu trabalho uma dimensão de simbiose entre idéias e ideologias, Arbilla reconhece que os quadros conceituais não só constroem a ação, mas também abrem novas possibilidades através da atualização dos mesmos pela atividade diplomática. Assim, podemos aproximá-lo da relação entre espaço de experiência e horizonte de expectativa em Koselleck: os agentes trabalham com idéias e conceitos institucionalizados, mas os atualizam com relação às suas necessidades e projetos políticos particulares em sua recepção.

Contudo, não acredito que a abordagem gramsciana seja a mais adequada para a análise deste processo. Sigo Marcelo Jasmin em sua proposição de conciliarmos o estudo de um conceito na sincronia e na diacronia, o que significa dizer que podemos analisar tanto a formulação de idéias através do estudo do sistema conceitual de seus autores quanto a apropriação e atualização desse sistema em períodos posteriores. É assim, por exemplo, que podemos analisar a

concepção, bastante divulgada pela diplomacia brasileira, da continuidade e mudança nas idéias que, na tradição diplomática, orientam a ação internacional do Brasil. Uma abordagem como a ensaiada nesta dissertação, subsidiária de diversas propostas acima apresentadas, iluminaria elementos de sincronia e, especialmente, de diacronia em idéias como “pan-americanismo”, “sul-americanidade”, etc.¹⁰⁹

Assim, como Jasmin propõe¹¹⁰, a análise da atuação política por meio da enunciação de idéias e conceitos pode ser executada através de uma abordagem que concilie o contextualismo lingüístico e a história dos conceitos. Se, para este último, não é tão clara a relação entre o ambiente em que um agente produz suas idéias e, por meio dela, faz uso de conceitos, para Skinner e Pocock essa é uma chave fundamental para compreender os produtos de agentes históricos. Há muitos pontos de convergência entre essas duas abordagens. Por exemplo, para Skinner, ler os argumentos de autores apenas com o olhar e a inconsciência dos limites que o vocabulário do presente empresta a essa atividade é correr o risco de encontrar similitude em palavras que não mais representam o que representavam, mesmo que o seu significante mantenha semelhança com o nosso uso contemporâneo e até mesmo possua grafia idêntica.

[E]ven when an historian of ideas addresses himself solely to the description of a text, and even when his paradigms reflect genuinely organizing features of the text, the same essential danger still remains: the danger that the very familiarity of the concepts the historian uses may mask some essential inapplicability to the historical material.¹¹¹

¹⁰⁹ Há ainda uma série de desafios a serem enfrentados nessa proposta, como o estudo da dimensão contextual constituída pelo estudo das práticas e normas que deram possibilidade de enunciação de idéias e conceitos, por exemplo, e dos mecanismos que regem as formas de apropriação nos processos de recepção destas idéias, entre diversos outros problemas já mencionados. Entretanto, certamente será revelado a contingência, a historicidade e a dimensão da *práxis* na atividade política.

¹¹⁰ Jasmin, 2005.

¹¹¹ Skinner, *op. cit.*, p.28. Ver também p.31.

Skinner converge a certos preceitos da História dos Conceitos¹¹² ao dizer que “[f]or the words denoting the idea may be used, [...], with varying and quite incompatible intentions” e que “[r]ather the meaning of the idea must *be* its use to refer in various ways.”¹¹³. O que parece importante para Skinner é o uso de um determinado conceito em uma sentença enquanto produto de “language games” – e o significado que ele possui nesse caso. O uso só pode ser entendido enquanto uma estratégia do autor em enunciar um dado significado em meio ao seu público, isto é, dentre aqueles contemporâneos que participam do mesmo contexto lingüístico e, por isso, conhecem os significados comuns do significante e compreenderão a intenção evocada por aquele determinado uso¹¹⁴. Por isso, “[...] it seems clear that at least a part of such understanding may lie in grasping what sort of society the given author was writing for and trying to persuade.”¹¹⁵

