
Da Redução da Incerteza Estratégica à Perpetuação da Exclusão: A Relevância dos Fatores Ideacionais na Análise de Política Externa*

Diego Santos Vieira de Jesus**

Com a suposição de que indivíduos atuando sozinhos ou em grupos são as bases do que ocorre nas Relações Internacionais, a subárea de análise de política externa procurou, desde a sua criação na década de 1950, iluminar as microfundações teóricas sobre as quais as teorias de Relações Internacionais poderiam estar assentadas como empreendimentos de ciência social (HUDSON, 2005, p. 3-4). Isso foi possível com a ênfase nas ações dos indivíduos que exercem impacto na formulação da política externa e na negociação internacional e com o diálogo com disciplinas como a ciência política e a sociologia

* Artigo recebido em janeiro e aprovado para publicação em novembro de 2009.

** Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e professor da graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio. E-mail: dsvj1408@terra.com.br.

na busca de instrumentos para a investigação dessas ações. Como destaca Hudson (2005, p. 3-5), grande parte dos analistas de política externa permitiu identificar nos seres humanos o ponto de interseção entre determinantes materiais e ideacionais das decisões estatais e procurou lidar com a forma como fatores socioculturais, ideacionais e identitários influenciam e até mesmo constituem a política externa. Enquanto autores como Allison (1971) e Putnam (1988) privilegiaram a natureza, a organização e a distribuição de fatores materiais no exame dos processos de formulação da decisão e negociação internacional respectivamente, especialistas como Goldstein e Keohane (1993) enfatizaram que fatores ideacionais podem ser importantes como variáveis intervenientes entre poder/interesse e resultados políticos. Outros como Jepperson et al. (1996) ressaltaram o papel dos fatores ideacionais na construção de identidades e interesses estatais e das políticas externas, enquanto Campbell (1997) destacou que a política externa consolida fronteiras que reproduzem a exclusão da diferença e cristaliza ideias que marginalizam *outsiders*. Diante de tantas orientações distintas, Kaarbo (2003, p. 159-162) mapeou algumas das principais tendências nas discussões da subárea na última década e identificou que mais autores vêm enfatizando o papel dos fatores ideacionais na análise das decisões estatais e suas implicações.

Pretendo discutir neste artigo a relevância dos elementos ideacionais nas discussões de política externa. O argumento central que busco desenvolver é o de que os fatores ideacionais assumem relevância crescente nos debates de política externa, porque um número cada vez maior de especialistas da subárea de análise de política externa – predominantemente autores neoinstitucionalistas, construtivistas “moderados”¹ e pós-estruturalistas envolvidos nessas discussões – concebeu que as ideias podem:

- 1) ter impacto sobre o conteúdo e os rumos de políticas externas ao oferecer mapas que ampliam a clareza dos atores sobre ob-

- jetivos ou a relação entre meios e fins em condições de incerteza, afetar resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio e generalizar padrões de comportamento quando incorporadas em instituições (enfoque neoinstitucionalista);
- 2) regular o comportamento político dos Estados e construir suas identidades e interesses de política externa, de forma que tais fatores ideacionais podem ser vistos como endógenos à interação. Os ambientes em que os atores estão envolvidos podem ser concebidos como ideacionais em vez de apenas materiais e constituir as propriedades básicas desses atores. O significado de forças materiais também pode depender de ideias compartilhadas (enfoque construtivista);
 - 3) ser entendidas como construções de práticas discursivas relacionadas à formulação e à execução da política externa e, assim, legitimar o poder e a soberania e perpetuar a marginalização e a exclusão da diferença (enfoque pós-estruturalista).

O desenvolvimento desse argumento central se divide em três partes. Primeiramente, defendo que a consideração de fatores ideacionais por grande parte dos especialistas da subárea de análise de política externa permitiu a explicação e/ou o entendimento de mudanças significativas do conteúdo e dos rumos de política externa que autores que privilegiaram a análise de fatores materiais – como teóricos realistas, especialistas em política burocrática e analistas dos jogos de dois níveis – não conseguiram examinar. Argumento que as abordagens desses últimos autores são limitadas, pois: 1) em uma perspectiva geral, não observam que as ideias podem intermediar e filtrar o impacto que elementos como a distribuição de capacidades e interesses definidos em bases estritamente materiais exercem sobre as decisões de política externa. Os fatores ideacionais podem iluminar as formas como meios e fins se relacionam em contextos específicos e prover os atores de orientações ou modelos de ação para situações de incerteza

estratégica. Podem permitir, assim, a explicação de possíveis alterações no conteúdo e nos rumos de políticas adotadas; 2) ignoram que a própria distribuição de poder e o significado de interesses dos atores envolvidos na formulação e na execução da política externa podem ser socialmente construídos e relegam a segundo plano os atributos ideacionais historicamente específicos dos agentes, o que os impede de examinar que práticas intersubjetivas e processos de aprendizado e de interação podem transformar o conteúdo e os rumos das políticas externas; e 3) tendem a acreditar que as ideias são meramente reflexos dos desenvolvimentos no mundo material e objetivo e não conseguem captar que tais fatores ideacionais presentes na formulação e na condução da política externa podem ser construções de um discurso particular e poderoso sobre a política de identidade, que segrega a diferença e reproduz a exclusão.

Após identificar as limitações das principais abordagens de política externa que privilegiaram fatores materiais, pretendo examinar, na segunda parte do desenvolvimento do argumento central, algumas das primeiras iniciativas de investigação da relevância dos fatores ideacionais na política externa, principalmente a contribuição dos teóricos cognitivistas (JERVIS, 1993; ROSATI, 2000). Tais autores salientam que o ambiente operacional e material em que os formuladores de decisão estão inseridos afeta o resultado político, mas influencia esse resultado depois de filtrado pelas ideias desses indivíduos acerca deles mesmos, dos demais atores e do contexto em que estão situados. Defendo, seguindo a linha argumentativa de Tetlock e McGuire Jr. (2002, p. 489), que tais abordagens tiveram o mérito de reconhecer que a política externa não se refere ao mundo externo *per se*, mas às ideias e às imagens do mundo externo presente nas mentes daqueles que elaboram decisões políticas, ou seja, às suas representações subjetivas da realidade. Porém, desenvolvo uma crítica a tais abordagens, na qual compartilho a visão de Herz (1994), de que elas concebem que as informações sobre o ambiente operacional desses atores são assimiladas e processadas de acordo com ideias pré-dadas

no quadro cognitivo dos atores, sem referência ao seu processo de construção sociocultural. A consideração de tal processo permitiria, contudo, compreender a constituição de ideias a partir das quais se realizam a seleção das partes relevantes da informação, sua categorização, a avaliação do comportamento de atores e até a conceituação do que vem a ser um comportamento racional.

