

2 As relações sociais internacionais

É evidente que se examinarmos a agenda internacional de nossos dias, países que são democracias, abertos economicamente, saudáveis ambientalmente, defensores dos direitos humanos, socialmente equilibrados, se sentirão confortáveis em qualquer instância do debate internacional porque, nesses temas se encontram os fundamentos do que é legítimo no mundo contemporâneo.

Gelson Fonseca Jr, 1998.⁸

O sistema internacional é um ambiente social. As relações internacionais são atos inerentemente sociais, pois nada mais são que relações entre agentes sociais. Sendo o sistema internacional um ambiente social, agente e estrutura se constituem mutuamente. O pressuposto ontológico da co-constituição entre agente e estrutura leva os construtivistas a acreditarem que os atores são modelados pelo meio social no qual se inserem, ao mesmo tempo em que dão forma ao ambiente em que vivem.⁹ A ontologia co-constitutiva do mundo social na qual se firmam os construtivistas é produto da Teoria da Estruturação de Anthony Giddens, mas os construtivistas dão um passo além da estruturação ao identificarem o “processo” através do qual a co-constituição opera: as normas sociais.¹⁰

A co-constituição de pessoas como seres sociais e da sociedade é um processo contínuo. As regras são centrais neste processo porque elas tornam as pessoas participantes ativos (ou agentes) na sociedade, e elas dão a qualquer sociedade sua característica distintiva (ou estrutura). Regras definem agentes em termos de estrutura, e estruturas em termos de agentes. (...). À medida que as regras mudam em número, tipo, relação e conteúdo, elas redefinem constantemente agentes e estruturas, sempre um em termos do outro. (Onuf, 1996 *apud* Gould, 1998:80).

A agência é uma condição social. Os atores são constituídos como agentes pela sociedade por meio de regras. Os agentes agem na sociedade na busca por um objetivo e as regras definem as situações de escolhas. Logo, são as regras que definem o leque de escolhas dos agentes e ao fazerem escolhas é que os sujeitos se tornam agentes. Dessa forma, os agentes operam em contextos institucionais – contextos que apresentam padrões de regras estáveis, porém não

⁸ FONSECA JR, G. *A legitimidade e outras questões internacionais*, p.163.

⁹ Cf. ONUF, 1989 e 1998; FIERKE & JORGENSEN, 2001; KUBÁLKOVÁ, 1998 e 2001; NEUFELD, 1995; SMITH, 2001; e WENDT, 1999.

fixos, que constituem o ambiente no qual os agentes conduzem-se racionalmente – que lhes fornecem oportunidades de escolhas. Os Estados são sociedades com fronteiras e instituições definidas que guiam suas relações com os outros Estados e o contexto no qual interagem – sociedade de Estados – é em si uma instituição. A sociedade de Estados, como qualquer outra sociedade, possui padrões estáveis de regras com as quais os Estados agem e se tornam agentes.

Ao fazerem escolhas, os agentes agem sob as regras e com as regras, mudando coletivamente a instituição e a si próprios.¹¹ Quando agentes respondem a um fenômeno estrutural, eles institucionalizam a estrutura ao trazerem as regras para lidarem com a situação. Por ser institucionalizada socialmente, a estrutura internacional deve ser entendida como um arranjo social.¹² As regras são constituídas intersubjetivamente, mas quando aceitas enquanto convenções adquirem um caráter objetivo; as estruturas aparentam ser objetivas¹³ quando são na verdade sociais. Logo, a anarquia não é dada ou fixa, é sim uma instituição da sociedade de Estados e como tal está sujeita a mudanças pelas ações dos agentes.¹⁴

Embora os construtivistas concebam um poder de agencia aos Estados, essa agencia não é vista em nenhum sentido como irrestrita ou ilimitada. “As escolhas dos Estados são fortemente constrangidas pela rede de significados das práticas, identidades, e interesses de outros atores que prevalecem em um determinado contexto histórico” (Hopf, 1998:177). Muitas vezes, as regras limitam a ação de um agente em relação ao outro pela distribuição de recursos materiais.¹⁵ Assim, as estruturas materiais restringem a liberdade de ação dos atores, mas esse constrangimento só tem efeito (significado) porque está inserido em um contexto intersubjetivo: as regras transformam capacidades materiais brutas em recursos dando a elas um significado social.¹⁶ “Poder é tanto material quanto discursivo” (Hopf, 1998:181).

¹⁰ GOULD, 1998, p.80.

¹¹ Ver ONUF, 1998.

¹² *Idem*.

¹³ Os resultados passam a serem vistos como externos ao agente, como se este não tivesse escolha para ação.

¹⁴ Cf. ONUF 1998, WENDT, 1992.

¹⁵ “A relação entre regras e recursos pressupõe ao menos algum controle sobre condições materiais; consciência prática leva em consideração as condições materiais assim como as regras construídas socialmente” (ONU, 1989:60).

¹⁶ São as idéias quem dão sentido às forças materiais. Cf. ONUF, 1989; WENDT, 1999.

Destarte, os construtivistas acreditam que o mundo social, inclusive o mundo das RI, é em larga medida uma construção humana. O construtivismo pode assumir várias formas,¹⁷ mas todas concordam que o sistema político internacional pode, em maior ou menor grau, ser construído, desconstruído, reconstruído ou modificado pelas práticas dos atores. Os construtivistas têm identificado vários mecanismos de construção social. Agentes podem construir a realidade em que vivem através da persuasão via discursos e argumentação; pela disseminação de normas; pela atuação de comunidades epistêmicas; etc.¹⁸ Portanto, os discursos de diplomatas e representantes de governos direcionados para a sociedade internacional também podem ser interpretados como meios de construção das relações sociais internacionais. Assim, os discursos nos fóruns multilaterais são identificados nesta pesquisa como o meio pelo qual o governo Cardoso tenta construir uma nova imagem internacional do Brasil como potência média.

2.1

A identidade se constrói na interação

Todo ambiente social é regulado por normas e instituições sociais. Regras de comportamento não apenas regulam o comportamento, como também definem identidades. A estrutura provoca por meio das normas sociais efeitos causais e constitutivos sobre a identidade e os interesses dos atores. A identidade de um ator social não é constituída apenas por fatores endógenos, nem construída exclusivamente pelo processo de socialização.¹⁹ A identidade é resultado das práticas constitutivas dos Estados (ações) no âmbito doméstico e no exterior.²⁰ Ou seja, ela é construída no ambiente social das políticas domésticas e internacionais.²¹ Qualquer identidade na política mundial é parcialmente produto

¹⁷ Vários autores já tentaram categorizar as correntes construtivistas encontradas na literatura de RI. Ruggie distingue três tipos de construtivismo: neoclássico, pós-moderno e naturalístico. Adler aponta quatro formas de construtivismo: modernista, baseado em regras, *narrative knowing*, e pós-modernista. Katzenstein, Keohane e Krasner identificam, por sua vez, três versões de construtivismo: convencional, crítico e pós-moderno. Ver SMITH, 200, p.40.

¹⁸ Ver FINNEMORE & SIKKINK, 2001.

¹⁹ Alguns autores construtivistas, em especial da corrente pós-moderna, discordam dessa afirmação. Eles acreditam que a identidade é *totalmente* construída na interação entre os atores.