O que é, portanto, o “contexto lingüístico”? Embora Skinner não entre em detalhes em seu texto de 1969, atualmente poderíamos dizer que “contexto lingüístico” em muito se aproxima da proposição de Reinhardt Koselleck da relação entre as categorias de “espaço de experiência” e “horizonte de expectativas”. O agente atua em espaços de experiência em que o significado de algumas palavras já foi estipulado pelo uso(s) corrente(s), o que não o impede de transformar esse(s) significado(s) tradicional(is) pelo uso que ele deseja imprimir em seu ato de fala. Fazer isso é atuar simultaneamente dentro do espaço de experiência e do horizonte de expectativa e realizar um movimento dentro do “language game”, isto é, marcar a sua posição na comunidade de agentes para a qual se dirige. Por isso, o contexto não é determinante, mas sim

[i]t needs rather to be treated as an ultimate framework for helping to decide what conventionally recognizable meanings,

¹¹² Koselleck, *op. cit.*, p.109. A idéia de que os conceitos e expressões conceituais são polissêmicos e que possuem uma história ligada também ao desenvolvimento social, cultural e econômico das sociedades é um dos pilares da história dos conceitos. Dessa forma, para Koselleck, o pesquisador deve estar atento, na análise de um texto passado, para a cadeia de significados que poderiam estar disponíveis a um autor no momento em que seu uso é empregado.

¹¹³ Skinner, *op. cit.*, p.37.

¹¹⁴ *Ibidem*, p.38.

¹¹⁵ *Ibidem*, p.40.

in a society of *that* kind, it might in principle have been possible for someone to have intended to communicate.¹¹⁶

Nesse ponto, a História dos Conceitos encontra convergência com alguns dos pressupostos do contextualismo linguístico de Skinner: ambos postulam contra interpretações anacrônicas de um texto histórico e ambos tentam se distanciar das formas mais radicais de hermenêutica.¹¹⁷ Embora Koselleck não concorde que haja uma limitação de ordem lingüística para compreender fenômenos e textos do passado, como as idéias de Skinner tendem a defender, ele acredita que temos que compreender a dinâmica social através das delimitações conceituais e dos usos da linguagem feitos pelos contemporâneos. Compreender o espaço de experiência em que um agente atua é ter uma melhor perspectiva das “intenções e interesses ocultos por esse mesmo processo”, isto é, pelo uso determinado de um conceito ou expressão-chave em um texto político.

Não se trata, portanto, de exercício de empatia ou de busca do que havia oculto na mente de alguém, mas de reconhecer, no conjunto das convenções lingüísticas publicamente reconhecíveis de uma determinada época, a intenção que se infere do “lance” promovido por um determinado jogador (Skinner, 1988, pp. 279-280).¹¹⁸

Nesse sentido, não é suficiente estudar a dimensão lingüística por ela mesma.¹¹⁹ Afinal a política não é feita somente de textos, mas é feita também por meio deles. Assim, entender a ação política na produção de um texto é tentar compreender como o uso de determinados conceitos e expressões denotam interesses e posicionamentos muitas vezes ocultos para um leitor póstumo, mas que certamente estavam claros para os companheiros do “jogo lingüístico”, que compreenderiam a “jogada” política do agente em questão.¹²⁰ Dessa forma, não é

¹¹⁶ Ibidem, p.49.

¹¹⁷ Jasmin, *op. cit.*, p.32.

¹¹⁸ Ibidem, p.31.

¹¹⁹ Koselleck, *op. cit.*, p.103.

¹²⁰ Skinner, 1974, p.287.

suficiente estudar o texto pelo texto; por outro lado, as idéias também não podem ser entendidas como *determinadas* por um contexto.

Portanto, mesmo que a análise contextual possa nos fornecer dados e situações em que uma dada ação se torna possível, em que os meios de sua realização estão disponíveis para serem manipulados, ainda assim não entenderíamos o significado dessa ação ao recorrermos ao contexto sócio-político.¹²¹ Cabe, portanto, voltarmos à experiência social do autor para compreendermos as condições de possibilidade de enunciação de um conceito em um determinado contexto lingüístico.

Ao tentar responder à pergunta “como unir a dimensão da interpretação dos textos com a análise sociológica?”, João Marcelo Maia define que “[...] não se trata de explicar uma em função da outra, mas de encará-las como dimensões integradas de uma determinada experiência intelectual só acessível a partir de uma problematização sociológica interessada.”¹²² Assim, não é necessário buscar a intencionalidade autoral; pelo contrário, pois, segundo Maia, “o tratamento sociológico parte não de uma exegese biográfica, mas da postulação de um universo social específico, no qual a subjetividade dos autores é produzida no âmbito de suas variadas interações”.¹²³ Desta forma, posso enunciar mais claramente a abordagem a ser aplicada na solução da pergunta que orienta esta pesquisa.