Na terceira parte do argumento central, defendo que a relevância dos fatores ideacionais vem sendo ampliada nos debates contemporâneos de política externa em razão, principalmente, do desenvolvimento de perspectivas analíticas que alimentam, de diferentes formas, as discussões sobre a relação entre ideias e política externa e buscam sanar as insuficiências e limitações dos estudos estritamente materialistas. Dentre essas perspectivas, cabe destacar a abordagem neoinstitucionalista sobre ideias, as análises construtivistas moderadas e as perspectivas pós-estruturalistas. Primeiramente, a consideração dos impactos dos fatores ideacionais nos resultados políticos pelos teóricos neoinstitucionalistas (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993; IKENBERRY, 1993; NYE JR., 2003) permite desvelar que as ideias são fatores importantes na determinação do comportamento dos principais atores envolvidos na formulação e na execução da política externa, pois elas oferecem mapas que ampliam a clareza desses atores sobre objetivos e a relação entre meios e fins e guiam seu comportamento sob condições de incerteza ao estipularem modelos causais e oferecerem motivações éticas ou morais para a ação. Além disso, os princípios, as visões de mundo e as crenças causais dos atores podem, segundo tal perspectiva, afetar resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio, servindo como pontos focais que definem soluções na falta de um equilíbrio único ou facilitando a coesão de grupos particulares, e generalizar regras ao estarem incorporadas em instituições, dando aos atores incentivos para que tornem suas políticas mais compatíveis às dos outros. Cabe lembrar que Goldstein e Keohane criticam perspectivas que negam a importância das ideias, mas não desafiam a premissa de que os indivíduos atuam de forma racional e autointeressada. Tais au-

tores veem o racionalismo como ponto de partida e mostram que a existência de anomalias empíricas pode ser resolvida quando ideias são levadas em consideração.

A relevância ainda maior dos fatores ideacionais nos debates de política externa é alimentada por abordagens construtivistas moderadas (JEPPERSON et al., 1996; KOWERT; LEGRO, 1996): focando processos sociais de interação e aprendizado e se pautando na suposição de que as estruturas de associação humana são primariamente culturais em vez de fenômenos exclusivamente materiais, essas perspectivas sinalizam que as estruturas ideacionais são elementos importantes que devem ser considerados na investigação da política externa não apenas porque regulam o comportamento político dos Estados, mas porque constroem suas identidades e interesses, de forma que as ideias compartilhadas que definem o que são tais atores são endógenas à interação. Segundo tais autores, os ambientes em que os atores estão inseridos são também ideacionais em vez de somente materiais e não apenas oferecem incentivos para diferentes tipos de comportamento estatal, mas constituem as propriedades básicas desses atores. As identidades são relacionais e são base dos interesses dos Estados, e os atores estabelecem seus interesses nos processos de definição da própria situação. Suas identidades e interesses de política externa são socialmente construídos.

Finalmente, os pós-estruturalistas acreditam que a política externa – entendida convencionalmente como a orientação externa de Estados preestabelecidos com identidades de segurança – pode ser novamente teorizada como uma prática de construção de fronteiras centrais para a produção e a reprodução da identidade em cujo nome ela opera e, com isso, para a cristalização de fatores ideacionais que reforçam práticas de exclusão (CAMPBELL, 1997). Práticas discursivas relacionadas à formulação e à execução da política externa criam ideias que legitimam o poder e a soberania e perpetuam a marginalização e a segregação da diferença. Os elementos de uma identidade de segurança de dentro estão ligados por meio de um discurso de perigo a

ameaças identificadas e localizadas fora. Fronteiras são construídas, espaços são demarcados, *standards* de identidade são incorporados, interpretações da história são privilegiadas e alternativas são marginalizadas. A política externa demarca espaços políticos diferenciados entre identidade e diferença e reproduz ideias que visam a preservação da coesão e da integridade estatal e a exclusão dos *outsiders* (WEBER, 1995). Tais abordagens permitem, assim, desestabilizar categorias mutuamente constitutivas entre dentro e fora e formular uma crítica às práticas logocêntricas modernas de oposição binária.

Tenho consciência de que as três abordagens mencionadas não são as únicas a lidar com a relevância dos fatores ideacionais nos debates de política externa, nem representam corpos coesos de literatura. Porém, em face de sua relevância para as discussões contemporâneas, enfatizarei sua importância no desenvolvimento e na condução dos termos dessas discussões e tratarei de outras perspectivas a partir do diálogo que estabeleceram com essas abordagens. Na próxima seção, pretendo demonstrar as limitações de algumas das principais abordagens que privilegiaram fatores materiais nos debates de política externa e marginalizaram fatores ideacionais. A seguir, apresento algumas das primeiras iniciativas de investigação da importância de tais fatores nas discussões de política externa. Antes de realizar as considerações finais, discutirei a relevância dos elementos ideacionais nos debates contemporâneos da subárea, dando ênfase às abordagens neoinstitucionalistas, construtivistas moderadas e pós-estruturalistas.

As Limitações das Abordagens que Privilegiam Fatores Materiais

Segundo Keohane (1986), o programa de pesquisa realista concebe os Estados como unidades fundamentais de organização política e

considera que os interesses desses atores são calculados em termos de poder – em geral entendido como a habilidade de influenciar os outros e os recursos que podem ser aplicados a fim de exercer tal influência –, relativamente à natureza do sistema internacional em que estão inseridos. Tais atores fazem cálculos de custos e benefícios acerca de cursos alternativos de ação, além de procurarem maximizar sua utilidade esperada sob uma condição de incerteza e sem necessariamente terem informação suficiente sobre as alternativas e os recursos para conduzirem uma revisão completa de todos os caminhos possíveis de ação. No ambiente internacional marcado pela autoajuda e no qual não há instituições supranacionais que controlem esses Estados, as mudanças no comportamento desses atores e os resultados no sistema são explicados pela versão estrutural dessa perspectiva – que o sistematiza nas bases da natureza da política mundial como um sistema anárquico – a partir não da variação das características das unidades, mas da mudança da distribuição de capacidades materiais. O exame da estrutura do sistema internacional permite explicar padrões de comportamento estatais, pois os Estados determinam interesses e estratégias com base nos cálculos de suas posições relativas no sistema. A ligação entre tal estrutura e o comportamento dos atores é dada pela suposição da racionalidade, que permite prever que os líderes responderão aos incentivos e às restrições impostas pelos seus meios (WALTZ, 1979; GRIECO, 1997, p. 165-177).