²⁰ HOPF, 1998, p.193.

²¹ FINNEMORE & SIKKINK, 2001, p.399.

das práticas sociais que constituem a identidade do Estado em casa” (Hopf, 1998:195).

A identidade de um ator social é constituída por uma base subjetiva – abarca o entendimento do ator sobre si próprio e sobre o mundo que o cerca – e outra intersubjetiva – composta pelo entendimento dos outros sobre esse ator.²² Esses dois pilares que compõem a identidade do ator não são independentes, mas co-constitutivos.²³ Fatores ideacionais advindos da interação social constituem uma parcela da própria base subjetiva da identidade dos atores.

Os Estados são construções sociais, que agem num contexto institucional governado por regras, portanto são agentes sociais.²⁴ A identidade do Estado se constrói na interação social, e só adquire sentido (significado) se for compartilhada intersubjetivamente. Analogamente, o papel social associado a determinada identidade e desempenhado por um ator no sistema internacional também é definido na interação e depende do reconhecimento por parte dos demais atores do sistema para se afirmar.²⁵ Numa estrutura social, a prática social produz significado intersubjetivo, assim, um ator não consegue agir conforme sua identidade até que a comunidade reconheça a legitimidade desta ação – identidade/ papel.²⁶ Quanto mais baseado em papéis for um ambiente sociológico institucional, mais os interesses serão definidos pela atribuição e aceitação de certos papéis por determinados agentes.²⁷

Destarte, a identidade e o papel social de um ator tem implicações sobre seus interesses.²⁸ É a partir da identidade que o ator define seus interesses.²⁹ O que os atores são – e, por conseguinte, o que eles querem – depende, em parte, das idéias compartilhadas socialmente.³⁰ O processo de construção da identidade por meio da prática social modela o interesse e as preferências do Estado.³¹ Sendo assim, identidades estabelecem uma estrutura intersubjetiva que oferece a cada Estado

²² WENDT, 1999, p.224.

²³ Aquilo que os outros pensam do ator influencia na maneira como este se vê no mundo e vice-versa.

²⁴ Ver ONUF, 1998.

²⁵ Ver WENDT, 1999.

²⁶ HOPF, 1998, p.178-179.

²⁷ GUZZINI, 2003, p.12.

²⁸ Identidade e interesse são complementares: “sem interesse, identidade não tem força motivadora; e sem identidade, interesses não tem direção” (WENDT, 1999:231).

²⁹ É preciso saber quem você é para saber o que você quer.

³⁰ Ver WENDT, 1999.

³¹ Cf. FINEMMORE, 1996a; HOPF, 1998.

um entendimento sobre os outros, isto é, sugerem as prováveis preferências, motivações, interesses, atitudes, e papéis dos Estados em determinado contexto político. Em síntese, identidades desempenham uma função fundamental nas sociedades: elas dizem uns aos outros quem é quem. Como conseqüência, as identidades acabam levando à política internacional uma certa previsibilidade e ordem.³² ‘Expectativas duráveis entre Estados requerem identidades intersubjetivas que sejam suficientemente estáveis para assegurar padrões estáveis de comportamento’ (Hopf, 1998:174).

Contudo, as identidades não são fixas. Ao contrário, elas estão inseridas num processo contínuo de reprodução e reconstrução que ocorre no decorrer diário das práticas sociais. O delineamento da identidade requer materiais simbólicos providos pela cultura - entendida como um sistema de conhecimento compartilhado, transmitido simbólica e historicamente³³. Porém, identidades distintas nem sempre constituem culturas diferentes. Culturas são geralmente mais maleáveis que identidades, que conseguem, em certo sentido, persistir no tempo. Identidades e cultura preenchem, cada uma, uma função diferente e importante para o indivíduo e para a sociedade.³⁴

Por serem construídas na interação, e apresentar um caráter intersubjetivo – deve ser reconhecida pelos outros para ter significado social – os tipos de identidade não são infinitos. A formação da identidade é sempre limitada pelas possibilidades oferecidas no sistema internacional em determinado momento histórico. Logo, a identidade dos atores depende do contexto social, político, cultural e histórico.³⁵ A estrutura social internacional legitima em cada momento histórico mais um tipo de identidade do que outros.³⁶ Com o colapso da União Soviética, nos anos 1990, a sociedade internacional legitimou as democracias liberais com economia de mercado como tipo de identidade ideal a ser adotado pelas entidades políticas.

³² Ver HOPF, 1998.

³³ GEERTZ, 1973; SCHWEDER E LE VINE, 1984 *apud* KRATOCHWIL, 1996, p.209.

³⁴ FITZGERALD, 1993 *apud* LAPID, 1996, p.8.

³⁵ HOPF, 1998, p.176.

³⁶ FINNEMORE & SIKKINK, 2001, p.399.

2.2

A formação dos significados intersubjetivos e a construção da realidade social

Por entender as relações internacionais como relações eminentemente sociais, os construtivistas vêem o sistema internacional como uma estrutura social constituída primariamente por significados intersubjetivos. Estruturas de conhecimento compartilhado e de significados intersubjetivos – regras, princípios, normas e crenças construídos socialmente – modelam e motivam os atores. Sendo capazes de criar novos interesses e valores, alterando as preferências e o comportamento dos atores. A ação política deve ser entendida em termos de significado, ou seja, uma ação só tem significado se puder ser compreendida em um contexto compartilhado intersubjetivamente. Mesmo fazendo parte da intencionalidade do ator, o significado não pode ser reduzido aos motivos psicológicos deste ou ao clássico problema de referência (significado/significante).³⁷ Significados são intersubjetivos, linguagem privada (subjativa) não é capaz de conferir significado *social* a uma ação.³⁸

Comportamento com significado, ou ação, só é possível dentro de um contexto social intersubjetivo. Os atores desenvolvem suas relações com, e seus entendimentos sobre, os outros pela comunicação por normas e práticas. Na ausência de normas, exercícios de poder, ou ações, seriam desprovidos de significado (Hopf, 1998:173).

Os agentes constroem a realidade em que vivem através de discursos. O mundo social é sempre, em alguma medida, uma construção lingüística.³⁹ A linguagem é usada para a afirmação do homem no mundo e a práxis social informa ao homem sobre esse mundo pelos códigos dessa mesma linguagem.⁴⁰ No entanto, alguns autores construtivistas – em especial, Alexander Wendt, Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil⁴¹ – discordam do modo como se dá a formação do significado e do contexto intersubjetivo no qual este está inserido.⁴²

³⁷ KRATOCHWIL, 1996, p.220.

³⁸ Ver GUZZINI, 2003.

³⁹ Ver ONUF, 1998; KUBÁLKOVÁ, 2001; KOWET, 2001; e ZEHFUSS, 2001.

⁴⁰ Cf. KRATOCHWIL, 2001; KUBÁLKOVÁ *et al.*, 1998; e ONUF 1989, 1998 e 2002.

⁴¹ Esses três autores desenvolveram, respectivamente, diferentes abordagens construtivistas de grande relevância no estudo das RI.

⁴² Ver ZEHFUSS, 2001.

