

## **ANÁLISE COGNITIVA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: Ideias e teorias nas Relações Internacionais do Estado brasileiro**

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda (UFPB)  
jan\_marcell@hotmail.com

**Resumo:** Este artigo objetiva analisar a Política Externa Brasileira por meio de contribuições cognitivas de estudo. Além de fatores materiais de influência na política do Estado, como é o caso de aspectos econômicos, políticos e estratégicos, verifica-se a importância de elementos cognitivos na política externa do país. São ideias, percepções, visões de mundo e interesses, cujas análises e visualização serão abordadas nos últimos governos brasileiros, desde a época de Jânio Quadros até a atualidade, devido à existência de quebras e continuidades de ideias na política externa do país. Pretende-se, também, abranger teoricamente essas ideias no âmbito político do Brasil e, assim, sobressaltar as ideias de “América do Sul” e “Integração Regional” como novas ideias inseridas cognitivamente, em geral, nos governos do Pós-Guerra Fria.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Análise Cognitiva. Teoria das Relações Internacionais.

**Abstract:** This article aims at analysing the Brazilian Foreign Policy from cognitive studies contributions. Besides material factors of influence in state policy, as it is the case of economic, political and strategic aspects, it is observed the importance of cognitive elements in the country's foreign policy. These elements are ideals, perceptions, world views and interests, whose analysis and visualisation will be discussed by taking into account recent Brazilian governments, from the Janio Quadros' Presidency to the present, due to the existence of breaks and continuities of ideas in the Brazilian's foreign policy. It is also intended to include these ideas theoretically under Brazilian political scope and, hence, to emphasise the ideas of "South America" and "Regional Integration" as new ideas cognitively inserted, in general, within the post-Cold War governments.

**Key-words:** Brazilian Foreign Policy; Cognitive Approach; Theory of International Relations

### **INTRODUÇÃO**

A política externa brasileira detém um grau de complexidade entre os processos de formulação e de implementação da diplomacia, abrangendo fatores de natureza tangível – políticos, econômicos e estratégicos – e cognitivos, como as percepções, ideias, visões de mundo e interesses. Parte-se então “da premissa comum de que, em um país periférico como o Brasil, os elementos de dependência e/ou autonomia não são excludentes, mas de fato se conjugam em um mesmo projeto de política externa” (SILVA, 1998, p. 140). Desse modo, variáveis monocausais devem ser, de modo geral, abandonadas e ceder lugar a um universo crescente de variáveis explicativas, sobretudo, as de ordem cognitiva.

Como destaca Melo e Silva (1998, p. 141), uma das insuficiências é que a maioria das análises de política externa dá ênfase aos fatores de natureza tangível, delimitando-se o peso da análise às diferentes agências burocráticas que participam da formulação da política externa e/ou o padrão de interação entre essas agências e grupos de interesses não-estatais. Consequentemente, os fatores de ordem cognitiva não chegam a adquirir o status de variável explicativa. Contudo, a análise da supracitada autora pretende mostrar a importância da dimensão cognitiva na política externa brasileira, conforme também será intuito desse artigo.

Desse modo, objetiva-se, nesse artigo, analisar, de forma cognitiva, as ideias na política externa brasileira e suas implicações. Para tanto, inicialmente, far-se-á um breve histórico dos últimos governos brasileiros, dando ênfase à inserção deles governos nos paradigmas americanista e globalista, já que

Lima (1994) destaca a importância da dimensão cognitiva ao delinear a existência de dois *paradigmas* de política externa, concebidos como teorias de ação diplomática constituídas por um conjunto articulado de idéias-base que são, de fato, mapas cognitivos, ajudando o diplomata a dar sentido à complexidade do mundo que o rodeia [grifo do autor] (LIMA, 1994 apud SILVA, 1998, p. 141).

Assim, no primeiro tópico desse artigo, estes paradigmas serão destacados nos governos analisados, bem como novos conceitos serão destacados, quer sejam interligados e/ou interdependentes. Em seguida, far-se-á uma análise teórica da inserção da política no Pós-Guerra Fria, destacando os aspectos realistas e institucionalistas liberais presentes na política externa brasileira.

Há a necessidade, então de, ainda no segundo tópico, verificar como as ideias estão inseridas e como influenciam nos resultados políticos, sobressaltando-se as contribuições de Goldstein e Keohane (1993), bem como as ideias de “América do Sul” e “Integração Regional” como aplicabilidade prática das contribuições dos autores anteriormente citados, cujas discussões focam nas ideias e em seus resultados na seara política.

### **1. Ideias e Política Externa Brasileira: Breve histórico e apontamentos cognitivos**

Uma das formas de atuação das ideias na política externa é como *Road Maps* (mapas de estrada) e/ou *Focal Points* (pontos focais) (SILVA, 1998, p. 140; GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 13). Isto é, elas agem enquanto diretrizes. Desse modo, foca aqui dos últimos governos militares, e suas contribuições para a Política Externa Brasileira (PEB), até o governo Sarney. Posteriormente, far-se-á uma análise de choque com o governo de Fernando Collor e as subseqüentes quebras de paradigmas. Analisam-se, ainda, os principais pontos de

semelhanças e diferenças entre os governos de FHC e Luís Inácio. Vale ressaltar que serão abordadas também as contribuições dos governos de Jânio Quadros e Itamar. Mas, o principal objetivo aqui exposto é a análise das ideias nos governos, e não uma descrição detalhada de cada gestão política do país.