As perspectivas realistas são primordialmente materialistas, embora realistas clássicos como Morgenthau (1986) considerassem que o poder pode ter objetivos não materiais como o prestígio, e realistas neoclássicos como Wohlforth (1995) argumentassem que o impacto da distribuição de capacidades sobre a política externa é indireto e complexo, pois as capacidades sistêmicas devem ser traduzidas por meio de variáveis intervenientes no nível da unidade, como as ideias e as percepções dos formuladores de decisão sobre as capacidades dos atores envolvidos (ROSE, 1998). Huntington (1996) afirma que,

enquanto os Estados permanecem como os atores centrais na política mundial, os principais conflitos e choques neste cenário ocorrerão entre países e grupos de diferentes civilizações. O autor procurou dar maior destaque a fatores ideacionais em um arcabouço realista. Já Krasner (1978) destaca que a política externa norte-americana é mais motivada pela ideologia do que pela busca do interesse nacional definido em termos estritamente materiais. Porém, a consideração de fatores ideacionais pelas abordagens realistas teve como objetivo permitir a correção de anomalias e introduzir algum tipo de explicação sobre transformações e adaptações no sistema, pois essas perspectivas apontam, em geral, para a racionalização de ações estatais conduzidas com base em interesses materiais não problematizados em um vácuo ideacional, ou, no máximo, apropriam-se de noções ideacionais de forma oportunista, em geral relegando-as à condição de legitimadores de interesses preexistentes ou dados de grupos dominantes autointeressados.

Ao postularem generalizações sobre uma “política de poder” uniforme (JAHN, 2000, p. 7-19), os realistas abstraem em relação aos desenvolvimentos espaço-temporais específicos na constituição dos Estados e do sistema internacional e marginalizam o papel transformador dos fatores ideacionais em dinâmicas historicamente específicas, com isso limitando a antecipação e a explicação da mudança. Com base em uma concepção estática e determinista sobre a recorrência do sistema internacional, marginalizam o papel de fatores ideacionais em um processo dinâmico de construção social de identidades e interesses dos Estados. Ao conceber as identidades como exógenas à interação entre esses Estados no nível internacional, marginalizar a prática social dos agentes e negligenciar os efeitos constitutivos da estrutura, as perspectivas realistas, de forma geral, não desenvolvem uma abordagem que envolva o processo ideacional e cultural e, por isso, demonstram tanta dificuldade no entendimento das mudanças, limitando-se a enfatizar a “seleção natural” no nível

internacional e se preocupando excessivamente com a dimensão material.

Na efervescência intelectual das décadas de 1970 e 1980, grande parte das críticas feitas aos realistas incidia sobre o pouco espaço oferecido para mudanças sistêmicas proporcionadas pelas unidades e a marginalização da política doméstica na definição das decisões estatais. Nesse contexto, estudos sobre política burocrática – em especial o modelo da política burocrática de Allison (1971) – ganharam espaço nos debates de política externa ao explicarem as decisões estatais pelo jogo de negociação, por meio de circuitos regularizados, entre atores governamentais e sociais que têm poder distinto sobre questões particulares e objetivos separáveis em subjogos diversos. O modelo da política burocrática examina o mecanismo interno do governo que faz escolhas no ambiente internacional e verifica que as posições de cada jogador nos canais de ação política definem suas vantagens e desvantagens, bem como suas obrigações. Na hierarquia governamental, cada indivíduo deve olhar *para baixo*, identificando opções para preservar margem de manobra; *para o lado*, a fim de manter o compromisso dos outros indivíduos e atraí-los para sua coalizão; e *para cima*, de modo a certificar os superiores de que sua posição é a melhor (ALLISON, 1971, p. 144-177).

A grande questão é que, quando o conflito de posições e a competição ocorrem, eles podem ser resultado não de diferentes objetivos burocráticos entre os formuladores de decisão, mas de visões de mundo, princípios e crenças diferentes, tendo em vista que indivíduos podem diferir sobre a forma como atingir os mesmos objetivos. Embora Allison afirme que reconhece a importância de crenças diferentes, ele não distingue entre os conflitos causados por diferenças de ideias e os causados por diferenças de objetivos burocráticos. Segundo Bendor e Hammond (1992, p. 314-316), a análise do autor acaba concentrando-se em fatores burocráticos e tendendo a ignorar as ideias dos participantes no processo de política externa. Ao margina-

lizar os fatores ideacionais e enfatizar as formas como as posições burocráticas definem a ação dos formuladores de decisão nos processos de barganha para a formação da política externa, Allison relega a segundo plano o fato de que os elementos ideacionais como valores, crenças e princípios podem evidenciar para tais atores a relação entre meios e fins no processo de formulação da decisão, bem como oferecer a eles orientações morais e éticas para suas ações ou modelos de atuação para situações de incerteza estratégica.

Na perspectiva dos “jogos de dois níveis”, forças nacionais perseguem seus interesses em nível doméstico pressionando o Executivo para que adote medidas favoráveis, enquanto este procura ampliar poder de barganha formando coalizões entre elas. Em nível internacional, o Executivo procura satisfazer interesses domésticos, enquanto tenta minimizar consequências adversas dos desenvolvimentos externos (PUTNAM, 1988, p. 434). De forma distinta a abordagens que enfocam exclusivamente demandas internas ou a lógica sistêmica do “interesse nacional” pré-dado e que tratam os níveis doméstico e internacional como superpostos, tal perspectiva permite a criação de um arcabouço complexo para a análise do impacto combinado dos fatores internos e externos na negociação internacional (MORAVCSIK, 1993, p. 15). Analiticamente, Putnam (1988, p. 436-438) decompõe esse processo em Nível I – barganha entre negociadores na mesa internacional – e Nível II – discussões, na esfera doméstica, acerca do consentimento para as propostas do Executivo –, de forma que a necessidade desse consentimento no Nível II afeta a barganha no I. Um jogador maximizador de utilidade procura, por exemplo, convencer negociadores da outra parte de que suas propostas serão aprovadas, além de tentar reestruturar o jogo ou alterar posições dos outros sobre custos e benefícios dos entendimentos propostos. Seus principais objetivos são a busca de maximização de recursos políticos e a minimização de perdas potenciais. Os negociadores podem mudar o equilíbrio de poder no nível doméstico em favor de

políticas que preferem por razões exógenas (PUTNAM, 1988, p. 440-457).

A proposta de Putnam é conceber os membros do Executivo não somente como passivos registradores políticos das demandas internas nem apenas como políticos reativos a pressões sistêmicas. Porém, ao estabelecerem a mediação entre essas pressões, tais indivíduos podem operar sob condições de incerteza estratégica, e suas ideias poderiam estipular modelos causais e oferecer motivações para a ação. Contudo, o impacto desses elementos ideacionais sobre os resultados políticos é subteorizado nessa perspectiva, e as ideias incorporadas em instituições que distribuem poder entre os atores domésticos são relegadas a segundo plano. Putnam também ignora que o significado das preferências políticas dos atores envolvidos no processo de negociação internacional e nos procedimentos domésticos de ratificação pode ser construído por ideias desses atores sobre a importância da cooperação, o papel das instituições e a natureza do próprio sistema internacional. O autor marginaliza o tratamento de processos culturais de aprendizado e de interação, que constroem preferências políticas e podem modificar o conteúdo e os rumos das negociações internacionais.