Para Wendt⁴³ as estruturas (sistema internacional) que constroem o comportamento dos atores (Estados) são constituídas por significados coletivos. O ato social é composto por processos de sinalização, interpretação e resposta, que quando ocorridos repetidamente se tornam padrões de comportamentos estáveis e levam à formação do significado intersubjetivo.⁴⁴ Assim, identidades e interesses são criados por tipificações e o sistema internacional se torna um fato social objetivo⁴⁵ (externo) que atua sobre os atores e dificulta os espaços para as mudanças na identidade. A mudança sistêmica fica então condicionada à mudança na identidade dos atores (centrais) por meio de uma auto-reflexão crítica.⁴⁶

Consoante Onuf⁴⁷ e Kratochwil,⁴⁸ as regras, normas e práticas sociais assumem papel de fundamental importância na construção da realidade social, pois são elas que possibilitam a formação do significado compartilhado, ou seja, o contexto intersubjetivo que guia o comportamento dos atores. Regras e normas são construções lingüísticas e sociais, que surgem com o processo de interação entre os agentes.

A argumentação de Onuf consiste na idéia de que a construção social se dá por meio de ações que assumem a forma de atos discursivos – assertivos, direcionais e comissivos – institucionalizados em regras que provêm o contexto e a base de significados que nortearão as ações futuras. Ao fazerem escolhas os agentes alteram a realidade social: revigorando a regra que constitui a realidade ao agirem de acordo com ela, ou enfraquecendo-a se agirem em desacordo com ela. Conforme este autor, todo discurso estabelece regras de comportamento que criam condições assimétricas de controle distribuição de recursos, estabelecendo uma relação de domínio presente em toda e qualquer relação social. Portanto onde há regras há uma relação de domínio.

A colocação de Kratochwil é de que o contexto intersubjetivo é baseado por regras e normas que permitem os atores entender, interpretar e julgar uma situação. Em outras palavras, o autor defende que regras e normas são meios de comunicação que estabelecem a racionalidade e dão significados à ação.

⁴³ Ver WENDT, 1992.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Esse fenômeno deve ser entendido no sentido Durkheimiano: o fato social surge pela socialização (interação dos Estados no sistema social internacional) e se torna externo aos atores (Estados), limitando sua autonomia de ação.

⁴⁶ Ver ZEHFUSS, 2001.

⁴⁷ Ver ONUF, 1989 e 1998.

[O] significado de um termo e, portanto sua ‘objetividade’ é garantida pelo seu uso e intersubjetividade da língua, que exclui usos idiossincráticos ou um mundo de referência meramente privado (Kratochwil, 1996:219). O significado de uma ação está contido no seguimento de certas regras que são constitutivas da prática (*idem*:220).

Segundo Kratochwill, a estrutura internacional se altera quando os Estados mudam, por meio de suas práticas, as regras e normas constitutivas da interação internacional. E, dada a relação co-constitutiva ente agente e estrutura, quando as regras e normas que constituem as práticas políticas dos atores se alteram, as crenças e identidades dos atores domésticos, conseqüentemente, se modificam.

Grosso modo, pode-se dizer que o posicionamento teórico da linguagem aparece como o principal ponto de controvérsia entre a abordagem construtivista de Wendt e as de Onuf e Kratochwil.⁴⁹ Em termos breves, Wendt não trabalha com regras, portanto desconsidera a linguagem (comunicação) como elemento de construção social. Sem regras, a dinâmica da constituição mútua entre agente e estrutura fica comprometida, pois ele não consegue mostrar *como* a co-constituição ocorre.⁵⁰ Em seu trabalho, o contexto intersubjetivo é fruto de uma comunicação por ‘gestos’ (estímulo/resposta), não há diálogo entre os atores no processo de interação apresentado por Wendt.⁵¹

Embora as abordagens construtivistas de Onuf e Kratochwil enfoquem o papel das regras e normas nas relações sociais, ao contrário de Onuf, Kratochwil não está interessado nas relações de domínio existente em toda e qualquer sociedade, mas nas influências das normas sobre o comportamento e a identidade dos atores. Tendo isso em vista, esta pesquisa segue a linha de Kratochwil, e adota a concepção de que o contexto intersubjetivo, base da racionalidade dos atores, ganha significado através da ação humana governada por regras e normas de conduta. A comunicação é entendida como algo inerente ao processo de interação dos agentes sociais. É na interação social que a linguagem estabelece as bases para a formação de um contexto intersubjetivo. “A capacidade do ator de associar o significado ‘correto’ de uma ação (fenômeno social) depende da capacidade em compartilhar um sistema de significados dentro de um grupo ou sociedade” (Guzzini, 2003:5).

⁴⁸ Ver KRATOCHWIL, 1989.

⁴⁹ Ver ZEHFUSS, 2001. CF. ONUF, 2002.

⁵⁰ Para falar na linguagem do autor, Wendt não mostra como opera o *tipping-point*, ou seja, *como* processos se tornam fatores sistêmicos.

2.3

A socialização do significado intersubjetivo e o processo de internalização das normas

‘O poder das práticas sociais está na sua capacidade de reproduzir o significado intersubjetivo que constitui as estruturas sociais e os atores’ (Hopf, 1998:178). A interação social reproduz o significado construído no próprio processo de interação. Por meio das práticas o significado se socializa e adquire sua essência: a intersubjetividade compartilhada coletivamente. O processo de socialização do significado pelas práticas sociais constrói as próprias regras de interação social. Portanto o significado intersubjetivo assim o torna porque o processo de sua construção ocorre por meio de regras e normas sociais, que tomam forma e adquirem significado no processo diário das práticas sociais.

As normas podem ser entendidas, a partir de uma concepção sociológica, como um padrão de expectativas compartilhadas por uma comunidade de atores sobre um comportamento apropriado. Logo, normas são mantidas intersubjetivamente, e por definição têm implicações comportamentais.⁵² Todavia, a definição de normas pode ser ampliada pela concepção institucionalista a partir do conceito de instituições. Instituições são configurações de comportamentos estáveis, porém não fixos, que envolvem práticas e regras.⁵³ O termo instituição evidencia o caráter inter-relacional dos elementos sociais que a compõem: normas, práticas e regras.⁵⁴ Assim sendo, a democracia liberal deve ser vista como uma instituição, uma vez que a ela estão associados uma coleção de normas apropriadas e um conjunto de práticas e regras de comportamento - promoção da paz, defesa dos direitos humanos e das minorias, proteção do meio ambiente, liberalismo econômico, respeito ao Direito Internacional, etc.

Por ser mantida intersubjetivamente, a norma social evidencia sua presença via comportamento dos atores e por meio da comunicação estabelecida entre eles. As normas internacionais exercem influência no nível doméstico. Existe uma dinâmica entre as normas internacionais e as estruturas e normas domésticas. Muitas vezes, as normas internacionais passam pelo filtro doméstico promovidas

⁵¹ Ver ZEHFUSS, 2001. Cf. WENDT 1992.

