

# Análise Cognitiva da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

---

Caroline Rangel Travassos Burity

*Universidade Estadual da Paraíba*

## 1 INTRODUÇÃO

Por ser um ramo de estudo teórico extremamente novo, as Relações Internacionais ainda sofrem com a delimitação do seu campo de estudo e da definição do seu objeto, não sendo raro encontrar, na literatura, certa celeuma acerca de conceitos básicos. É o que ocorre, por exemplo, com as definições de Política Externa e Relações Internacionais, muitas vezes tomadas como sinônimos.

Antes de qualquer análise, faz-se necessário conceituar Política Externa. A Política Externa pode ser definida, segundo Carlsnaes, Thomas e Simmons (2000, p. 335) como sendo:

Ações expressas na forma de metas definidas explicitamente, compromissos e/ou diretrizes, realizadas por representantes governamentais, agindo em nome de suas comunidades soberanas, são direcionadas no sentido de alcançar objetivos, condições e atores que eles desejam influenciar e que estejam além da legitimidade de seu território.

A Política Externa, até meados dos anos 50, foi estudada a partir da perspectiva da teoria realista, sob as noções de ator racional e de políticas de poder. Essa racionalidade supõe que os indivíduos percebem o mundo de maneira precisa, objetiva e chegam às decisões através de um processo intelectual aberto a partir do qual é feita uma busca por informações relevantes, onde se considera uma gama variada de alternativas, e a opção que apresenta maiores benefícios com o mínimo de prejuízos é escolhida (DEWES, 2009).

A disciplina Análise de Política Externa (*Foreign Policy Analysis*) – que se desenvolvera em oposição ao realismo – permaneceu tendo como foco de investigação as relações interestatais. Contudo, os estudos a respeito da política externa passaram a investigar, predominantemente, o ambiente doméstico e seu impacto nas decisões tomadas pelos governos no meio internacional. Em vista disso, desafios foram colocados, não apenas no sentido de redimensionar o objeto da

disciplina, mas também com o objetivo de inseri-lo em um espaço de múltiplos condicionamentos originados interna e externamente.

Christopher Hill (2003) dispõe de um conhecimento profundo sobre o referencial teórico da disciplina Análise de Política Externa e sobre a política externa em sua dimensão comparativa. O autor é capaz de relacionar, conceitualmente, a política externa a um ambiente de interpenetração entre o externo e o interno e de erosão de suas fronteiras sem, no entanto, deixar de distingui-la como um espaço próprio e relevante de reflexão e de ação significativa no âmbito internacional.

Assim, a *Foreign Policy Analysis* abandonava as perspectivas monocausais de Política Externa. Destaca-se, nesse ponto, o jogo de dois níveis de Putnam (1988). Segundo o qual, existe uma relação direta entre o nível doméstico e a ação do Estado; ou seja, da mesma forma que um negociador precisa barganhar com outros Estados (Nível I), também precisa barganhar com as diversas forças presentes no cenário político doméstico (Nível II).

Um dos pressupostos da literatura de Análise de Política Externa, segundo Mendonça e Ramanzini Júnior (2009), é que a dinâmica decisória que estrutura as posições internacionais é uma variável muito importante para se entender a postura dos países nas negociações internacionais. No caso do Brasil, a situação parece não ser diferente. A Política Externa delineada resulta – além da manifestação político-ideológica do comandante e de seus ministros –, do equilíbrio das forças existentes internamente.

Nesse aspecto, são importantes as colocações feitas por Mello e Silva (1998), segundo a qual, em países em desenvolvimento, como o Brasil, os elementos de dependência e/ou autonomia não se excluem, mas se somam em um mesmo projeto de Política Externa. Desse modo, os estudos dedicados a analisar a Política Externa desses países começam a avultar o grau de complexidade presente nos processos de formulação e implementação dessas diplomacias, seja no plano das subordinações internas (demandas da política econômica, disputas entre agências burocráticas, interação entre atores estatais e não estatais) ou externas (grau de “permissibilidade” ou rigidez do sistema internacional).