Neste mapeamento de algumas das principais abordagens exclusiva ou predominantemente materialistas nos debates de política externa, fica clara sua capacidade limitada de explicar possíveis modificações no conteúdo e nos rumos de políticas adotadas, pois, ao ignorarem ou marginalizarem os fatores ideacionais, não estão dotadas de meios para uma explicação precisa de como atores podem agir em situações de incerteza. Além disso, não são capazes de explorar a dinâmica do processo de transformação das identidades e interesses desses atores, nem mesmo os processos pelos quais se definem os significados dos interesses de cada um e as características das instituições que distribuem poder entre eles. Uma outra lacuna central em todas essas abordagens materialistas é o fato de que não conseguem captar que tais

ideias não apenas refletem eventos no mundo material, mas podem estar inseridas em um contexto de definição de múltiplas estratégias de construção da alteridade. Práticas discursivas dão origem a ideias incorporadas na formulação da política externa, as quais podem definir espaços políticos diferenciados entre identidade e diferença e ter como efeito a reprodução da lógica de exclusão do Outro.

As Primeiras Abordagens

A consideração de fatores ideacionais nos debates de política externa já pode ser percebida no texto inaugural da área, o artigo de Snyder et al. (1961). Na primeira aplicação sistemática de uma estrutura de processo decisório às Relações Internacionais no contexto da revolução behaviorista, tais autores apontavam para o exame de variáveis cognitivas e ideacionais formadoras da política externa (HERZ, 1994, p. 76). Ao trazerem o conceito de “definição da situação” pelos formuladores de decisão, Snyder et al. (1961) chamavam a atenção para fatores ideacionais que permitem a tais atores definir a forma como se relacionam com os outros, os objetivos possíveis, as maneiras possíveis e os termos em que meios e fins são relacionados em estratégias de ação sujeitas aos fatores relevantes da situação.

Sprout e Sprout (1961) propuseram a distinção entre os ambientes operacional e psicológico em que operam os formuladores de decisão, argumentando que os fatores materiais somente influenciam as atitudes e as decisões que compõem a política externa na medida em que são percebidos e considerados pelo aparato ideacional dos formuladores de decisão no processo de formação dessa política. No contexto de busca de uma teoria geral de política externa pelos comparativistas nas décadas de 1960 e 1970, Brecher (1972) e seus associados (BRECHER et al., 1969) propuseram que o ambiente operacional somente influencia as decisões de política externa depois de filtrado pelas ideias, imagens e prismas atitudinais dos formuladores de decisão. O trabalho de Carlsnaes (1986) sobre política externa e ideo-

logia desvelou a separação entre a dimensão situacional de condições objetivas e materiais e a dimensão de disposição e intenção, que remete a ideias, valores e motivações dos atores. Já Holsti (1962) inovou ao discutir o papel das imagens nacionais que sistematizam as ideias e as percepções sob a forma de guias de comportamento, viabilizando o estabelecimento de objetivos e a ordenação de preferências. Os trabalhos sobre motivações emocionais também apontavam para a relevância crescente dos fatores ideacionais nos debates de política externa, particularmente o de Janis (1982), que argumenta que os constrangimentos emocionais e ideacionais no contexto de pequenos grupos de formuladores de decisão inibem avaliações precisas do mundo real (HERZ, 1994, p. 77-78).

Explorando os aspectos psicológicos dos formuladores de decisão, os cognitivistas foram alguns dos primeiros teóricos a enfatizar a relevância dos fatores ideacionais na política externa. Eles destacaram que as mentes desses indivíduos contêm ideias e modelos complexos e relacionados, como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, estilo e memória (HUDSON, 2005, p. 10-11), e examinaram o processamento da informação pelos agentes humanos. Segundo Tetlock e McGuire Jr. (2002, p. 489-490), o núcleo duro do programa de pesquisa cognitivista consiste da suposição central de que o ambiente internacional impõe demandas pesadas de processamento da informação sobre formuladores de decisão, que, tendo que lidar com informações incompletas sobre intenções e capacidades dos outros, devem escolher entre opções que variam em muitas dimensões de valor incomensuráveis e trabalhar sob condições de estresse e pressão do tempo. Tais formuladores de decisão são vistos como processadores de informação com capacidade limitada, que recorrem a estratégias simplificadoras para lidar com complexidade, incerteza e trocas com o mundo que os confronta. A política externa não se refere ao mundo externo *per se*, mas à imagem simplificada do mundo externo construído nas mentes daqueles que elaboram decisões políticas, em um

contexto de suas ideias e representações subjetivas da realidade (TETLOCK; MCGUIRE JR., 2002, p. 489).

Segundo Rosati (2000, p. 52-53), tais autores enfatizam as estruturas cognitivas de crenças, evidenciando que a mente tende a consistir em muitas ideias e representações mentais que são internamente estruturadas em torno de crenças mais centrais. Enquanto as principais abordagens cognitivas nas décadas de 1950 e 1960 colocavam o indivíduo como um “buscador de consistência” motivado a reduzir discrepâncias entre crenças e manter sistemas coerentes de ideias internamente consistentes (FESTINGER, 1957; MCGUIRE, 1969), os teóricos da cognição social e dos esquemas inseridos no contexto da “revolução cognitiva” iniciada na década de 1970 concebiam tal indivíduo como um *cognitive miser*, supondo que os sistemas de crenças individuais eram mais fragmentados internamente. Isso sinalizava para um entendimento mais complexo e sofisticado da natureza das atitudes e destacava que as mentes dos indivíduos são limitadas na sua capacidade de processar informação; por isso, optam por atalhos e adotam esquemas (FISKE; TAYLOR, 1991; MILBURN, 1991).

Um dos principais trabalhos inseridos no contexto da “revolução cognitiva” foi o de Jervis (1976), que ressaltava que as percepções do mundo e dos outros atores podem divergir da realidade em modelos que podem ser detectados e por razões que podemos entender. Jervis apontava, assim, para a investigação dos mecanismos psicológicos que influenciam o processo decisório ao considerar a influência de percepções e falsas percepções sobre preferências por determinadas escolhas políticas. A análise proposta pelo autor debruça-se sobre os mecanismos que filtram a informação incorporada por agentes decisórios, e é nesse contexto que se torna possível observar que informações são assimiladas de acordo com ideias, expectativas e crenças já presentes no quadro cognitivo dos atores (HERZ, 1994, p. 77).