⁵² Ver FINNEMORE, 1996a; FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

⁵³ Ver ONUF, 1998. Cf. FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

por atores domésticos que se utilizam das normas internacionais para *lock-in* seus interesses e fortalecer seu posicionamento no debate interno.⁵⁵

O processo de influência da norma deve ser compreendido pelo chamado “ciclo de vida” da norma, que envolve três estágios: a emergência, a aceitação generalizada, e a internalização. Para uma norma emergir, atores ‘promotores da norma’ contestam a normatividade vigente e tentam persuadir um número significativo de agentes importantes a aderir à norma. Pela dinâmica da socialização novos agentes se tornam seguidores da norma até que ocorra um movimento em ‘cascata’, isto é, a aderência da norma por vários agentes, um após o outro, motivados por uma mistura de auto-estima, conformidade e pressão. Após o efeito cascata abarcar um número relevante de seguidores, a norma adquire legitimidade suficiente para não mais ser objeto de debate público, ou seja, se internaliza.⁵⁶

No primeiro estágio do ciclo de vida da norma dois elementos são imprescindíveis: os promotores da norma e as plataformas organizacionais. Os primeiros são responsáveis pela criação ou promoção de um valor (ou questão) a ser transformado em norma. Esses agentes constroem molduras cognitivas recheadas com normas alternativas que modificam a maneira como as pessoas falam de certos assuntos ou mesmo como elas entendem certas questões, abrindo espaço para criar novas percepções de interesse e de comportamento apropriado. As normas não surgem em um vácuo normativo, mas num contexto normativo de contestação, competindo com outras normas e percepções de interesses. A promoção da norma internacional requer uma plataforma organizacional pela qual a norma é propagada mundialmente. Muitas organizações utilizam-se de informações e conhecimento especializado (*experts*) para influenciar o comportamento dos atores. Diferentes plataformas organizacionais provêm aos promotores da norma diferentes ferramentas para persuadir os outros agentes, em especial, os Estados a aderirem à norma e fazer de sua socialização uma questão na agenda.⁵⁷ Nos anos 1990, por exemplo, os Estados Unidos promoviam a liberalização econômica por meio de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial que publicavam relatórios técnicos,

⁵⁴ Ver FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

redigidos por especialistas liberais, para difundir internacionalmente as vantagens de uma economia aberta e criar um consenso ou legitimação em torno dos princípios liberais.⁵⁸

No segundo estágio, a norma se institucionaliza em regras de comportamento internacionais e passa a ser adotada de modo generalizado pelos Estados.⁵⁹ A socialização é o principal mecanismo promotor do movimento cascata de adesão à norma internacional. Geralmente, a adesão a novas normas internacionais é apoiada pela estrutura política doméstica dos Estados, mas muitas vezes a influencia do efeito cascata acaba por exercer uma pressão sobre os governos fazendo com que estes adotem a norma mesmo com pouco apoio interno. Os motivos que levam os Estados a seguirem determinada norma estão relacionados à questão da identidade. Em outros termos, pode-se dizer que a percepção de ser membro de uma comunidade leva o agente a se enquadrar nas normas para ser reconhecido como um *insider*. “O reconhecimento de membro integral da sociedade internacional depende da adoção de certos modelos, tanto políticos quanto econômicos” (Hurrell e Wood, 1995 *apud* Fonseca Jr, 1998a).

A socialização influencia o comportamento dos Estados por três caminhos: a legitimação perante a sociedade doméstica, a conformidade com a sociedade internacional e a estima de ser reconhecido como membro de uma sociedade e ter boa reputação. Em graus diferentes, esses canais de influencia dão forma à identidade e aos interesses dos atores.⁶⁰ A receptividade doméstica às normas internacionais tende a ser mais fácil e rápida nos governos inseguros ou preocupados com sua reputação ou estima internacional. Além disso, em momentos de mudanças ou crises internas, quando a elite local necessita reforçar sua legitimidade, a adesão à nova normatividade também tende a ser facilitada.

Após ser amplamente aceita pelos atores, a norma internacional se universaliza e atinge a terceira e última etapa de seu ciclo de vida, a internalização. Neste estágio, a norma internacional deixa de ser questionada e

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ A divulgação dos princípios liberais através de organizações internacionais foi acompanhada de muita pressão e cláusulas de condicionalidades na assinatura de acordos para renegociação das dívidas de Estados em desenvolvimento, num processo que se identifica com a idéia de socialização coercitiva que será aprofundada e melhor esclarecida adiante.

⁵⁹ De fato, a institucionalização da norma em um conjunto de regras internacionais pode tanto anteceder a aderência massiva dos Estados como sucedê-la. Ver FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

⁶⁰ Ver FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

passa a ser seguida quase que automaticamente. Ou seja, sem que os atores problematizem sua adequação e legitimidade. Assim, a conformidade em seguir a norma adquire caráter de hábito comportamental. A medida em que agentes e organizações se profissionalizam, a internalização das normas nas vidas das pessoas tende a ser facilitada, pois os profissionais, nas diversas áreas, socializam as pessoas a valorizar certas questões sobre outras.⁶¹ Ao aplicarem e defenderem certos valores, eles criam e legitimam valores. Por exemplo, economistas valorizam o bem-estar, os advogados os direitos humanos, os soldados a defesa da pátria, os diplomatas a soberania, etc.

Segundo Andrew Hurrell,⁶² a melhor maneira de se compreender a adoção e internalização de normas, valores e práticas liberais pelo Brasil na década de 1990 é pela idéia de “socialização coercitiva”, em contraposição à concepção realista de “imposição hegemônica” ou liberal iluminista do “envolvimento progressivo”.

A idéia de socialização coercitiva capta tanto o caráter social do sistema internacional no qual os Estados interagem, moldam e redefinem seus interesses, quanto as diversas maneiras pelas quais as normas, práticas e idéias externas são internalizadas nas mentes dos formuladores de política e dos atores que dão forma ao Estado e à sociedade doméstica. Ao contrário, a idéia de imposição hegemônica concentra-se na dinâmica do sistema internacional e deixa de lado a dinâmica doméstica; enquanto o envolvimento progressivo apóia-se na idéia de progresso kantiano e racionalidade liberal, subestimando a relevância das pressões de poder vindas do ambiente externo. As normas, valores e práticas externas não são simplesmente impostas pelas potências e nem os Estados aprendem, gradual e inevitavelmente, a racionalidade liberal. A adoção e incorporação de idéias externas é um processo mais complexo, que abrange tanto elementos de pressão e coerção, como atratividade moral e normativa.

A idéia de socialização coercitiva não exclui do processo de socialização o envolvimento de forças materiais, incentivos e constrangimentos no resultado da interação interestatal. No entanto, mantém o papel protagonista das idéias, normas e significados compartilhados no processo da interação; uma vez que eles definem e dão significado às estruturas materiais e às instituições que as incorporam. Destarte, a idéia de socialização coercitiva apóia-se no argumento de que o

⁶¹ *Idem.*

⁶² Ver HURRELL, [1996?].

interesse e a identidade dos Estados são constituídos por fatores domésticos e pelo contínuo processo de interação no plano externo.