¹²¹ Skinner, *op. cit.*, p.46.

¹²² Maia, 2009, p.19.

¹²³ *Ibidem*, p.18. É justamente procurando resgatar esse “âmbito das variadas interações” que verificarei as diversas “redes de sociabilidade” nas quais se inscrevem os autores, seus textos e, portanto, o horizonte individual e coletivo da experiência social e intelectual dos agentes envolvidos na produção da história intelectual diplomática. Proveniente de uma literatura da História Intelectual que pretende explicar os diversos modos de atuação dos intelectuais na sociedade e sua relação com a produção de idéias, esse conceito afirma que “o meio intelectual constitui, ao menos para o seu núcleo central, um ‘pequeno mundo estreito’ [...]. A linguagem comum homologou o termo ‘redes’ para definir tais estruturas [de sociabilidade].” (Sirinelli, 1996, p.248) Contudo, utilizarei o conceito de redes de sociabilidade de forma não restrita ao que propõe Sirinelli (somente para a análise de redes de intelectuais) de maneira a observar as redes de sociabilidade instituídas pela prática diplomática tanto para aqueles que são e aqueles que não são diplomatas de carreira. Dessa forma, dados biográficos serão importantes para caracterizarmos os personagens e suas experiências individuais dentro de redes coletivas de sociabilidade, mas isto será realizado de forma a evitar os perigos da chamada “ilusão biográfica” (Amado & Ferreira, 2001).

Para analisar como a idéia de tradição do Itamaraty está ligada a uma contínua reconstrução de sua memória institucional na dimensão da história intelectual pelos agentes que dela fizeram parte, procederei tanto na dimensão sincrônica como na dimensão diacrônica. Na dimensão sincrônica, analisarei o período ao qual a instituição imputa a fundação de suas tradições: a administração do barão do Rio Branco enquanto chanceler (1902-1912). Nesse momento, analisarei a produção intelectual dos maiores ícones dessa tradição em uma abordagem conjunta entre contextualismo lingüístico e história conceitual. Ao analisar a correspondência, os discursos e os documentos oficiais produzidos pelo Barão, por Joaquim Nabuco e por Oliveira Lima, procurarei identificar os sistemas conceituais que sustentam seus projetos políticos. Nesse caso é importante entender o uso de determinados conceitos pelos atores identificando o significado que eles poderiam ter para a comunidade a qual se dirigia e o tipo de “lance” que é executado com a sua utilização. Veremos que alguns conceitos são criados e/ou re-significados para marcar a posição política de um ator em relação aos demais e que um conceito chave poderia ser utilizado com múltiplos significados pelos três atores em questão. Com isso, restitui-se a esse período a dimensão política do conflito que havia dentro da instituição pelo projeto de inserção internacional que o Brasil deveria seguir e como os atores usaram sistemas conceituais diferenciados para divulgar sua posição.

É crucial para essa pesquisa analisar ainda a apropriação e atualização dos conceitos formulados nesse momento fundacional da tradição para observar como ocorre a sua re-significação sem alteração da estrutura de funcionamento da memória institucional. Nesse sentido, observaremos como esses sistemas conceituais são atualizados quando o pan-americanismo volta a ser brevemente uma chave de inserção internacional e quando supostamente há uma mudança na proposta de inserção internacional durante a vigência da chamada Política Externa Independente. A análise demonstrará como alguns conceitos são formulados e outros atualizados para caracterizar esse projeto político e inseri-lo como uma diferença compatível dentro da estrutura da memória institucional da organização. Será, portanto, a partir desses dois vetores, da sincronia e da diacronia, que analisarei a construção da tradição por meio da história intelectual, isto é, da

produção e atualização de determinados conceitos perenes no discurso diplomático brasileiro por agentes que lutavam pela execução de seus projetos em um ambiente de competição política pela vitória do seu modelo de inserção internacional.