A pesquisa representacional – que se debruçou sobre as suposições que os indivíduos fazem deles mesmos e dos outros, os objetivos e os valores que estão na base da política externa, como o mapeamento cognitivo (AXELROD, 1976) e os códigos operacionais (GEORGE, 1979) – e a pesquisa procedimental – que buscou identificar leis do funcionamento cognitivo que enfocam como formuladores de decisão pensam sobre as questões (JERVIS, 1976) – nos estudos de análise cognitiva tiveram importância fundamental na consolidação e na ampliação da discussão acerca dos fatores ideacionais nos principais debates de política externa. Porém, como aponta Herz (1994, p. 78-81), tais abordagens se concentraram nos mecanismos psicológicos que criam obstáculos à realização do cálculo racional, examinando-os como resultados de processamento imperfeito da informação, patologias do processo decisório e desencontro entre imagens e realidade que perturbam o processo de deliberação e impedem a adequação de estratégias de ação a objetivos. Contudo, os atributos socio-culturais que precedem o momento em que se inicia o processo de deliberação “são minimizados ou aparecem como um adendo ao eixo explicativo” (HERZ, 1994, p. 80). Tais estudos concebem que as informações sobre o ambiente operacional desses atores são assimiladas e processadas de acordo com ideias preexistentes em seu quadro cognitivo, sem que se debrucem sobre o processo de construção sociocultural desses atores. Rosati (2000, p. 71-72) reconhece que as diferenças culturais acentuam a probabilidade de percepções equivocadas e de falhas de comunicação, mas reafirma que as pessoas compartilham predisposições cognitivas básicas, relegando a segundo plano o processo de constituição sociocultural. A marginalização desse processo nas abordagens cognitivas tem como efeito a dificuldade dessas abordagens em compreender como se constroem as ideias a partir das quais os atores selecionam partes da informação que consideram relevantes, categorizam tal informação, avaliam o comportamento dos outros e até mesmo conceituam o que vem a ser um comportamento racional.

Os Fatores Ideacionais nos Principais Debates Contemporâneos

A relevância dos fatores ideacionais vem sendo ampliada nos debates de política externa por perspectivas como a abordagem neoinstitucionalista sobre ideias, as análises construtivistas moderadas e os estudos pós-estruturalistas. Na primeira abordagem, Goldstein e Keohane (1993) enfatizaram que as ideias – entendidas como crenças mantidas pelos indivíduos – influenciam a política quando oferecem mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre meios e fins, afetam resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio ou generalizam padrões de comportamento ao estarem incorporadas em instituições. Segundo tais autores, as ideias podem ser de três tipos: a) visões de mundo, que afetam a vida social de múltiplas formas ao longo do tempo, como as religiões e a concepção westfaliana de soberania; b) princípios, que remetem a ideias normativas que especificam critérios para distinção entre certo e errado; e c) crenças causais, que se referem a relações de causa e efeito que derivam da autoridade do consenso compartilhado de elites reconhecidas, como cientistas ou líderes espirituais, por exemplo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 8-11).

Nessa perspectiva, as ideias podem funcionar como mapas, pois, quando vemos a política como uma arena em que atores enfrentam incertezas contínuas sobre interesses e a forma como os maximizar, tais fatores ideacionais servem ao propósito de guiar o comportamento ao estipularem modelos causais e oferecerem motivações éticas ou morais para a ação. Mais especificamente, as crenças causais respondem diretamente à incerteza reduzindo-a, enquanto os princípios permitem às pessoas comportar-se decisivamente, apesar da incerteza causal. Os princípios podem, inclusive, mudar o foco para questões morais e afastá-las das instrumentais, que se concentram em interesses materiais e poder (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993,

p. 13-16). Aplicando tal perspectiva, Ikenberry (1993) argumenta que, em face da incerteza acerca dos rumos da ordem internacional pós-1945, as ideias keynesianas definiram concepções do interesse norte-americano e permitiram a legitimação do seu poder hegemônico na segunda metade do século XX.

Os fatores ideacionais podem também operar, segundo Goldstein e Keohane (1993, p. 17-23), como pontos focais em um contexto de interação estratégica, em que determinados jogos apresentam equilíbrios múltiplos, como o jogo da galinha. Nessas situações, as ideias podem ser a chave para se estabelecer o resultado de um jogo, pois os jogadores devem escolher entre resultados que representam ótimos de Pareto para todos, mas não há critérios internos ao jogo nos quais possam basear a escolha. Ademais, as ideias incorporadas em instituições têm papel na generalização das regras e na ligação de áreas temáticas. Quando a ação coletiva requer persuasão em vez de mera coerção e a consistência da política é demandada na base de princípios institucionalizados na forma de regras, os fatores ideacionais podem oferecer aos atores mais incentivos para que tornem suas políticas mais compatíveis às dos outros e às normas reinantes, pois assim eles podem ser mais bem-sucedidos em fóruns internacionais. Ao aplicar tal abordagem, Sikkink (1993) também ressalta que Estados podem reagir de formas distintas a circunstâncias materiais semelhantes em face de diferenças fundamentais nas crenças normativas sobre políticas, internalizadas em suas instituições sociais. Em uma linha argumentativa bem próxima à de Goldstein e Keohane (1993), Nye Jr. (2003) afirma que o *soft power* norte-americano emerge da atratividade dos ideais políticos e da cultura do país e que, quando as políticas dos EUA parecem legítimas para os demais e as instituições internacionais são valorizadas, seu *soft power* pode ser ampliado, garantindo a cooperação com os demais Estados a fim de lidar com questões transnacionais que requerem a ação coletiva.

Goldstein e Keohane (1993, p. 3-8, 29-30) criticam perspectivas que negam a relevância dos fatores ideacionais, mas é importante lembrar que não desafiam a premissa de que os indivíduos atuam racionalmente. Tais autores dão maior importância às ideias que as abordagens estritamente materialistas, mas se limitam a mostrar que a existência de anomalias empíricas pode ser resolvida quando ideias são levadas em consideração. Nesse sentido, tais autores sinalizam que mudanças políticas podem ser influenciadas por fatores ideacionais tanto porque novas ideias emergem como porque ocorrem mudanças nas condições materiais subjacentes que afetam o impacto das ideias existentes. Além disso, reconhecem que fatores ideacionais em geral se tornam mais eficazes politicamente apenas em conjunção com outras mudanças, tanto nos interesses materiais como nas relações de poder. Tais autores, segundo Wendt (1999, p. 19), exemplificam a perspectiva dominante no *mainstream* das Relações Internacionais quanto ao tratamento dos fatores ideacionais: Goldstein e Keohane (1993) tratam ideias predominantemente como variáveis intervenientes entre poder/interesse e resultados políticos, de forma que poder e interesse ainda são os elementos explicativos mais importantes, e a ênfase é dada nos efeitos dessas ideias, não nas suas fontes ou no seu processo de constituição. Já autores como Yee (1996) se interessaram pelos efeitos causais das ideias sobre políticas, mas seus efeitos constitutivos permaneceram relegados a segundo plano pelas abordagens do *mainstream*.

As abordagens construtivistas moderadas ofereceram relevância ainda maior aos fatores ideacionais. Katzenstein (1996, p. 4) ressalta que a abordagem de Jepperson et al. (1996) permite a investigação de fatores subestimados pelo *mainstream* na definição da política externa: o contexto cultural e institucional da política e a construção da identidade do Estado e outros atores políticos. Com o objetivo de examinar a construção da política de segurança nacional e da política externa, Jepperson et al. (1996, p. 33-37, 52-57) partem da suposição

central de que os ambientes de segurança em que Estados estão envolvidos são também culturais e institucionais, não apenas materiais. O ambiente cultural internacional em que as políticas externa e de segurança nacional são formuladas é dividido em camadas, como: as instituições formais e os regimes de segurança; a cultura política mundial, como as regras de soberania e o direito internacional; e os padrões internacionais de amizade e inimizade. Tais ambientes culturais não apenas prescrevem, proíbem e regulam comportamentos, mas definem e constituem as características básicas estatais. Eles podem alterar as perspectivas dos Estados para a garantia da sua própria sobrevivência e conduzir à mudança do perfil da “condição de Estado” (*statehood*) ao longo do tempo. Elementos ideacionais como as normas internacionais estabelecem expectativas sobre quem são os atores em um ambiente particular e sobre como esses atores específicos vão se comportar. Como destacam Kowert e Legro (1996, p. 461), tais normas podem ter efeitos sobre os interesses, definir a consciência sobre as ligações entre interesses e comportamentos e exercer impacto sobre outras estruturas normativas.