Os Estados estão inseridos no plano internacional em três arenas inerentemente sociais: a sociedade política internacional, o mercado econômico global, e a sociedade transnacional.⁶³ A socialização coercitiva opera por diversos mecanismos e canais de influência encontrados nessas diferentes arenas de atuação e interação internacional, tais como atratividade ideológica, incentivo ou persuasão normativa, instituições internacionais que exercem pressões ou impõem condicionalidades a seus membros, comunidades políticas epistêmicas que criam conhecimento e valores a serem compartilhados, e a sociedade civil transnacional. Esses mecanismos e canais de influência não apenas modificam os incentivos materiais dos Estados, mas incitam um processo doméstico no qual os atores processam as idéias externas, reavaliam e redefinem os interesses do Estado, provocando com a internalização das idéias e práticas externas uma alteração consistente e duradoura nos níveis cognitivo e comportamental. Em outros termos, provocam efeitos causais e constitutivos nos interesses e identidade dos Estados.⁶⁴

2.4

O contexto normativo político-cultural da sociedade internacional

O respeito às normas sociais está diretamente relacionado com a idéia de legitimidade. A legitimidade se apóia em valores criados pela sociedade e tidos por esta como consensuais. Esses valores aparecem como representantes do interesse geral e não a interesses particulares. Quanto mais um valor é identificado como comum a toda sociedade (universal), maior a força de legitimidade da norma que expressa esse valor. Assim, valores “universais” atuam como base firme para a construção das normas internacionais que conferem certa estabilidade para a ação da sociedade, uma vez que criam a “dimensão do juízo”. Isto é, “uma referência socialmente construída para aquilo que serve e aquilo que não serve ao ‘bem’ do grupo social” (Fonseca Jr, 1998a:156).

A legitimidade se estabelece intersubjetivamente, expressando-se no consenso quanto ao conjunto normativo e, por conseguinte, dos valores embutidos

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

nesta normatividade. Regras, normas e valores compartilhados internacionalmente estruturam e dão significados à vida política internacional estabelecendo uma legitimidade internacional sobre a qual o contexto normativo político-cultural internacional é construído. Esse contexto político-cultural normativo indica aos Estados o que é certo ou apropriado em um dado momento.⁶⁵

As regras, normas e valores internacionais que compõem a intersubjetividade internacional e constituem o contexto político-cultural internacional mudam ao longo do tempo. Destarte, quando os atores mudam, por meio de suas práticas, as regras e normas constitutivas da interação internacional, o contexto político-cultural internacional se modifica.⁶⁶ Portanto, os valores sustentadores das normas que estabelecem a legitimidade internacional não são estáticos, mas maleáveis.⁶⁷ Destarte, a legitimidade varia historicamente, em conformidade com os valores sociais de cada época. A mudança na legitimidade internacional provoca efeitos causais e constitutivos sobre a identidade dos atores.⁶⁸

O processo de legitimação é em última instância um fenômeno político, normas legais e princípios morais - embora sejam princípios legitimadores amplamente reconhecidos e importantes - podem influenciar o julgamento sobre o que é legítimo, mas não determinam o resultado. Lei e moralidade, ambas, sozinhas ou em conjunto, não esgotam o campo da legitimação.⁶⁹ Existe uma relação íntima entre lei, legitimidade e poder. Uma lei (regra) ou norma (formal ou informal) só adquire tal condição se tiver legitimidade. A legitimidade, por sua vez, se funda em valores sociais que expressam direta ou indiretamente a promessa ou a idéia de um mundo melhor. Contudo, para a criação do valor pressupõem-se algum tipo de poder, tais como o de persuasão e de convencimento. As potências mundiais são potências exatamente porque conseguem difundir seus valores e concepção sobre a forma como a sociedade internacional deve ser organizada, e não apenas em razão de seus atributos econômico-financeiros e militares.⁷⁰ Todavia, “as normas não são reflexo do poder. Poder e normas estão ligados pela legitimidade” (Guzzini, 2003:16) Poder

⁶⁵ Ver FINNEMORE, 1996a.

⁶⁶ Ver FINNEMORE, 1996b.

⁶⁷ Ver FONSECA JR, 1998a.

⁶⁸ GUZZINI, 2003, p.16.

⁶⁹ CLAUDE JR, 1994, p.193-194.

sem legitimidade enfrenta sérias dificuldades para se sustentar. Poder e legitimidade se complementam. “A política não é meramente uma luta por poder, mas também uma competição sobre legitimidade” (Claude Jr, 1994:193). “A observação da legitimidade do poder é o poder da legitimidade” (*idem*).

A dimensão valorativa e normativa da legitimidade restringe os caminhos da política internacional. A legitimidade internacional estabelece as bases de uma cultura internacional que define as fronteiras do que é politicamente correto. Como insinuado acima, até mesmo o uso de políticas de poder deve ser “justificado” em termos valorativos para ter legitimidade internacional. Sendo assim, a legitimidade além de fortalecer e sustentar uma regra ou norma, provê robustez, credibilidade e respaldo aos discursos políticos.

Conjugando fim da Guerra Fria com o fenômeno da globalização, Fonseca Jr analisa a mudança nos critérios de legitimidade internacional na década de 1990. Segundo o autor, em tempos hodiernos, os argumentos políticos dos discursos diplomáticos apóiam-se em novas idéias e valores, que acrescidos da noção generalizada de que a realidade internacional é globalizada, transformaram as referências sobre o que é legítimo.⁷¹ No período da Guerra Fria havia uma disjunção entre lei e legitimidade. Infringir a lei e desrespeitar a soberania alheia para assegurar a ideologia capitalista ou socialista eram práticas defendidas como legítimas pelas superpotências da época. Estados Unidos e União Soviética criaram, cada qual, uma legitimidade própria em nome de uma ideologia particular (capitalismo e socialismo, respectivamente), considerada em si um valor superior a qualquer outro, que deveria, portanto, ser protegido a qualquer custo e difundido até se tornar “universal”. Cada superpotência comportava-se de acordo com a legitimidade criada pela sua sociedade, conforme os valores sustentados por esta. O contexto de uma bipolaridade entre potências nucleares, cujo evento de uma guerra nuclear em potencial era eminente, justificava a supremacia da política de poder. Todavia, essa legitimidade não gerava uma norma, pois o consenso não era universal.

A dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas possibilitou a formação de uma legitimidade única, estruturada sobre os valores liberais, como

⁷⁰ FONSECA JR, 1998a.

⁷¹ FONSECA JR., 1998a, p.71.

os direitos humanos, democracia, economia de mercado, etc.⁷² Com o fim da Guerra Fria a sociedade internacional tendeu para a homogeneização, isto é, para a convergência nos critérios de organização política, econômica, social e moral.⁷³ No imediato pós-Guerra Fria, a tendência à homogeneidade foi tamanha que a tese do “fim da história” de Fukuyama parecia fazer sentido. As democracias liberais com economias de mercado se multiplicaram mundo afora levando a mensagem de que elas eram o caminho mais eficiente e racional para a segurança, riqueza e paz mundial. A lógica iluminista de progresso e paz trazidos pelos ideais liberais foi desafiada pelas sucessivas insurreições de conflitos étnicos num segundo momento após a Guerra Fria.⁷⁴ Porém, a legitimidade dos valores liberais como valores universais não foi profundamente questionada.

Por viverem em sociedade os Estados levam em conta os valores sociais no processo de interação e escolha de decisões. Os valores liberais tiveram sua legitimidade reforçada à medida que a internalização desses valores foi ocorrendo em diversas sociedades domésticas em diferentes partes do mundo. A internalização de idéias e valores externos fortalece a legitimidade desses elementos no plano internacional. A legitimidade internacional de determinada visão de mundo ou cultura estabelece um contexto político normativo sobre o qual os Estados irão agir. Esse contexto político-cultural apoiado em determinada legitimidade internacional desenha as fronteiras do certo e do errado, ou do legal e ilegal, na política internacional. Isto é, estabelecem o que é e o que não é um comportamento adequado.