Neste contexto, o governo Geisel afirmou a “multilateralização” e a “mundialização”, além da autonomia da PEB, com seu Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que teve prosseguimento explícito durante os seis anos do governo Figueiredo (VIZENTINI, 2004) e persistiu, apesar das adversidades, durante o governo Sarney. Nos anos 1990, com o governo Collor, ocorre a crise do multilateralismo da PEB e a autonomia foi substituída pela aceitação das pressões externas. No entanto, como destaca Oliveira (2005), a autonomia e universalização (ou mundialização) são diretrizes básicas desde a “Política Externa Independente (PEI)” (CERVO; BUENO, 2008, p. 309), do governo de Jânio Quadros e “[...] apesar de forte inflexão no Governo Collor e uma ligeira tendência no início do Governo Fernando Henrique, serão mantidas as diretrizes básicas da política externa em vigência desde Jânio Quadros” (p. 238).

Além disso, “[...] de Itamar a Lula, foram retomadas as diretrizes básicas de autonomia e de universalização, mantendo-se esse objetivo de universalização ou de diversificação de parcerias como uma constância na definição da política externa brasileira” (p. 238 e 239), ou seja, representaram *road maps* e/ou *focal points* da política externa do país.

Ainda, segundo Oliveira (2005), foi no governo de Jânio Quadros, em 1962, que teve início a política externa independente,

[...] correspondendo à proposta de estabelecimento de uma política externa autônoma e voltada para a real promoção dos interesses brasileiros. Vai-se caracterizar por uma tentativa de *universalização*, ou seja, de multiplicação de parcerias econômicas e políticas [grifo do autor] (p. 231)

Conforme Vizentini (2003, p. 197), dentre os governos militares, o de Geisel foi o que desenvolveu uma política externa mais ousada. O capitalismo brasileiro, durante seu governo, havia atingido um patamar de desenvolvimento que propiciava um alto nível de inserção mundial (*idem*, p. 202). Dessa forma, o Brasil se aproximou dos países árabes, incrementou os vínculos comerciais com países socialistas (até mesmo estabeleceu relações diplomáticas e comerciais com a República Popular da China, em 1974), passou a cooperar com esses países em termos estratégicos, com o intuito de afirmar sua presença autônoma no cenário internacional, buscou atuar de forma mais enfática na ONU e nas demais Organizações Internacionais e, em relação à América Latina, o governo procurou estreitar a cooperação.

Diante do relacionamento insatisfatório com os EUA, o Brasil incrementou cooperação comercial, atração de investimentos e transferência de tecnologia com Europa Ocidental e Japão (VIZENTINI, 2003, p. 202-3).

Embasado nesses mesmos *road maps* de política externa anteriormente vistos, como aponta Vizentini (2003), o governo Figueiredo se pautou por uma política externa de continuidade em relação ao Pragmatismo Responsável. O chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro preservou e intensificou a presença da diplomacia em todas as áreas do mundo, materializando e aprofundando muitas iniciativas do governo Geisel. A PEB intensificou ainda mais suas relações com a América Latina, denominando-se de “Universalismo” e, assim como o governo Geisel, a diplomacia buscou atuar de acordo com o multilateralismo e a autonomia (VIZENTINI, 2003, p. 271).

Consequentemente, com o fim do regime militar, a política externa brasileira se encontrava a mercê de pressões negativas, tanto interna quanto externamente. Entretanto, durante o governo Sarney, houve manutenção do padrão de inserção internacional, já que, como nos governos Geisel e Figueiredo, o multilateralismo foi a grande linha de força sobre a qual atuou a diplomacia brasileira (CERVO; BUENO, 2008, p. 427). Desse modo, as principais linhas de orientação da PEB foram mantidas e, em alguns casos, até mesmo inovaram, como o restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba.

A política externa brasileira deu saltos qualitativos em questões já iniciadas. A América do Sul, como conceito ainda visto por aspectos geopolíticos, foi ainda mais valorizada como alternativa estratégica, tendo seu eixo centrado na cooperação e na integração com a Argentina (CERVO; BUENO, 2008, p. 452). As relações entre Brasília e Washington eram instáveis nesse período, tendo o governo dos EUA imposto sanções comerciais e retaliações às iniciativas brasileiras que transparessem alguma autonomia (CERVO; BUENO, 2008, p. 441). Assim como no governo Geisel, essa relação turbulenta desencadeou uma série de iniciativas da diplomacia brasileira em direção a outras regiões. Acerca do Terceiro Mundo e dos Organismos Internacionais, Sarney também conservou a mesma linha que se iniciou com o governo Geisel.

No início dos anos 90, com o governo Collor, a “Política Externa para o desenvolvimento” deu lugar ao “Estado Normal” (de caráter neoliberal e globalizante) (CERVO; BUENO, 2008, p. 455-462). A autonomia característica dos citados três governos foi substituída pela aceitação das pressões globalizadoras para a abertura do mercado interno. Collor acabou por instituir uma nova conduta externa, com alto grau de subordinação às

exigências do processo de mundialização econômica. Os governos Geisel, Figueiredo e Sarney, em condições adversas, tentaram resistir às pressões externas, principalmente dos EUA, confirmando os conceitos que se tornaram vetores de relações externas. No entanto, os governos Collor e, de menor intensidade, FHC seguiram um caminho de menor resistência, aderindo à agenda internacional, o que depreciou o perfil da PEB. O governo Collor é notadamente marcado por um processo de liberalização da economia brasileira, de retomada das relações com os EUA e abertura às teorias do FMI. As medidas tomadas por Collor foram ultraliberais e baseadas no Consenso de Washington (CERVO; BUENO, 2008, p. 459).