Não foram apenas as variáveis internas que passaram a ter importância na formulação da Política Externa. Muitos trabalhos, como os de Snyder, Bruck e Sapin (2002) e Jervis (1976) centralizaram as discussões nas distorções e erros do processo, ressaltando que as imagens imperfeitas (nas quais os tomadores de decisões se baseiam para interpretar o mundo) são uma frequente fonte de percepções e decisões errôneas.

É neste contexto que surge a perspectiva cognitiva de análise da Política Externa. A abordagem cognitiva entende que os tomadores de decisão (*policymakers*) possuem dificuldades em

“processar” as informações à sua volta – seja no contexto nacional, seja no internacional –, em face de sua cultura, crenças, conhecimentos prévios e percepções pessoais, ficando “fechados ao ambiente”.

Tendo como base essa discussão, o objetivo deste estudo está centralizado na análise cognitiva do Governo Lula (2003-2010). Para atingir tal escopo, o trabalho foi dividido em mais seis seções, além desta introdução. A seção 2 se refere aos aspectos teóricos acerca da análise cognitiva. A seção 3 reporta-se à cultura e à imagem como elementos do processo decisório. Em seguida, na seção 4, busca-se focar na análise cognitiva da Política Externa do Governo Lula sob a variável ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT). A seção 5 analisa a cooperação Sul-Sul como alternativa Multilateral de fortalecimento do bloco em desenvolvimento na busca pelo equilíbrio do sistema internacional, ao passo que a seção 6 retrata a projeção internacional da imagem do Brasil no Governo Lula.

## **2 ANÁLISE COGNITIVA DA POLÍTICA EXTERNA: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E ELEMENTOS**

A perspectiva cognitiva ressalta a importância de se examinar os indivíduos envolvidos no processo decisório de Política Externa, ao analisar as diferentes visões que eles possuem acerca do contexto político nacional e internacional. O termo *cognição* envolve aquelas atividades mentais de processamento das informações do ambiente, que cerca a todos, associadas com a aquisição, organização e utilização de conhecimento (DEWES, 2009).

Historicamente, o contexto da Segunda Guerra Mundial serviu como pano de fundo para o desenvolvimento de uma literatura voltada para a análise da mente humana, concentrando-se nas personalidades que protagonizaram o conflito, surgindo estudos sobre a influência de Hitler e de Stalin na Política Internacional.

As obras primárias de análise de Cognição em Política Externa trouxeram conceitos que são de extrema importância para o desenvolvimento da área. Snyder, Bruck e Sapin (2002) entendiam que a definição da situação, isto é, o contexto da Política Externa dependeria de como os atores envolvidos no processo se relacionam entre si, quais são seus objetivos e meios de relacionamento e como esses objetivos e meios se entrelaçam ao formar estratégias de ação política.

Esse relacionamento entre os atores depende, pois, da configuração de duas importantes variáveis: ambiente operacional e ambiente psicológico. Sprout (1957) entende que o ambiente operacional é o cenário real, os fatos internos e externos que estão acontecendo, modificando ou mantendo diretrizes de atuação internacional. Contudo, esses fatores ambientais somente

influenciam as atitudes e as decisões que compõem a Política Externa do Estado, na medida em que são percebidos e considerados pelo tomador de decisão. Então, o “ambiente operacional” depende do “ambiente psicológico”, isto é, depende de imagens e ideias que passam pela mente do tomador de decisão.

O trabalho de Brecher (1969) é o principal estudo nessa área que trabalha a ótica do processo decisório. Brecher (1969) trouxe o conceito de “filtragem de imagem”, entendendo que o ambiente operacional (conceito extraído dos antecessores Sprouts), constituído de dados externos – sistemas global, subordinado e bilateral – assim como os dados internos – capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesse e elites competitivas – afeta o resultado das decisões diretamente, porém, só as influencia depois de filtrado pelas imagens e atitudes dos tomadores de decisões.

Outro trabalho importante na área é o de Jervis (1976) sobre percepções (*perception*) e más-percepções (*misperception*). O autor busca detectar a influência das percepções sobre as preferências por determinadas escolhas políticas. Com esse objetivo em mente, Jervis (1976) analisa os mecanismos que filtram a informação incorporada pelos agentes decisórios. Sugere, então, que, em consequência da necessidade de alcançar consistência cognitiva, informações são assimiladas de acordo com expectativas, crenças e teorias já presentes no quadro cognitivo dos atores.