2.5

As normas sociais e as lógicas de comportamento

Posto que só podemos saber o que é ou não adequado e/ou apropriado com referência a um julgamento realizado por uma sociedade, as normas se referem ao modo de um ator se portar e são, por definição, compartilhadas e sociais. Ou seja, as normas são, necessariamente, intersubjetivas e prescritivas, podendo ser

⁷² *Idem.*

⁷³ Ver RICUPERO, 1997.

⁷⁴ Ver LAFER & FONSECA JR, 1997.

formais ou não.⁷⁵ Por serem compartilhadas coletivamente e intersubjetivas, as normas internacionais são, geralmente, articuladas para justificar uma ação ou inação por parte dos Estados.

O contexto normativo político-cultural do sistema internacional durante o governo Cardoso pode ser melhor compreendido agregando *insights* da sociologia institucionalista,⁷⁶ assim como propõe Finnemore.⁷⁷ A análise institucionalista da estrutura social define o sistema internacional como uma estrutura social constituída por um conjunto poderoso de regras culturais de alcance global cujo núcleo está na noção weberiana ou ocidental de racionalidade - ênfase no individualismo e na razão instrumental na busca por progresso e justiça.⁷⁸ Essa abordagem argumenta que as organizações políticas internacionais existem, assumem a forma que têm e se proliferam pelo sistema não porque são eficientes, mas porque são legitimadas externamente por valores culturais. Assim, os valores sociais que legitimam uma determinada forma organizacional ou certo tipo de atividade social em detrimento de outras formas alternativas são, em essência, valores culturais. Por analogia, pode-se dizer que no pós-Guerra Fria as democracias liberais com economia de mercado se proliferaram pelo sistema não por serem mais eficientes na provisão do crescimento econômico e promoção da igualdade, mas em razão de um contexto cultural internacional que as apoiavam e as legitimavam. Uma das alegações utilizadas para legitimar as democracias liberais com economia de mercado era a credibilidade que estas supostamente asseguravam frente à sociedade e instituições sociais tanto no âmbito interno quanto internacional.

Sendo a intersubjetividade internacional constituída por valores culturais, a influência das normas internacionais sobre o comportamento dos Estados também pode ser observada na forma de organização política e nas atividades dos Estados. Segundo Finnemore, as incertezas do ambiente internacional associadas à racionalidade limitada de um Estado fazem com que este procure soluções para seus problemas nas respostas testadas por outros Estados.⁷⁹ Assim, o Estado se espelha nos Estados mais bem sucedidos e os imita no intuito de obter sucesso em

⁷⁵ Ver FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

⁷⁶ Visão ampliada do conceito de normas pela concepção de instituições, que envolvem normas, regras e práticas sociais. Cf. subitem 2.3 deste capítulo.

⁷⁷ Ver FINNEMORE, 1996a, 1996b.

⁷⁸ Ver FINNEMORE, 1996b.

determinada questão. A consolidação da democracia liberal com economia de mercado no Brasil pode ser interpretada, portanto, como uma tentativa de imitar o sistema político dos grandes Estados que comandam o ordenamento mundial. O governo Cardoso afirma nos discursos nos fóruns multilaterais os aspectos que tornam o Brasil semelhante aos demais Estados bem sucedidos do sistema: democracia política e economia de mercado. E associa a democracia liberal de mercado aberto à fonte de credibilidade que a legitimava perante as instituições internacionais.

Isso porque os atores não se comportam livremente no sistema, mas deparam-se como uma quantidade limitada de ações possíveis. Ao agirem no plano internacional, os atores são induzidos a se comportarem de acordo com as normas internacionais que sustentam determinada ordem internacional. Na ordem do pós-Guerra Fria, o contexto político-cultural normativo internacional é mantido por valores liberais, em especial, os de origens anglo-saxão. Destarte, os Estados devem seguir as normas do Direito Internacional; respeitarem o princípio de soberania e o direito de autodeterminação dos povos; fazer guerras apenas por “causas justas”; etc. Até mesmo no plano doméstico os atores não podem se comportar livremente. Por exemplo, a soberania é “assegurada”, em termos políticos, até o ponto em que os direitos humanos e da minoria são respeitados. Intervenções humanitárias são cada vez mais aceitas no sistema como “guerra justa”. Portanto, ao decidir que ação tomar ou como se comportar no sistema internacional, o Brasil considera, de forma direta ou indiretamente, os valores culturais de cunho liberal que legitimam as ações no sistema.

Uma vez que o construtivismo concebe tanto os efeitos causais quanto os efeitos constitutivos das normas internacionais, esse contexto político-cultural normativo do meio internacional parece ter sido internalizado pelo governo Cardoso e incorporado na (inter)subjetividade de seus formuladores de política externa. As normas de comportamento e instituições sociais podem prover os Estados o rumo de uma ação adequada e até mesmo os objetivos motivadores dessa ação. Isso em razão dos valores que elas incorporam e das regras e papéis que definem.⁸⁰ No exemplo acima, os Estados conformam em agir segundo as normas internacionais liberais, em parte, por razões de custo-benefício. Mas

⁷⁹ Ver FINNEMORE, 1996a.

⁸⁰ *Idem.*

também porque são *socializados* a aceitar esses valores e princípios como o comportamento mais correto.

Essa socialização também faz com que os atores sigam regras que associam determinadas identidades a determinadas situações.⁸¹ Exemplificando, se os atores acreditam que democracias liberais resolvem disputas por meios pacíficos, uma democracia liberal ao enfrentar uma questão conflitiva com outra democracia liberal tende a agir dentro do Direito Internacional e não resolver a disputa pela guerra. Levando isso em conta, Thomas Risse identifica três lógicas de interação social (lógicas de comportamento). A partir da distinção original de James March e Johan Olsen entre a lógica da consequência (*logic of consequentialism*) e a lógica da adequação (*logic of appropriateness*); Risse introduz uma terceira lógica de comportamento dos atores: a lógica da argumentação (*logic of arguing* ou *truth seeking*).⁸²

Sofrendo restrições de comportamento por regras sociais de condutas, os atores seguirão a racionalidade de ação apropriada (adequada) ou argumentativa – racionalidades normativas. A lógica de comportamento adotada está diretamente relacionada ao grau consensual alcançado por uma determinada norma de comportamento. Quanto mais questionável for uma norma, mais os atores tenderão a agir pela lógica da argumentação na tentativa de negociar um novo acordo (consenso). Analogamente, quanto mais consensual for uma norma, mais os atores tendem a agir de acordo com a lógica da adequação.

Cada modo de ação (lógica de comportamento) segue um tipo de racionalidade – instrumental, adequada ou argumentativa – e tem um objetivo diferente. Segundo Risse, a lógica da consequência pertence aos domínios das aproximações racionalistas, onde os atores apresentam uma racionalidade instrumental e interesses e preferências são tidos como fixas durante o processo de interação. O comportamento, neste caso, é estratégico e o objetivo da ação é otimizar seu próprio interesse ou preferência. A racionalidade instrumental é direcionada para o resultado da ação, isto é, está preocupada com o meio mais eficiente para se alcançar o fim determinado previamente. De fato, a função utilidade dos atores racionais, em condições de incerteza e informação imperfeita,

⁸¹ MARCH & OLSEN, 1998 *apud* RISSE, 2000, p.4.