Cálculos da CEPAL (em seu website oficial) mostram que, no Brasil de 1990 a 1992, o fluxo de entrada de todos os tipos de recursos financeiros aumentou de U\$1,2bi a U\$10,1bi. Esses dados apontam para a crescente dependência da economia nacional a fatores externos, levando-se em conta a volatilidade desses fluxos financeiros e sua vulnerabilidade às flutuações das taxas de juros. Diante da instabilidade política e econômica, incrementa-se a perda efetiva de valor estratégico do país. Collor não tentou fazer manobras com as diferenças entre os países poderosos e acomodou-se às regras impostas pelos EUA. Em outras palavras,

[e]m linhas bem genéricas, vai-se ponderar que Collor teve a intenção de alterar radicalmente os fundamentos da política externa brasileira, retomando uma perspectiva de *aliança especial* com os Estados Unidos, não a tendo efetivado, de um lado, pela oposição da diplomacia e parte da sociedade brasileira e, de outro, pelo caráter fugaz de seu governo, interrompido pelo seu *impeachment* [grifo do autor] (OLIVEIRA, 2005, p. 238).

Ainda, como destaca Oliveira, apesar dessa mudança no Governo Collor, houve fatores determinantes para a manutenção do paradigma universalista na PEB, dentre eles:

O alto grau de enraizamento desse paradigma do âmbito do Ministério das Relações Exteriores; a coesão da corporação diplomática na coordenação de suas preferências; [...] e o contexto de incerteza quanto à distribuição das preferências do sistema político doméstico (MELLO apud OLIVEIRA, 2005, p. 233).

Sendo assim, os *road maps* e/ou *focal points* da PEB foram mantidos, até mesmo durante o governo Collor. Outro aspecto importante a ser destacado foi o surgimento da ênfase no regionalismo para a PEB. Segundo Oliveira,

[d]e outro lado, nos anos 1990 destaca-se o surgimento de uma ênfase nova na política externa brasileira, o regionalismo, expresso pela atuação brasileira nos processos de integração sub-regional (Mercosul), de

integração regional, representada especialmente pela proposta brasileira de criação da Área de Livre Comércio do Sul-Americana (ALCSA) e de integração hemisférica (Área de Livre Comércio das Américas - Alca) (OLIVEIRA, 2005, p. 233).

Como se verá no próximo tópico, a integração regional pode ser vista como uma novo *road map* da PEB, principalmente voltada para a integração na América Latina e na América do Sul. Desse modo, podem ser apreendidos, como destaca Oliveira, quatro conceitos/ideias importantes na PEB, tais como:

Independência, autonomia, diversificação e universalização. O conceito de independência constitui a diretriz central do paradigma, representando essencialmente o não-alinhamento, o afastamento do campo hegemônico norte americano e a necessidade de superação dos constrangimentos em consequência da presença de superpotência. [...] Já a autonomia possibilita a articulação entre os quatro conceitos. A independência é sua condição prévia enquanto a diversificação e a universalização representam os instrumentos para alcançá-la. A autonomia, subentendida então como o objetivo geral do conjunto das diretrizes articuladas no paradigma, corresponde à ampliação da margem de manobra e de liberdade de escolha do País nos relacionamentos internacionais. [...] Já a diversificação e a universalização eram conceitos que propunham a multiplicidade de parcerias de forma a diminuir e evitar dependências (OLIVEIRA, 2005, p. 231-2).

Em síntese, conforme abordado, o presente histórico abrange dois grandes momentos da PEB e cada um corresponde à predominância de um paradigma diplomático. Dessa forma, o primeiro abordado foi o ressurgimento do globalismo no governo de Geisel (1974). Em seguida, viu-se esse globalismo ceder para novas articulações dos anos 90 (americanismo), ou seja, analítica e teoricamente, de acordo com Pinheiro (2000), o período de 1974 a 1990 corresponde a uma fase de globalismo hobesiano, pois há o entendimento do sistema internacional como anárquico e não há um ente supranacional. Dessa maneira, há a justificativa do princípio estatal de *self help* (auto-ajuda).

Já no governo Collor, há volta do americanismo, graças a valores e razões pragmáticas do Executivo. E também porque o contexto da Guerra Fria foi um dos fatores do esgotamento do globalismo, pois não havia mais coalizão diplomática EUA/URSS e, com isso, houve a menor influência dos países do Sul, que discursavam sobre a irracionalidade das potências.

Em consequente, neste momento, é importante analisar os governos de FHC e Lula, já que neles há o retorno do globalismo e do universalismo de formas bastante parecidas e, ao mesmo tempo, diferenciadas. De acordo com Cervo e Bueno (2008), os governos de FHC e Lula são determinantes para a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional na

passagem do século XX para o XXI. Conforme Lopes e Junior (2004), já em seu primeiro ano de governo, o presidente Lula demonstra uma diplomacia ativa.

Segundo Almeida (2004), a diplomacia do governo Lula traz a marca de um ativismo excepcional. A maior parte das iniciativas se situa na vertente das negociações comerciais e na busca de coordenação política com atores relevantes da política mundial, principalmente com países do mundo em desenvolvimento, como Índia, África do Sul e China, além dos países da América do Sul (p. 162-3). No entanto, é importante destacar que essas iniciativas são desdobramentos e reforços de ações já em curso na gestão FHC, apesar da nova roupagem (ALMEIDA, 2004, p. 163).