A partir dessas orientações iniciais, os argumentos principais desenvolvidos por Jepperson et al. (1996, p. 52-57) sinalizam que os elementos culturais ou institucionais do ambiente dos Estados – normas, valores, regras e modelos que definem quais entidades e atores existem em um sistema e como operam e se relacionam – afetam os interesses de segurança nacional e as suas políticas externas. Além disso, argumentam que elementos ideacionais dos ambientes global ou doméstico² constituem identidades, aqui entendidas como construções variadas da condição de nação – *nationhood*, ou seja, ideologias que variam de nação para nação sobre a distinção coletiva – e da condição de Estado – *statehood*, que remete à variação na forma como a soberania estatal é desenvolvida domesticamente e projetada internacionalmente. Os autores também concebem que mudanças na identidade estatal constroem interesses de segurança nacional e as políticas externas dos Estados, e que as configurações da identidade

estatal afetam as estruturas normativas interestatais, como os regimes ou as comunidades de segurança. Nesse processo, as políticas externas adotadas pelos Estados também reproduzem e reconstroem a estrutura cultural e institucional. Com base em Jepperson et al. (1996), autores como Finnemore (1996) e Kier (1996) concentraram-se no conteúdo institucional dos ambientes em que os Estados agem – examinando, por exemplo, intervenções humanitárias e culturas estratégicas e organizacionais das Forças Armadas, respectivamente –, ao passo que outros como Berger (1996), Risse-Kappen (1996) e Barnett (1996) iluminam os processos de construção de identidades e interesses dos atores nesses contextos.

Embora tais abordagens imputem um conteúdo ideacional maior aos ambientes e aos atores do que as perspectivas materialistas e concebiam que ideias definem o significado e o conteúdo do poder e do interesse, Smith (2001) critica-as destacando que elas preservam a ambiguidade da relação entre os fatores materiais e ideacionais: essas perspectivas ressaltam que o ideacional constitui o material, mas, em certos momentos, parecem conceber elementos pré-sociais e exploram que o material pode ter poder causal independente. Além disso, Smith também ressalta que tais abordagens redefinem o significado de teoria constitutiva para que se torne um adendo à teoria causal. Em uma outra perspectiva, tanto Smith como Kubáľková (2001) defendem que o mundo social no qual atores – independentemente de quem sejam – operam é governado pela linguagem e pelas regras. Em face disso, o construtivismo orientado pelas regras (ONUF, 1998) poderia ser uma melhor alternativa para o estudo de política externa, pois enfoca indivíduos, sociedade e regras que os ligam, e a análise de política externa aparece nessa interface. Tais regras definem quem são os agentes na sociedade e, para Onuf (1998) e Kubáľková, esses podem ser pessoas. Embora diga que as coletividades sociais podem ser agentes, Onuf sabe que tais coletividades não são pré-sociais; elas são produzidas pelas práticas dos indivíduos orientados pelas regras.

Já as perspectivas pós-estruturalistas (CAMPBELL, 1997; DOTY, 1993; WEBER, 1995) permitem trazer à tona o poder e a eventualização. Em uma inclinação foucaultiana, tais abordagens salientam que discursos de conhecimento sobre “razão” ou “verdade” não remetem a noções subjacentes ou fundacionais, mas são gerados como exercícios de controle em circunstâncias históricas específicas. Elas sinalizam a possibilidade de desestabilização de categorias mutuamente constitutivas entre dentro e fora cristalizadas por fatores ideacionais e a implementação da crítica às práticas logocêntricas modernas de oposição binária. Desvelam também que a preservação da integridade soberana foi possível a partir do estabelecimento de hierarquias em circunstâncias espaço-temporalmente específicas. Nessas hierarquias, o sujeito moderno coloca-se como centro interpretativo soberano, uma “realidade maior e privilegiada” ou uma “presença não problematizada”, e o “Outro” é concebido em referência a tal centro, compreendido como uma negação dessa identidade e objetificado em um processo de produção do exterior pelo sujeito (WALKER, 2005, p. 4-6). A reprodução de fronteiras é, nessa visão, um discurso político, no qual a soberania estatal determinou o que podemos falar, pensar e ser por meio de uma “geometria”, uma divisão espacial que exclui o Outro. Por meio do estabelecimento de fronteiras artificiais, a soberania impôs obstáculos entre o interno e o externo, a identidade e a diferença, e serviu como um mecanismo de exclusão e de promoção de uma lógica totalizante, fixando referenciais e criando espaços políticos diferenciados ao recorrer à ontologia que separa Eu e Outro (WALKER, 1993, 2005). O paradigma da soberania disciplina a ambiguidade e a contingência da história ao diferenciar, hierarquizar e normalizar o local em que opera, mas isso não ocorre com referência a uma fundação pré-dada.

Como o Estado moderno é o receptáculo da soberania, a reprodução dessa soberania é necessária para a legitimidade da própria comunidade moderna. Weber (1995) aponta que não há um Estado soberano

“natural” justamente porque não há uma fundação “natural” da soberania; nesse contexto, a autora ressalta que a política externa – em especial aquela voltada para práticas de intervenção – permite “escrever o Estado”, criando práticas discursivas que legitimem o poder e a soberania e consolidando ideias que segregam a diferença presente fora dele. Shapiro (2004) corrobora tal visão, demonstrando que a soberania não é um conceito estável por não possuir uma significação ontológica preestabelecida: o Estado é uma construção de práticas simbólicas, ideacionais e discursivas. Sua autoridade mostra-se interpretativa e performática, de forma que “atua” visando a preservação de seu status ontológico e prático. Já Doty (1993) destaca a natureza produtiva do poder, o qual opera constituindo modos particulares de subjetividade e disposições interpretativas. Ao desestabilizar a hierarquia estabelecida pela política norte-americana de contrainsurgência em relação aos filipinos, a autora desnaturaliza supostas fundações dos discursos dominantes da política externa, permitindo verificar a artificialidade das relações entre identidade e diferença e conceber a construção social da alteridade como fruto de um discurso de poder historicamente situado.