⁸² Ver RISSE, 2000.

pode incorporar crenças e idéias como guias para a realização de seus interesses, afetando seus cálculos de custo-benefício e influenciando a interação estratégica.⁸³

Já as outras duas lógicas se aplicam aos casos em que a interação social é regulada por normas. Pela lógica da adequação os atores agem de acordo com uma racionalidade normativa, isto é, considerando tanto os efeitos causais quanto os efeitos constitutivos das normas sociais. Esse comportamento normativo pode assumir duas formas diferentes: a) os atores agem de acordo com a norma de forma inconsciente, por estas já estarem totalmente internalizadas – ação reflete o efeito constitutivo das normas; ou b) os atores se comportam conforme diz a regra de forma deliberada.⁸⁴

O comportamento orientado pela regra é resultado de um processo consciente que busca descobrir qual o comportamento mais conveniente ou apropriado para determinada situação, ou mesmo, o que é apropriado. Diferentemente da lógica da consequência da racionalidade instrumental, os comportamentos baseados nas lógicas de racionalidade normativas – lógica da adequação e da argumentação – não buscam a maximização das preferências ou otimização do resultado. Nesses casos os atores procuram “fazer a coisa certa”.⁸⁵

A lógica da argumentação, por sua vez, permite aos atores questionarem, por um processo de comunicação coletiva, se as suposições sobre o mundo estão corretas; se as normas de comportamento apropriado podem ser justificadas; ou discutir quais normas se aplicam a quais circunstâncias. Neste caso, a ação dos atores se baseia em uma racionalidade argumentativa, na qual eles estão abertos à persuasão. Ou seja, os atores estão dispostos a mudar suas visões de mundo, ou até mesmo seus interesses, à luz do melhor argumento. Os objetivos deste tipo de ação social são atingir um consenso deliberado; e questionar ou validar uma norma comportamental.

Embora sejam constitutivas, normas sociais mudam e podem ser violadas⁸⁶. Mas o simples fato de se falar em violação já evidencia a presença de normas. Como argumentado no subitem sobre a internalização das normas internacionais, normas sociais não surgem em um vácuo normativo, mas num

⁸³ RISSE, 2000, p. 3-4.

⁸⁴ Ver RISSE, 2000.

⁸⁵ RISSE, 2000, p.4.

⁸⁶ Ver FINNEMORE, 1996a; RISSE, 2000; FONSECA Jr, 1998a.

contexto normativo de contestação. Conforme mostra Fonseca Jr,⁸⁷ mesmo dentro de um contexto político-normativo com legitimidade bem estabelecida há espaços para proposições. Isto é, espaço para uma contestação argumentativa sobre a normatividade vigente e apresentação de uma nova concepção alternativa.

É neste espaço de proposição dentro da legitimidade internacional que os promotores de uma nova norma encontram lugar para a argumentação persuasiva. A argumentação significa que o ator tenta questionar a validade das alegações valorativas presentes em toda e qualquer alegação normativa e causal. Sendo assim, atores agindo pela lógica da argumentação buscam construir um consenso quanto seus pontos de vista sobre determinada questão e quanto suas justificativas de princípios e normas que guiam suas ações.⁸⁸ Quando Organizações Internacionais convencem os atores centrais a mudar suas preferências, como demonstra Finnemore, o que temos é, provavelmente, um exemplo de comunicação argumentativa vitoriosa.⁸⁹

Tendo como base o trabalho de Habermas da ação comunicativa, Risse expõe que a comunicação pode assumir diversas formas. Dentre elas, a barganha, a retórica e a argumentação podem ser associadas às racionalidades das lógicas de comportamento expostas anteriormente.⁹⁰ A barganha envolve um tipo de comunicação que está principalmente direcionada para a troca de informação sobre preferências, promessas e ameaças. Tendo a troca de informações como o objetivo principal, a comunicação se torna claramente parte do processo de barganha da escolha racional, que pode confortavelmente ser acomodado na racionalidade instrumental da lógica da consequência.

No caso da comunicação sob a forma de retórica os atores usam os argumentos para persuadir ou convencer outros atores de que eles deveriam mudar seus pontos de vista, crenças normativas, preferências, etc. Mas os atores engajados na comunicação retórica não estão dispostos a mudarem suas próprias posições. Destarte, a comunicação do tipo retórica pode ser enquadrada em algum lugar entre a lógica da consequência e a da argumentação. Isso pois, mesmo falando retoricamente o ator precisa argumentar para responder às argumentações dos outros atores os quais está tentando persuadir. Para convencer outrem é

⁸⁷ Ver FONSECA JR, 1998a.

⁸⁸ RISSE, 2000, p.7.

⁸⁹ Ver FINNEMORE, 1996a.

preciso vir com melhores justificativas, a retórica simples e pura, sem bom embasamento argumentativo, não é suficiente para alterar o posicionamento de alguém.

O terceiro tipo de comunicação é a argumentação. Ao contrário da retórica, atores engajados numa comunicação argumentativa tentam convencer os outros sobre suas causas e crenças, mas estão abertos à persuasão. Estão dispostos a formar um consenso em torno da posição daquele que apresentar o melhor argumento. Para ser eficiente a comunicação argumentativa deve preencher algumas pré-condições que consigam estabelecer um patamar mínimo da chamada “situação ideal de fala”. Em termos breves, três condições se fazem necessárias. Primeiramente, o alcance de um consenso pela comunicação argumentativa implica que os atores envolvidos no processo apresentem empatia a seus opositores, ou seja, estejam dispostos a ver situação pelos olhos do outro. Segundo, é necessário que os atores compartilhem uma visão de mundo comum (*common lifeworld*), isto é, que compartilhem interpretações coletivas sobre o mundo e de si próprios a partir de uma história ou culturas comuns, a partir de uma história, língua ou cultura comum, assim como princípios legitimadores. Por fim, todos os atores devem se reconhecer como iguais e terem condições iguais de discurso.⁹¹

Destas três pré-condições básicas para a racionalidade argumentativa, duas são difíceis de se encontrar na política mundial: atores com história e visões de vida comum e condições iguais de discurso, relações de poder sempre estão presentes favorecendo uns em detrimento de outros. Quanto à primeira condição, duas considerações merecem atenção: o grau de cultura comum a ser compartilhado pelos atores para que estes possam se comunicar de modo racional, não pode determinado com exatidão;⁹² e o próprio conceito de visão de mundo (*lifeworld*) está sujeito a interpretações e aberto a questionamento. Além do que, os atores podem construir uma referência de vida comum através de narrativas sobre experiências compartilhadas, memórias históricas semelhantes e coisas afins.

⁹⁰ RISSE, 2000, p.8-9.

⁹¹ RISSE, 2000, p.10-11.

⁹² O próprio Habermas não entra neste mérito em sua obra. Ver RISSE, 2000, p.14.