A opção preferencial pelo Mercosul e pelos acordos no âmbito sulamericano são exemplos dessa continuidade (ALMEIDA, 2004, p. 163). Contudo, o governo FHC se dedicou a um diálogo, mas não a uma coordenação real com os países em desenvolvimento do Sul, como Índia e África do Sul (ALMEIDA, 2004, p. 167), enquanto Lula realizou uma série de alianças estratégicas (ALMEIDA, 2004, p. 167; KUNTZ apud OLIVEIRA, 2005, p. 251). Assim,

[...] retomou-se, no Brasil, a perspectiva de que a área básica de atuação da política externa brasileira é a América do Sul, sendo um espaço que procura organizar (apesar de toda a preocupação para que não seja entendido como liderar). Nesse sentido, a política externa brasileira, no continente americano, aparenta ter como objetivo prioritário, inicialmente, a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da ALCSA. Já, para um segundo momento e gradualmente de forma a permitir um reerguimento econômico e político regional, esses agrupamentos devem tender a enfatizar a emergência da Alca. Em outros termos, aparentemente busca-se, dentro do atual contexto, uma retomada do conceito de subsistemas regionais para se poder renegociar o sistema interamericano (OLIVEIRA, p. 233-4).

Com isso, o conceito de “América do Sul”, de um conceito geopolítico, passa a ser uma ideia central na PEB e, como será analisado, como um conceito e/ou contraconceito à ideia de “América Latina”, visto que

[t]ambém nesse período, a gestão de Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty deu início à substituição do termo "América Latina" pelo "América do Sul" no discurso diplomático brasileiro, no qual excluía explicitamente o México e qualquer relação de proximidade com o Nafta, delimitando a nova esfera geográfica da estratégia regionalista brasileira. Na política externa do governo Itamar Franco, a nova prioridade conferida à América do Sul seria também articulada com o objetivo de promover uma atuação internacional protagônica para o Brasil nos foros multilaterais, em particular no contexto da perspectiva de ampliação do Conselho de Segurança da ONU. A ideia do Brasil como *global trader* foi então

ampliada para a de *global player*, ao qual não caberia confinar suas relações econômicas e políticas a um único parceiro ou bloco [grifo do autor] (MELLO, 2002, p. 39).

O externo acima também evidencia outras ideias importantes na PEB, que são as ideias de “*global trader*” e “*global player*”, vistas como concepções de projetos de inserção externa em debate no país, como visto por Oliveira no governo Itamar, ao citar Hirst e Pinheiro, pois:

[...] Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental (“país baleia”), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica da globalização da economia mundial (*global trader*) e a de um ator protagônico no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico (“sócio privilegiado”) [grifo do autor] (HIRST; PINHEIRO apud OLIVEIRA, 2005, p. 248).

As ideias de *global trader* e *global player* nos governos Collor e FHC são entendidas da seguinte forma:

No final do Governo Collor, com Celso Lafer como chanceler, a ideia do Brasil ser um *global trader* mantinha o conceito de diversificação de parcerias internacionais como um eixo da política externa. E, no Governo Itamar, com Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty, o termo *global player* retomou a perspectiva universalista com a ideia de que as opções internacionais deveriam ser mantidas abertas, em especial na dimensão política. E, da mesma forma, no início da gestão Fernando Henrique Cardoso como presidente, reintroduziu-se o conceito da autonomia da atuação internacional do Brasil, agora não mais visualizada como distanciamento, mas como participação [grifo do autor] (OLIVEIRA, 2005, p.232)

O governo FHC foi caracterizado por um multilateralismo moderado e atribuiu grande ênfase ao direito internacional, já o primeiro governo Lula tem como marco um forte multilateralismo (CERVO apud OLIVEIRA, 2005, p. 255-7; ALMEIDA, 2004, p. 166). Cervo chega a rotular as políticas dos governos FHC e Lula como, respectivamente, “Estado normal” e “Estado Logístico” (CERVO apud OLIVEIRA, 2005, p. 255-7). Estes rótulos – ou “linhas de força de ação externas”, como posto por Cervo e Bueno (2008, p. 456), também podem ser vistos como ideias na política externa e, conseqüentemente, entendidos da seguinte forma:

O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação das dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos 1990 [...]. Aspiraram ser *normais* os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e



outros países menores. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado logístico*, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado [grifo do autor] (CERVO; BUENO, 2008, p. 457).

Segundo os autores acima, com a perda de certa influência do Itamaraty no processo decisório de política externa e a influência dos *decision-makers* (tomadores de decisões), “[...] o Brasil imprimiu desde 1990 orientações confusas, até mesmo contraditórias, à política exterior” (CERVO; BUENO, 2008, p. 456), repercutindo em uma “[...] indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, [e] levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico” (CERVO; BUENO, 2008, p. 457).

O multilateralismo, como dito, é considerado pela diplomacia do governo Lula um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Vale ressaltar que, ao longo dos seus dois mandatos, FHC procurou ajustar as metas brasileiras aos interesses dos EUA, isto é, à nova ordem internacional, de modo a facilitar-lhe a inserção no processo de globalização econômica. Já a diplomacia do governo Lula demonstra uma postura mais assertiva em torno da defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, como também de busca de alianças privilegiadas no Sul (ALMEIDA, 2004, p. 166).

No tocante à relação com os EUA, durante o governo FHC, esta é vista como essencial, apesar de alguns desacordos setoriais (a maior parte no âmbito do comércio), e há ênfase na política de cooperação bilateral (ALMEIDA, 2004, p. 175). Já o governo Lula enxerga a relação com os EUA como importante, mas não essencial, além de existirem diversas áreas de desacordos, tanto políticos como econômicos, e há uma maior ênfase política na multipolaridade (ALMEIDA, 2004, p. 175), principalmente pela busca da formação do “processo de Cooperação Sul-Sul” (OLIVEIRA, 2005, p. 263). Assim, de modo geral, o governo Lula deseja uma boa relação com os EUA, mas também busca uma política de afirmação concreta da defesa dos interesses nacionais (ALMEIDA, 2004, p. 176).