Dentro dessa perspectiva, pode-se tomar, como exemplo, o atentado terrorista às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque em 2001. O ambiente operacional, isto é, o contexto internacional, trouxe um fato – ataque terrorista. A questão é: como os Estados reagiram a esse fato? Os Estados Unidos entenderam o episódio como uma ameaça à segurança nacional e revidaram em forma de guerra, enquanto países árabes comemoraram o ataque. A diferença de reação pode ser explicada pela cultura, imagem e percepção do fato. Aquilo que os EUA entenderam como ameaça, aos olhos dos árabes era, na verdade, libertação, isso porque o contexto geopolítico dos muçulmanos era pré-escrito de ajuda norte-americana aos israelenses, exploração petrolífera, sanções econômicas entre outros, fazendo-os criar a imagem do americano como “inimigo”.

De acordo com John Vogler (1989, apud Dewes, 2009), diz-se que um conflito existe quando há séria ameaça a interesses de alta prioridade, quando o tempo disponível para a tomada de decisão é limitado e quando os eventos por acontecer não haviam sido previstos. Quando combinados um sentimento de ameaça, uma falta de noção de riscos e prejuízos potencialmente devastadores, altos níveis de incerteza e a pressão da falta de tempo, o resultado é um estado de alto nível de *stress* psicológico dos tomadores de decisões.

Esses três elementos – ameaça, tempo indisponível e surpresa – estão presentes no ataque das Torres Gêmeas do World Trade Center, ora analisado. Assim, explica-se o comportamento do governo americano em revidar o ataque com um conflito bélico imediato não autorizado pelas Nações Unidas.

A literatura especializada desenvolveu uma série de abordagens para tratar dos elementos cognitivos que incidem sobre a formulação de políticas. Imagens, mapas cognitivos, sistemas de crenças, códigos operacionais e lições do passado são alguns desses conceitos, mas o fato é que todos eles têm uma preocupação central: a "brecha" existente entre a realidade – supostamente objetiva – do ambiente operacional e sua representação subjetiva na mente dos tomadores de decisão (*policy maker*). Portanto, todos têm alguma ligação com os trabalhos sobre percepção/má-percepção (*perception/misperception*), e podem ser classificados como uma abordagem cognitiva ou psicológica das relações internacionais (SMITH, 1988 apud MELLO e SILVA, 1998).

Outro importante elemento dentro da análise cognitiva é o contexto. No início da década de 1960 apareceram as formulações metodológicas mais declaradas do ideal contextualista. Em 1962, Pocock publicou um artigo chamando a atenção para a necessidade de se resgatar a história do pensamento político do domínio do tratamento exclusivamente filosófico dos textos clássicos.

As novas teorias concernentes à natureza da linguagem, as alternativas da ciência política behaviorista e das abordagens sociológicas da política – dentre as quais o marxismo – passaram a representar sérios desafios para a filosofia política e a historiografia caracterizadas pela busca da dimensão atemporal das ideias dos grandes pensadores.

Nas últimas três ou quatro décadas, poucas abordagens influenciaram tão amplamente a metodologia e a prática da história do pensamento político do que a modalidade de “contextualismo linguístico” propugnada pela chamada “Escola de Cambridge”. Independentemente da avaliação que se faça de tal influência, o fato é que, desde os anos 1960 – época em que John Pocock (1962), John Dunn (1968) e Quentin Skinner (1966) publicaram seus primeiros ensaios metodológicos – o contextualismo linguístico tem sido objeto de incessante interesse, tanto de adeptos quanto de críticos. Um importante resultado de todo esse interesse foi a constituição de um amplo campo de debates acerca dos problemas cruciais de teoria e método que, originários do campo da história intelectual, vêm se revelando pertinentes a várias outras disciplinas das humanidades.