Segundo Risse, um alto grau de institucionalização internacional é capaz de prover uma visão de mundo (*lifeworld*) comum. “Instituições internacionais criam um arcabouço normativo que estruturam a interação em determinada área. Elas geralmente servem como arenas onde a política de deliberação internacional pode acontecer” (Risse, 2000:15). Não é por acaso que Inis Claude Jr⁹³ identificou o uso de organizações internacionais como arenas de legitimação coletiva como uma forte tendência na política mundial nos últimos anos e nos anos vindouros. Segundo este autor, as Organizações Internacionais, em especial as Nações Unidas, estão, cada vez mais, sendo utilizadas pelos seus membros como uma arena política para a legitimação coletiva de seus atos, o que enfatiza o aspecto coletivo e político inerente ao processo de legitimação nas relações internacionais. Para ele a questão relevante não é se a ONU representa ou não um fórum para legitimação internacional, e sim que seus membros estão conferindo à organização esta função. O uso de organizações internacionais como arenas para a deliberação política coletiva internacional permite admitir que os discursos legitimados nestas organizações acabam por construir uma referência de vida comum a todos os seus membros.

No entanto, consoante Risse, o discurso em esferas públicas tende a ser mais retórico que argumentativo. Para o autor, os atores buscam mais persuadir a audiência em arenas públicas do que estão dispostos a serem persuadidos. Para isso, partem do princípio que a audiência está disposta a ser persuadida. Discursos em esfera pública geralmente envolvem questões relacionadas à identidade e provocam um efeito civilizador sobre os atores. Estes tentam justificar interesses particulares em bases de interesses e bens comuns ou de valores compartilhados. O debate na esfera pública permite que o comportamento dos atores seja examinado e julgado pelos outros atores, e a questão levantada por estes atores passa por exame público e coletivo e se convencer a audiência pode ganhar legitimidade e força internacional.

Posto que os Estados reconhecem que a legitimação mais convincente é aquela advinda de posicionamentos e comportamentos repetidos e coerentes de suas ações e apoiadas pela maioria massiva dos atores, incluindo os Estados mais importantes e influentes,⁹⁴ o governo brasileiro busca com seus discursos nos

⁹³ Ver CLAUDE JR, 2000.

⁹⁴ CLAUDE JR, 2000, p. 194.

fóruns multilaterais construir uma legitimidade em torno da imagem internacional do Brasil como potência média para conseguir o reconhecimento internacional deste status. Destarte, considerando um comportamento normativo, esta pesquisa acredita que o governo Cardoso tende a se utilizar mais de uma comunicação retórica que argumentativa para discursar na Assembléia Geral da ONU.

Quanto à violação da pré-condição do acesso igualitário ao discurso, sabe-se que as relações de poder estão sempre presentes na política mundial. Existe uma correlação entre a natureza do princípio legitimador e a identidade daquele que o aplica.⁹⁵ As relações de discursos podem definir quem tem a legitimidade do acesso ao discurso e quem tem o próprio poder de legitimar um discurso. Os trabalhos de Foucault evidenciam a relação entre discurso e poder, questionando seriamente a possibilidade de se estabelecer uma situação ideal de fala. De acordo com Foucault, “o poder como estrutura social reside no discurso em si” (*apud* Risse, 2000:17)

Tendo isso em vista, Risse esclarece que enquanto para Habermas a situação ideal de fala implica que qualquer argumento pode ser usado em um discurso teórico ou prático, Foucault coloca que o contexto social do próprio discurso estabelece limites claros do que pode ser legitimamente argumentado (*idem*, 17). Porém, o autor coloca que o próprio Habermas reconhece que um consenso válido pode ser alcançado fora de uma situação ideal de fala. Organizações internacionais, como a ONU e a OMC, escolhidas nesta pesquisa para a análise de discurso do governo Cardoso, assumem a igualdade entre membros baseados no princípio da soberania e todos os membros presentes em suas reuniões (no caso deste trabalho, a Assembléia Geral da ONU e as Reuniões Ministeriais da OMC) têm o direito a voz e, portanto, igual acesso ao discurso. Permanece, contudo, a crítica de Foucault, que certos membros possuem maior poder de discurso, isto é, maior poder de legitimação de seus discursos. Mas isso não se constitui um empecilho à análise de discurso do governo Cardoso nesses fóruns e a conseqüente associação ao tipo de comunicação predominante e à racionalidade da lógica de interação social.

Finalmente, vale ressaltar, como coloca Finnemore,⁹⁶ que a lógica da racionalidade instrumental e as lógicas de comportamento impulsionadas pelas

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Ver FINNEMORE, 1996a.

estruturas sociais estão intimamente conectadas e que a separação delas é simplesmente uma conveniência analítica.⁹⁷

O comportamento comunicativo em várias arenas públicas internacionais tende a envolver as três lógicas de ação social. A lógica da conseqüência está presente na medida em que os atores usam a retórica para convencer os outros atores a mudarem seus interesses, identidades ou visões de mundo. A lógica da adequação prescreve o que é considerada uma alegação verdadeiramente legítima em determinado discurso público e, portanto, circunscreve os limites deste discurso. Finalmente, o comportamento argumentativo tende a aparecer se os atores não estão certos sobre seus interesses, identidades, visões de mundo e/ou se a argumentação retórica é objeto de exame minucioso e de contra-argumentos que levem a um processo de argumentação ‘amarrado’ (Risse, 2000:23).

Portanto, cada modo de ação deve ser entendido como um tipo ideal, que raramente ocorre em sua forma pura na vida real.⁹⁸ Geralmente os atores agem estratégica e normativamente. Atores usam argumentos discursivos para convencer outro ator que suas alegações são justas e legítimas, e ao fazerem isso seguem regras que permitem a própria interação – como as regras de linguagem.⁹⁹ Posto isso, o importante não é saber se o ator está se comportando estratégica, normativa ou argumentativamente, mas qual modo prevalece em determinada situação. Sendo assim, a busca pelo reconhecimento internacional do *status* de potência média pode ser interpretada à luz das lógicas de comportamento expressas nos discursos brasileiros nos fóruns multilaterais internacionais. É interessante notar que qualquer que seja a lógica de comportamento, os discursos brasileiros nos fóruns internacionais, durante os dois mandatos de Cardoso, baseiam sua argumentação na sustentação da credibilidade e da relevância. Apontar as lógicas de comportamento presentes nesses discursos permite entender *como* a tentativa brasileira de reconstrução da imagem internacional a partir da idéia de relevância e de credibilidade pôde ser projetada no plano internacional.

Realmente, pelo fato de os Estados estarem mergulhados em uma densa rede de relações transnacionais e internacionais que molda sua visão de mundo, não se pode entender como a imagem internacional do Brasil é projetada para o sistema internacional sem entender primeiro como essa imagem toma forma. Destarte, no próximo capítulo será analisado como a imagem do Brasil como potência média

⁹⁷ Finnemore (1996a) não entra no mérito da lógica argumentativa, se referindo apenas à lógica da conseqüência e à da adequação. No entanto, o raciocínio pode ser, perfeitamente, estendido.

⁹⁸ RISSE, 2000, p.3.

tomou forma ao longo de sua história e o capítulo subsequente demonstrará como o auto-entendimento brasileiro do país como potência média foi se moldando de acordo com a normatividade embutida no contexto político-cultural que se formou no pós-Guerra Fria. Somente pelo caminho da co-constituição entre agente e estrutura, neste caso, entre Estado e sociedade internacional que a projeção da imagem internacional do Brasil como potência média pelo discurso de credibilidade e relevância pode ser compreendida durante o governo Cardoso.

⁹⁹ RISSE, 2000, p. 18.