A partir do texto de Almeida (2004), pode-se constatar que a política externa durante o período FHC tinha no Itamaraty seu principal foco, visto que até mesmo os conselheiros

presidenciais eram diplomatas. Já no governo Lula, o Itamaraty divide a formulação e a execução da política externa com assessores presidenciais (ALMEIDA, 2004, p. 177). Nesse caso, o papel do presidente como formulador de política externa é evidente na forte diplomacia presidencial exercida tanto por FHC quanto por Lula. A diplomacia presidencial ocorre quando o presidente age de forma mais ativa na concepção e na execução da PEB. FHC, diante do seu prestígio internacional e dos desafios que passaram a constituir a agenda da diplomacia brasileira, passou a intervir diretamente na condução da política externa do país, enfatizando a relevância do Presidente como ator nas Relações Internacionais.

Esboçando uma análise da diplomacia presidencial exercida por FHC, pode-se dizer que esta é marcada por uma aceitação da “Nova Ordem Mundial”, construída por um concerto de potências e pelas ideias liberais proliferadas pelo Consenso de Washington. Ressalta-se que a grande preocupação do presidente era a estabilidade econômica, relegando as políticas sociais para segundo plano ou crendo que a igualdade social seria alcançada por meio do crescimento da economia (*idem*, p. 178). A diplomacia presidencial de Lula possui características próprias com consequências diretas na elaboração e execução da política externa. No governo Lula, há um dinamismo sem precedentes e uma intensa participação pessoal do presidente em negócios internacionais. Lula, ao contrário de FHC, assume como prioridade questões políticas (*idem*). Contudo, vale ressaltar que, em linhas gerais, como destaca Oliveira (2005), “[...] o que nos importa é a constatação da continuidade de algumas linhas da política externa brasileira, de Itamar a Lula” (p. 250), ou seja, de ideias na política externa brasileira. Além do mais, segundo Almeida (2004), “[u]ma coisa, porém, é certa: quaisquer que sejam os resultados efetivos da nova diplomacia, o governo Lula encontra-se moldando sua própria história, bem como a política internacional do Brasil, e disso ele tem plena consciência” (p. 179).

Assim, é importante ver também as atitudes brasileiras e as ideias inseridas na análise teórica das Relações Internacionais e da Política Externa, como já evidencia o excerto seguinte e que será melhor analisado no próximo tópico desse artigo, posto que:

Ao insistir no conceito de “América do Sul”, hierarquizando-o como fundamento de um processo de integração econômica e física, a diplomacia brasileira vem dando uma contribuição, ainda não de todo reconhecida, à ontologia de 12 países. Não se trata de exercício ideológico de sublimação de nossas mazelas históricas, nem de cabala para excluir ou confrontar nações que a geografia não pôs em nosso espaço, *Trata-se de um sóbrio exercício de realismo político, não no tipo conformista, mas pragmático, criativo. [...] A decisão de lançar a Comunidade Sul-Americana de Nações é ousada e comporta forte dose de idealismo.* Traz também grande

responsabilidade, porque engaja a nossa credibilidade. Por enquanto, é, mais que nada, uma declaração política, ancorada em acordos concretos de comércio e integração, mas é sem dúvida um ato de reivindicação de uma identidade antes de tudo geográfica, que nunca deixou de ter vigência por mais globalizado que esteja o mundo [grifo do autor] (DANESE apud OLIVEIRA, 2005, p. 250-1).

Destarte, a partir dessa base histórica dos últimos governos brasileiros e as ideias inseridas na política externa do país, é importante analisar, de forma teórica, a inserção mundial do Brasil no período Pós-Guerra Fria e a contribuição de Keohane e Goldstein (1993), já que para os supracitados autores há três caminhos causais para que as ideias tenham potencial de influenciar resultados políticos, como o caso das ideias de “América do Sul” e “Integração Regional”.

## **2. Teoria das Relações Internacionais e análise cognitiva da Política Externa Brasileira no pós-Guerra Fria**

A partir do breve contexto histórico feito anteriormente, pode-se analisar uma abordagem da PEB Contemporânea de modo aproximado à teoria (Neo)Institucionalista Liberal, ajudando a explicar boa parte das estratégias brasileiras. Essa teoria das Relações Internacionais (RI) teve força com seu maior poder explicativo no contexto do pós-Guerra Fria, já que houve concordância com o princípio da anarquia, da racionalidade dos atores e da primazia dos Estados nas Relações Internacionais do pensamento da teoria (neo)realista (KEOHANE, 1993, p. 285). Todavia, esses aspectos são vistos diferentemente dos (neo)realistas, pois as instituições internacionais proporcionariam a cooperação entre Estados e reduziriam os efeitos da anarquia, tendo em vista que os Estados seriam racionais quando observam que as instituições seriam fundamentais para a redução da incerteza das relações entre Estados em um meio anárquico (HERZ; HOFFMAN, 2005; KEOHANE, 1993, p. 288).