A lição importante retirada do contextualismo linguístico no que concerne à análise cognitiva de Política Externa são os efeitos do tempo e a presença da contingência na constituição e na transformação dos conceitos políticos que dependem do lugar, crença, culturas e outros, ou

seja, o contexto interno e externo do Estado vai contribuir para a tomada de decisão em política externa.

Cabe salientar que as variáveis cognitivas não são as únicas que influenciam o processo decisório, este possui uma série de outras variáveis independentes e intervenientes tais como fatores de natureza tangível – políticos, econômicos, estratégicos –, buscando-se delimitar, segundo Mello e Silva (1998), o peso das diferentes agências burocráticas que participam dessa formulação e/ou o padrão de interação entre estas e grupos de interesse não-estatais.

Asseveram Vigevani e Cepaluni (2007, p. 279) que “[...] a maioria das mudanças é originada a partir de uma percepção dos líderes ou dos formuladores das políticas a respeito de alterações no cenário externo”. Em seu texto, Vigevani e Cepaluni (2007) trazem diversas opiniões de outros autores que corroboram com essa perspectiva de influência de imagens, ideias e percepções dos tomadores de decisão.

Assim, segundo Hermann (1990, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 314), “[...] presumivelmente a maior parte das mudanças na Política Externa resulta da percepção, por parte dos líderes governamentais, de algumas mudanças ou iniciativas no cenário internacional”. Adler (1999, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.314), por sua vez, entende que “[...] as imagens do mundo que foram criadas por ideias [...] determinam os rumos através dos quais a ação é impulsionada pela dinâmica do interesse”.

Por fim, é importante destacar que outro elemento importantíssimo pertencente ao âmbito cognitivo de análise em Política Externa é a variável cultural. Esta, contudo, tem aparecido pouco nos estudos sobre o tema, o que ocasiona uma perda no contexto de análise. A seguir, serão discutidos os motivos dessa marginalização da variável cultural e da imagem e como estas influenciam o processo de tomada de decisão.

### **3 A CULTURA E A IMAGEM COMO ELEMENTOS DO PROCESSO DECISÓRIO**

Ao colocar o homem, isto é, o tomador de decisão, no centro de suas análises, a cognição não pode desprezar a variável cultural. Cabe-nos, então, a discussão acerca de como as manifestações populares do *polycymaker* influenciam as unidades responsáveis pela tomada de decisão.

Diferentes culturas têm um impacto importante sobre o comportamento organizacional do Estado e, assim, torna-se um elemento nacional da Política Externa no processo do “*decision-*

*maker*”. Para nações hegemônicas, por exemplo, é importante uma cultura predominante, pois cria laços, interesses comuns e passa a ser mais bem vista do que uma nação com numerosos grupos étnicos.

A hipótese, por trás da relação cognitiva, é a de que indivíduos enxergam as coisas a sua volta acreditando em crenças básicas e compelem-se a manter preceitos de crenças culturais coerentes, tentando evitar adquirir informações que não sejam compatíveis com suas vontades. Em outras palavras, indivíduos não aderem simplesmente a outras manifestações culturais de crenças, mas, ao contrário, mantêm sistemas sólidos e coesos de suas próprias crenças. Qualquer informação recebida geralmente é interpretada de acordo com as predisposições e o sistema existente de crenças do indivíduo.

Dewes (2009) observa que, para os seguidores desta tendência cognitiva, parece ser impossível explicar decisões e políticas cruciais sem referência às crenças dos tomadores de decisões sobre o mundo e às imagens que eles têm dos outros. Uma perspectiva cognitiva tem, portanto, relevância política considerável para o tomador de decisões e para os cidadãos, dado que pode contribuir para o diagnóstico da situação política, minimizando erros de percepção habituais e enriquecendo, ao mesmo tempo, o entendimento dos aspectos psicológicos de interação humana e internacional.

Quanto à variável cultural, Herz (1993) argumenta que houve uma marginalização dela nos estudos da análise cognitiva de Política Externa em detrimento dos estudos sobre a eficiência dos processos de tomada de decisão. A essa marginalização, Herz (1993, p. 80) atribui o fato de que o “[...] elemento cultural, tratado como uma variável interveniente faz parte do contexto doméstico e não é discutido em termos de crenças e valores relevantes para o contexto internacional”.