Campbell (1997, p. 68-71) ressalta que a “política externa” – com iniciais minúsculas – refere-se a uma performance política produtora de fronteiras, ou seja, a uma prática política que torna “externos” certos eventos e atores, não apenas situados em oposição a uma entidade social que é vista como pré-dada em abordagens do *mainstream*, mas construídos a partir de práticas que também constituem o doméstico. Ela é, na verdade, parte de um processo múltiplo que disciplina a subjetividade ao inserir o homem em uma organização espaço-temporal de dentro e fora, que localiza os perigos ao homem em termos de ameaças que emergem de outras sociedades domésticas e cristaliza ideias que marginalizam e excluem o Outro. O autor argumenta que a tradução dos desafios e dos dilemas da política internacional como ameaças a uma identidade supostamente pré-dada e bem definida na

forma de um Estado cumpre uma função interpretativa e política particular: a preservação da integridade do Eu e o seu autoconhecimento na relação com seu próprio entendimento do que a objetividade deve ser. Tal tratamento depreciativo da diferença, segundo a crítica de Campbell (1997), viabiliza a resolução de dilemas e contradições no enfrentamento de novas ameaças e a oferta de justificativas para a ação disciplinadora do Outro. Já a “Política Externa” – com iniciais maiúsculas – tem base no Estado e aparece na forma como é convencionalmente entendida na disciplina, operando para reproduzir a constituição da identidade possível pela “política externa” e conter os desafios à identidade. É, assim, ligada à reprodução da identidade e à contenção dos desafios a ela (CAMPBELL, 1997, p. 68-71).

Considerações Finais

As perspectivas analíticas examinadas na seção anterior ampliam a relevância dos fatores ideacionais nos debates em análise de política externa, mas de forma alguma representam a totalidade de abordagens que ressaltam a importância desses elementos. Kaarbo (2003, p. 159-163) destaca que novas tendências vêm estimulando a consideração dos fatores ideacionais na subárea. Dentre elas, cabe destacar a conexão entre estudos construtivistas sobre identidade estatal e a pesquisa prévia na teoria de papéis de Holsti (1962): abordagens sobre a natureza e o conteúdo dos papéis, as condições sob as quais afetam a política externa e as fontes dos papéis poderiam ajudar a dirigir a pesquisa sobre identidade (CHAFETZ et al., 1996). Além disso, os estudos sobre identidade e política externa vêm fazendo mais uso da pesquisa psicológica, como análises sobre crenças e imagens. Embora muitos que trabalham com o conceito de identidade tentem evitar o nível individual ou psicológico, a identidade mantém-se um conceito fundamentalmente psicológico, pois diz respeito à forma como pessoas ou Estados veem a eles mesmos e aos outros (HOPF, 2002). A pesquisa sobre identidade pode também ser colocada em um contex-

to de formulação da decisão e das influências domésticas à política externa, permitindo-se a ligação entre as análises sobre estruturas sociais e ideacionais e estudos de política burocrática.

Notas

1. A expressão “construtivismo moderado” remete às perspectivas que buscam analisar os processos sociais pelos quais as identidades são construídas (WENDT, 1999) e as normas sociais são desenvolvidas (KATZENSTEIN, 1996). No caso das abordagens voltadas especificamente para a análise de política externa, refiro-me primordialmente às obras de Jepperson et al. (1996), Barnett (1996), Berger (1996), Finnemore (1996), Kier (1996) e Risse-Kappen (1996). O termo “moderado” é principalmente aplicado pelos críticos pós-positivistas dessas abordagens, que veem que a proposta desses autores rompe o compromisso crítico em relação às abordagens positivistas do *mainstream*, em um momento em que parecem buscar a construção de pontes com tais abordagens mais conservadoras. Perspectivas construtivistas mais críticas ao *mainstream*, principalmente o construtivismo orientado pelas regras (ONUF, 1998; KUBÁLKOVÁ, 2001), serão apresentadas mais adiante neste artigo.

2. Ao contrário da abordagem de Wendt, esta permite a investigação precisa do contexto institucional doméstico no exame da constituição de identidade estatal. Em obra posterior, Wendt (1999) concebe os Estados como atores corporativos, ou seja, entidades auto-organizáveis cujas estruturas internas conferem capacidades para ação coletiva institucionalizada. As identidades permitem a mobilização de fatores culturais, materiais e intelectuais que dão capacidade de ação a esse Estado.

Referências Bibliográficas

ALLISON, G. T. Model III: governmental politics. In: _____. **Essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown, 1971. p. 162-181.

AXELROD, R. The analysis of cognitive maps. In: ____ (Ed.). **Structure of decision**: the cognitive maps of political elites. Princeton: Princeton University Press, 1976. p. 55-73.

BARNETT, M. Identity and alliances in the Middle East. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security**: norms and identity in world politics. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 400-447.

BENDOR, J.; HAMMOND, T. H. Rethinking Allison's models. **American Political Science Review**, v. 86, n. 2, p. 301-322, 1992.

BERGER, T. Norms, identity, and national security in Germany and Japan. In: KATZENSTEIN, P. J. **The culture of national security**: norms and identity in world politics. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 317-356.

BRECHER, M. **The foreign policy system of Israel**: setting, images, process. Londres: Oxford University Press, 1972.

____; STEINBERG, B.; STEIN, J. A framework for research on foreign policy behavior. **Journal of Conflict Resolution**, v. XIII, n. 1, p. 75-101, mar. 1969.

CAMPBELL, D. Foreign policy and identity. In: _____. **Writing security**: United States foreign policy and the politics of identity. Revised edition. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p. 53-72.

CARLSNAES, W. **Ideology and foreign policy** – problems of comparative conceptualization. Nova Iorque: Basil Blackwell, 1986.

CHAFETZ, G.; HILLEL, A.; GRILLOT, S. Role theory and foreign policy: Belarussian and Ukrainian compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. **Political Psychology**, n. 17, p. 727-757, 1996.

DOTY, R. L. Foreign policy as social construction: a post-positivist analysis of U.S. counter-insurgency policy in the Philippines. **International Studies Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 297-320, 1993.

FESTINGER, L. A. **A theory of cognitive dissonance**. Stanford: Stanford University Press, 1957.

FINNEMORE, M. Constructing norms of humanitarian intervention. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 153-185.

FISKE, S.; TAYLOR, S. **Social cognition**. Nova Iorque: McGraw Hill, 1991.

GEORGE, A. The operational code. In: FALKOWSKI, L. S. (Ed.). **Psychological models in international politics**. Boulder: West View Press, 1979.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: _____ (Ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.

GRIECO, J. Realist International Theory and the study of world politics. In: DOYLE, M. W.; IKENBERRY, G. J. (Ed.). **New thinking in International Relations Theory**. Boulder, CO: Westview Press, 1997. p. 163-201.

HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. **Contexto Internacional**, v. 16, n. 1, p. 75-89, jan./jun. 1994.

HOLSTI, O. The belief system and national images. **Journal of Conflict Resolution**, n. 3, p. 244-252, 1962.

HOPF, T. Constructivism at home: theory and method. In: _____. **Social construction of international politics: identities and foreign policies**, Moscow, 1955 and 1999. Nova Iorque: Cornell University Press, 2002.