Desta feita, também decorrente das instituições internacionais, segundo Ruggie, o multilateralismo seria “um formato institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta” (RUGGIE apud PINHEIRO, 2000, p. 319), ou seja, a estratégia multilateral é utilizada pela PEB e, assim, quanto mais institucionalização maior a legitimidade das posições defendidas, justificando a importância desse âmbito para o Brasil, pois ao se verificar, conforme Papadakis e Starr (1987), a teoria da política externa dos *small states* (Estados pequenos), é possível ver que as instituições são âmbitos de barganha para os estados pequenos. Esses atores internacionais menos influentes conseguiriam voz e concessões dos Estados maiores, como destaca Hass

(1956) em seu conceito de *balancing* (balanceamento) na Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo análise aqui realizada e embasada no pensamento de Pinheiro (2000), o Institucionalismo Liberal da PEB foi um encontro entre a teoria e a prática, pois fica claro que há tanto a concepção grotiana da busca pela justiça e pela democracia em um sistema de Estados com regras e princípios regulados, quanto há premissas do realismo hobesiano, de acrescentar os interesses e as atitudes em benefício próprio de cada Estado. Dessa forma, o que é interessante é que não é a negação do realismo por completo, mas há o destaque dos aspectos realistas na diplomacia brasileira, conforme visualizará este estudo.

A PEB Contemporânea tem focado sua inserção em instituições internacionais, cujos principais ganhos são as defesas de solução de problemas de forma coletiva, em temáticas diversas das Relações Internacionais, como é o caso de direitos humanos, meio ambiente, direito das mulheres, comércio, dentre outros. Consequentemente, essas atitudes, segundo Pinheiro, “facilitam a busca por uma maior participação na ordem” (2000, p. 323). Assim, em uma época de interdependência complexa, na qual a assimetria de poder é desfavorável para os anseios da PEB, há uma maior probabilidade de sucesso para as grandes potências e a participação em fóruns globais aumentaria a possibilidade de ganho para o Brasil. Isso, junto ao apoio regional, aumentaria mais as possibilidades. Entretanto, nesse contexto regional, Pinheiro (2000) releva que as aspirações do Brasil e dos outros países têm base na visão hobesiana antes da grotiana, visto que há o intuito de garantir o posto de liderança da região e, com isso, garantir o aumento do poder de barganha no âmbito internacional como líder regional.

Sendo assim, o Institucionalismo Liberal é a melhor opção para a PEB, pois a suposição de adesão de normas e regras internacionais garantem ao Brasil a preservação de espaços de poder. Contudo, não se pode negar que, no âmbito regional, o país tem uma aproximação com o realismo, já que se evita um maior aprofundamento institucional, no intuito de garantir a maior liberdade de ação para o Brasil, apesar de ser defensor de arranjos regionais, como o Mercosul. Também concorda-se, com Pinheiro (2000), em pensar a PEB contemporânea por um novo paradigma da política externa, intitulado de Institucionalismo pragmático, o qual tem como pensamento a maior presença do Brasil em instituições internacionais, o maior acesso ao desenvolvimento e a autonomia de ação (PINHEIRO, 2000, p. 323). Sendo assim, a PEB abarca tanto a participação brasileira em arranjos de cooperação mais institucionalizados, que levantam o pensamento grotiano, quanto também uma

institucionalização mantida no controle no regional, para que se garanta a posição de liderança, o que levanta a visão hobesiana antes da grotiana. Portanto, é importante pensar a PEB utilizando as naturezas grotiana e hobesiana, bem como inserida em um contexto de interdependência complexa, gerador de arranjos de cooperação.

Neste contexto, compreendendo as ideias de acordo com Goldstein e Keohane (1993, p. 4), as teorias anteriormente analisadas – neorrealista e neoinstitucionalista liberal – utilizam-se de modelos explicativos racionais, nos quais a maioria dos teóricos relegam as ideias a um papel menor. Mesmo assim, os supracitados autores buscam mostrar que há uma relação entre ideias e resultados políticos, como aqui reflete-se em resultados na política externa. Desse modo, as ideias importam para a política, mesmo quando as pessoas se comportam de forma racional para atingir os seus objetivos. Vale destacar que os autores criticam os teóricos que renegam a importância das ideias, bem como aqueles que também negam a premissa de que, mesmo influenciadas por ideias, as pessoas se comportam de maneira auto-interessada e racional. Em outras palavras,

[...] os autores como Keohane e Goldstein (1993) passam a reconhecer a importância das ideias, sem que fosse necessário abandonar o racionalismo de agentes auto-interessados, já que, como destaca Adler (1999): “[...] Goldstein e Keohane (1993a), sugerem que, no interior desse mundo material, as crenças mantidas pelos indivíduos podem determinar parcialmente os resultados políticos” (ADLER, 1999, p. 208). Dessa forma, os autores acabam por defender o papel das ideias como ferramenta das Ciências Sociais e que necessitam ser estudadas empiricamente (LACERDA, 2011, p. 20).

Para Goldstein e Keohane, assim como visto no breve histórico anterior, as ideias influenciam na política na medida em que se enraízam sob a forma de crenças ou opiniões firmadas como princípios ou motrizes de ação. Com isso, essas ideias são roteiros, guias e diretrizes para orientar a ação dos agentes. Consequentemente, para os supracitados autores, as ideias influenciam a política de acordo com o caminho seguido (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 13), a saber: Ideias como “*road maps*” (mapas de estrada); ideias como “*focal points and glue*” (pontos focais e cola); e institucionalização.

A concepção de ideia como *road map* é de uma ligação causal feita pelos atores entre seus objetivos e estratégias políticas alternativas, por meio da qual alcançariam suas estratégias, assim, as ideias servem como mapas. Já a concepção de *focal point* e *glue* é que as ideias afetam em interações mais estratégicas, ajudando a conseguir resultados mais eficientes. Em outras palavras, as ideias servem como pontos focais que definem soluções cooperativas ou agem como uma “cola” para facilitar a coesão de certos grupos. Por último, a

institucionalização pressupõe que as ideias se incorporam na política como normas e regras, que constroem determinadas políticas. As ideias que se institucionalizam têm um papel na generalização de regras e unindo áreas temáticas (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 23).

Os autores Goldstein e Keohane, ao citarem Krasner, verificam que as ideias politicamente relevantes não são formuladas independentemente de interesses e poder. Ainda, ao citarem Katzenstein, sugerem que a política é influenciada por um complexo grupo de ideias que estão incorporadas em instituições e enraizadas no passado (1993, p. 22), como se verifica nos casos das ideias na PEB e seu enraizamento no passado e nas instituições políticas, justificando-se a necessidade de fazer um apanhado histórico e destacar algumas ideias na política externa do país. Em suma, a contribuição desses autores para esse artigo é que eles demonstram que as ideias, em qualquer que seja o caminho, importam e que terminam por influenciar alternativas e percepções políticas.

Sendo assim, o que se destaca nesse estudo é a emergência das ideias de “América do Sul” e de “Integração Regional” como, respectivamente, “*focal point and glue*” e novo “*road map*” da política externa. Ao mesmo tempo, analisa-se também que estas ideias destacadas são dificilmente enquadradas em apenas um tipo de caminho apontados por Goldstein e Keohane (1993), visto que as ideias de “América do Sul” e “Integração Regional” podem facilmente se enquadrarem como institucionalização, já que houve incorporação dessas ideias em normas e regras, tanto nacionais quanto internacionais, conforme se verifica na criação da Comunidade Sulamericana de Nações (Casa) – que se tornou Unasul em 2008 -, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da Área de Livre Comércio Sulamericano (ALCSA), da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), dentre outros. Vale ressaltar que o Brasil teve papel de protagonista na maioria desses casos de integração regional e que os conceitos/ideias de América do Sul e Integração Regional estão interligados e interdependentes, em casos como da Casa, Mercosul, ALCSA e Unasul. Em contraponto, inversamente analisando, a ideia “América do Sul” também pode ser vista como *road map* e “Integração Regional” como *focal point e glue*.

Outra concepção aqui levantada é que o conceito de “América do Sul” pode ser visto também como um contra conceito de “América Latina”, tendo em vista que havia um entendimento brasileiro de não compatibilidade com o conceito de “América Latina”, pois

A[a] maioria dos intelectuais brasileiros, no entanto, como a maioria dos brasileiros, continuava a considerar que "América Latina" era sinônimo de América Espanhola, que o Brasil não pertencia à "América Latina" e que os

brasileiros não eram essencialmente "latino-americanos" (BETHELL, 2009, p. 313).

Nesse contexto, a consolidação do conceito de América do Sul é resumida por Bethell da seguinte maneira:

Paralelamente, enquanto faz parte das várias reuniões da Cúpula das Américas - a primeira realizada em Miami em dezembro de 1994, a quinta em Trindade e Tobago em abril de 2009 - o Brasil tem resistido à agenda norte-americana para a integração das Américas, e principalmente à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que englobaria os 34 países do hemisfério ocidental. E pela primeira vez na história o Brasil busca de forma ativa uma política de engajamento econômico e político com seus vizinhos. Mas, na prática, são considerados vizinhos na América do Sul e não América Latina. Essa foi uma decisão tomada conscientemente, e reforçada devido à junção, em 1994, do México à "América do Norte", com os Estados Unidos e o Canadá, e ao fato de os Estados Unidos incentivarem o Brasil a assumir o papel de líder na América do Sul. O presidente FHC foi anfitrião da primeira cúpula dos presidentes sul-americanos em Brasília no ano 2000. Na terceira cúpula, realizada em Cuzco em dezembro de 2004, com o governo de Lula, foi formada a Comunidade Sul-Americana de Nações. Dela fazem parte 12 nações, incluindo a Guiana e Suriname, e todos os países, com exceção de Chile e Equador, fazem fronteira com o território brasileiro. A Comunidade se tornou a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) na cúpula realizada em Brasília em maio de 2008 (BETHELL, 2009, p. 313-4).

Como ainda destaca o autor acima, o conceito de América Latina, nos últimos anos, vem perdendo a sua utilidade. No entanto, é importante destacar que o conceito de "América do Sul", como ideia que influencia em resultados políticos, pode ser refletido contra o conceito de "América Latina", mas não de forma assimétrica, já que, conforme aborda Feres Jr, os contra conceitos assimétricos são termos criados por agrupamentos sociais para designar pejorativamente aqueles que não pertencem à sua comunidade, como é o caso da utilização do termo *Latin America*, pelos falantes do inglês, como historicamente um contra conceito assimétrico de *America* (FERES JR., 2005, p. 19). Assim sendo, o conceito e/ou contra conceito de "América do Sul" não é visto de forma assimétrica e nem há o uso pejorativo em relação ao conceito de América Latina, mas apenas como uma estratégia política de coesão para os povos vizinhos do Brasil, ou seja, da mesma área geográfica e sendo desse modo incorporado aos resultados políticos.

Por fim, a interpretação do autor da ideia de "integração regional" como novo *road map* da PEB está, como analisado anteriormente, na prioridade que foi dada pelos últimos governos ao regionalismo e aos processos de integração regional como importante ferramenta

de inserção regional e internacional do país. Além do mais, o Brasil tomou iniciativas e protagonizou a maioria dos projetos de integração regionais vigentes na atualidade.