HUDSON, V.M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2005.

HUNTINGTON, S. **The clash of civilizations and the remaking of world order**. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1996.

IKENBERRY, G. J. Creating yesterday's new world order: Keynesian "new thinking" and the Anglo-American postwar settlement. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p. 57-86.

JAHN, B. **The cultural construction of international relations: the invention of the state of nature**. Nova Iorque: Palgrave, 2000.

JANIS, I. **Groupthink**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.

JEPPERSON, R.; WENDT, A.; KATZENSTEIN, P. J. Norms, identity, and culture in national security. In: KATZENSTEIN, P. J. **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 33-75.

JERVIS, R. **Perception and misperception in international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

_____. Perception and misperception in international politics. In: VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. (Ed.). **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Nova Iorque: Macmillan Publ. Co, 1993. p. 286-304.

KAARBO, J. Foreign policy analysis in the twenty-first century: back to comparison, forward to identity and ideas. In: GARRISON, J. (Ed.). Foreign policy analysis in 20/20: a symposium. **International Studies Review**, v. 5, n. 2, p. 156-163, 2003.

KATZENSTEIN, P. J. Introduction: alternative perspectives on national security. In: _____. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 1-32.

KEOHANE, R. O. Theory of world politics: structural realism and beyond. In: _____. (Ed.). **Neorealism and its critics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986.

KIER, E. Culture and French military doctrine before World War II. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 186-221.

KOWERT, P.; LEGRO, J. Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 451-497.

KRASNER, S. **Defending the national interest: raw materials investment and U.S. foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

KUBÁLKOVÁ, V. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: _____. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova Iorque: M. E. Sharpe, 2001. p. 15-34.

MCGUIRE, W. J. The nature of attitudes and attitude change. In: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (Ed.). 2. ed. vol. 3. **The handbook of social psychology**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1969. p. 136-314.

MILBURN, M. **Persuasion and politics**. The social psychology of public opinion. Monterrey: Brooks, 1991.

MORAVCSIK, A. Introduction: integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, P.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. (Ed.). **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1993. p. 3-42.

MORGENTHAU, H. **Política entre las naciones** – la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

NYE JR., J. S. U.S. power and strategy after Iraq. **Foreign Affairs**, v. 82, n. 4, jul./ago. 2003.

ONUF, N. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International relations in a constructed world**. Armonk, Nova Iorque: M. E. Sharpe, 1998. p. 58-77.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RISSE-KAPPEN, T. Collective identity in a democratic community: the case of NATO. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 357-399.

ROSATI, J. A. The power of human cognition in the study of world politics. **International Studies Review**, v. 2, n. 3, p. 45-75, 2000.

ROSE, G. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, out. 1998.

SHAPIRO, M. **Methods and nations: cultural governance and the indigenous subject**. Nova Iorque: Routledge, 2004.

SIKKINK, K. The power of principled ideas: human rights policies in the United States and Western Europe. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p. 139-170.

SMITH, S. Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova Iorque: M. E. Sharpe, 2001. p. 38-55.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. The decision-making approach to the study of international politics. In: ROSENAU, J. N. (Ed.). **International politics and foreign policy**. Nova Iorque: Free Press, 1961. p. 186-192.

SPROUT, H.; SPROUT, M. Environmental factors in the study of international politics. In: ROSENAU, J. N. (Ed.). **International politics and foreign policy**. Nova Iorque: Free Press, 1961. p. 41-56.

TETLOCK, P. E.; MCGUIRE JR., C.B. Cognitive perspectives on foreign policy. In: IKENBERRY, G. J. (Ed.). **American foreign policy: theoretical essays**. Nova Iorque: Longman, 2002. p. 488-500.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside: International Relations as political theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

———. The doubled outsides of the Modern International. **5th International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations**. C.a.N. Fifth International Conference on Diversity in Organizations. Beijing, 2005.

WALTZ, K.N. **Theory of international politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WEBER, C. **Simulating Sovereignty: intervention, the state and symbolic exchange**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOHLFORTH, W. Realism and the end of the Cold War. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 3-41, 1995.

YEE, D. The causal effects of ideas on policies. **International Organization**, v. 50, n. 1, p. 69-108, inverno 1996.

Resumo

Da Redução da Incerteza Estratégica à Perpetuação da Exclusão: A Relevância dos Fatores Ideacionais na Análise de Política Externa

O objetivo do artigo é discutir a relevância dos fatores ideacionais nos debates da subárea de análise de política externa. O argumento central aponta que os fatores ideacionais assumem relevância crescente nos debates de política externa, porque um número cada vez maior de especialistas da subárea de análise de política externa – predominantemente autores neoinstitucionalistas, construtivistas “moderados” e pós-estruturalistas envolvidos nessas discussões – concebeu que as ideias podem ter impacto sobre o conteúdo e os rumos de políticas externas ao oferecer mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre meios e fins em condições de incerteza, afetar resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio e generalizar padrões de comportamento quando incorporadas em instituições (enfoque neoinstitucionalista). Podem também regular o comportamento político dos Estados e construir suas identidades e interesses de política externa, de forma que tais fatores ideacionais podem ser vistos como endógenos à interação. Os ambientes em que os atores estão envolvidos podem ser concebidos como ideacionais em vez de apenas materiais e constituir as propriedades básicas desses atores. O significado de forças materiais também pode depender de ideias compartilhadas (enfoque construtivista). As ideias podem ainda ser entendidas como construções de práticas discursivas relacionadas à formulação e à execução da política externa e, assim, legitimar o poder e a soberania e perpetuar a marginalização e a exclusão da diferença (enfoque pós-estruturalista).

Palavras-chave: Ideias – Análise de Política Externa – Neoinstitucionalismo – Pós-Positivismo

Abstract

From the Reduction of Strategic Uncertainty to the Consolidation of Exclusion: The Relevance of Ideational Factors in Foreign Policy Analysis

The main purpose of this article is to discuss the relevance of ideational factors in Foreign Policy Analysis. The main idea indicates that ideational factors are gradually relevant in foreign policy debates, because a growing number of foreign policy analysts – mainly neo-institutionalists, “moderate” constructivists and poststructuralists – conceived that ideas can: 1) have impact on the content of foreign policy because they bring maps that enhance actors’ clarity about their objectives and the relation between means and ends in conditions of uncertainty, affect results in multiple equilibrium situations and generalize patterns of behavior when they are embedded in institutions (neo-institutionalist perspective); 2) regulate the political behavior of states and construct their foreign policy identities and interests, so that those ideational factors can be seen as endogenous to interaction. The environments in which actors are involved can be conceived as ideational instead of only material environments and construct the basic properties of those actors. The meaning of material forces can also depend on shared ideas (constructivist perspective); 3) can be seen as constructions of discursive practices related to the formation and the execution of foreign policy and legitimate power and sovereignty and strengthen the marginalization and exclusion of difference (poststructuralist perspective).

Keywords: Ideas – Foreign Policy Analysis – Neo-Institutionalism – Post-Positivism