### **Considerações finais**

A concepção do estudo desse artigo partiu da necessidade de analisar a importância cognitiva na PEB, sobretudo, a importância das ideias nos resultados políticos. Desta feita, uma análise histórica foi importante para uma base analítica desse artigo, bem como pode ser evidenciadas algumas ideias importantes no período analisado e nos governos nele inseridos. Também foi possível refletir, de forma teórica, a inserção brasileira na política mundial no período pós-Guerra Fria.

Com isso, a partir de uma contribuição cognitiva e analítica, foi visto que, consoante analisado por Melo e Silva (1998), os paradigmas americanista e globalista são uma importante evidência da influência da dimensão cognitiva na política externa, bem como evidenciou-se que há conceitos inseridos e interligados, até de forma interdependentes, dentro dos supracitados paradigmas, como é o caso dos conceitos/ideias de independência, autonomia, diversificação e universalização. Estes paradigmas são visto desde o governo de Jânio Quadros até o governo Lula, passando por o início da concepção globalista no governo Quadros; pelos primeiros governos militares e pelo enfoque americanista; pelos governos militares Geisel e Figueiredo e o retorno do globalismo; abrangendo o governo Sarney e a continuidade, de forma discreta, do globalismo; ressaltando-se a quebra da continuidade com a volta do americanismo com Collor; e, por fim, a continuidade de Itamar, FHC e Lula do paradigma globalista, mesmo de formas e intensidades diferenciadas. Contudo, vale ressaltar que o paradigma americanista é uma herança da política externa do Barão de Rio Branco, como aborda Silva (1998, p. 141).

Analisou-se, neste trabalho, a inserção brasileira no pós-Guerra Fria, à luz das teorias das RI, fazendo-se, então, uma percepção teórica da PEB, que acaba evidenciando a existência de elementos realistas e internacionalistas liberais. Assim, em consonância com Pinheiro (2000), pensou-se a PEB utilizando as naturezas grotiana e hobesiana e apresentando estratégias políticas que até então vêm dando resultados satisfatórios para o país.

Foram destacados os conceitos de “América do Sul” e “Integração Regional” como ideias centrais na PEB, desde Itamar até Lula e, quiçá, mencionar a continuidade ainda desses conceitos também no governo da presidente Dilma. Com isso, a partir das contribuições de Goldstein e Keohane (1993), verificou-se que as supracitadas ideias são aplicáveis a três



caminhos de influência de ideias nos resultados políticos – *road maps, focal points and glue* e institucionalização –, como é o caso dos resultados da PEB;

Portanto, as ideias importam, sim, inseridas na política externa e em seus resultados, quer seja como mapas, quer seja como estratégia eficiente de lidar com problemas e transformando-se em regras e normas, ou seja, institucionalizando-se. Vistas dentro de um complexo de variáveis causais e explicativas, as ideias, como os conceitos de “América do Sul” e “Integração Regional”, são fundamentais para a compreensão da política externa brasileira.

## Referências

ALMEIDA, P. R. (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 47, n.1 [http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a08.pdf]. Disponibilidade: 12/03/2012.

BARNABÉ, Israel Roberto (2009). **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA, julho de 2009 [http://www6.ufrgs.br/intrel/Artigo\_Diplomacia\_Presidencial.pdf]. Disponibilidade: 16/03/2012.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de "América Latina" em perspectiva histórica (2009). **Estud. hist. (Rio J.)**, v.22, n.44, pp. 289-321 [http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21862009000200001]. Disponibilidade: 14/03/2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

FERES JR., João (2005). **A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos**. Bauru, SP: EDUSC.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (1993). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

HASS, Ernest B. (1956). **Regionalism, functionalism and universal international organization**. Publicado no Jstor: [http://www.jstor.org/discover/10.2307/2008973?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101015590783]. Disponibilidade: 25/08/2012.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro (2004). **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier.

KEOHANE, Robert O. (1993). **Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War**. In BALDWIN, Davis A (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press. p. 269-300.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas (2011). **A contribuição da perspectiva construtivista para o estudo do PNUD e da OEA na Democracia Latino-Americana**. 56f. Digitado. Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Relações Internacionais) –

Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais, 2011.

LOPES; Dawisson Belém; JUNIOR, Joelson Vellozo. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 26, nº2, 2004. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/cint/v26n2/v26n2a03.pdf>]. Acesso em: 13/03/2012.

MELLO, Flavia de Campos (2002). Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo Perspec.**, vol.16, n.1, pp. 37-43 [<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000100005>]. Disponibilidade: 11/03/2012.

OLIVEIRA, Henrique Altemani (2005). **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva.

PAPADAKIS, Maria; STARR, Harvey (1987). Opportunity, Willingness, and Small States: the Relationship between Environment and Foreign Policy”. In: HERMANN, Charles; KEGLEY, Charles W. Jr.; ROSENAU, James. **New Directions in the Study of Foreign Policy**. Herper Collins Academic, pp. 409 – 432.

PINHEIRO, L (2000). **Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-304 [[http://pt.scribd.com/doc/64162118/Pinheiro-Leticia-Traidos-pelo-desejo-Um-ensaio-sobre-a-teoria-e-a-pratica-da-politica\\_](http://pt.scribd.com/doc/64162118/Pinheiro-Leticia-Traidos-pelo-desejo-Um-ensaio-sobre-a-teoria-e-a-pratica-da-politica_)]. Disponibilidade: 14/03/2012.

SILVA, Alexandra de Mello e (1998). Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Rev. bras. polít. Int.**, v.41, n.2, pp. 139-158 [<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200008>]. Disponibilidade: 15/03/2012.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes (2003). **Relações Internacionais do Brasil e da América Latina**. Estevão Chaves de Rezende Martins [org.] Brasília: IBRI.