A autora critica, ainda, a perspectiva individualista com que os estudos da área são feitos. Há uma tendência em avaliar os atos dos tomadores de decisão, sem colocá-los sob a égide de uma vivência social. Isto é, parte-se do princípio de que as ações cometidas pelos tomadores de decisão são resultantes unicamente do conhecimento pessoal e ideológico dele, quando, na realidade, o tomador de decisão, na condição de ser social, vive em sociedade e compartilha de vários grupos diferentes na política, na família, na religião e na educação. Assim, a manifestação cultural do *policymaker* é resultante de um conjunto de percepções e influências diferenciadas e depende do meio onde este foi criado e está inserido, por isso, as metodologias individuais de análise não condizem com a perspectiva.

Além da cultura, outra variável que possui pouco estudo dentro da temática cognitiva de Política Externa é o estudo das imagens. Para tal entendimento é necessária a exposição do esquema interpretativo de Shutz (1967, apud HERZ, 1993). De acordo com esse esquema, tem-se que cada tomador de decisão traz, consigo, uma carga de “conhecimento armazenado” proveniente de crenças, valores e atitudes que permitem tipificar o outro ator com o qual se relacionará no ambiente internacional.

Seguindo no esquema de Shutz (1967, apud HERZ, 1993), tem-se que o segundo passo seria delimitar os elementos cognitivos relevantes para o entendimento das relações internacionais. Nesse aspecto, Herz (1993) sugere que a definição de uma região da cultura nacional orientada para o cenário internacional representa um importante elemento cognitivo. Assim sendo, a cultura internacional de um grupo inclui valores, crenças e atitudes referentes à posição da nação no sistema internacional. Desse modo, quanto à imagem, tem-se que, para cada região cultural do globo, pode-se examinar a imagem do ambiente, que se pode referir a uma questão ou relação bilateral.

Para John Vogler (1989, apud DEWES, 2009), a cognição é, essencialmente, o estudo do que se conhece por imagem (ou o sistema cognitivo dos indivíduos) e as maneiras nas quais esta se forma, modifica e opera para estruturar percepções e, a partir disto, determinar o comportamento.

A imagem internacional está relacionada à opinião pública mundial que, segundo Morgenthau (2003), é aquela que extravasa fronteiras nacionais e congrega os membros de diferentes nações em um consenso relativo, pelo menos, a certas questões internacionais fundamentais. Esse consenso se faz sentir em reações espontâneas ao redor do mundo contra qualquer ato de política internacional que seja desaprovado pelo consenso.

Morgenthau (2003), contudo, questiona se esta suposta opinião pública mundial exerce influência restritiva sobre as políticas externas de governos nacionais. Segundo o autor, a resposta para tal questionamento é negativa, mas três fatores podem, equivocadamente, levar a uma resposta afirmativa. Os dois primeiros fatores são: a experiência comum de certos traços psicológicos e a unificação tecnológica do mundo. Com relação ao primeiro, o autor explica que, na base de todos os conflitos políticos, existe um mínimo irreduzível de traços e aspirações psicológicas que são comuns a toda a humanidade. Todos os seres humanos querem ser livres, todos buscam poder e, portanto, distinções sociais que os coloquem na frente e acima de seus parceiros humanos com variações que dependem do padrão de sua cultura.

Sobre a base desse fundamento psicológico, eleva-se um edifício de convicções filosóficas, postulados éticos e aspirações políticas. Esses postulados, contudo, não são

compartilhados por todos os homens, pois as condições sob as quais os homens satisfazem o seu desejo de viver, de serem livres e de ter poder, são diferentes. Se houvesse uma integração de valores, haveria violação da opinião pública mundial para qualquer ato que fosse contrário a esses valores. Porém, o autor nega a existência dessa possibilidade ao concluir que os padrões éticos, morais, culturais e sociais dos Estados são diferentes.

O segundo fator que pode levar ao entendimento de que a opinião pública mundial influencia as decisões de política externa é a unificação tecnológica do mundo. Apesar de reconhecer que a difusão da comunicação de massa aproximou as culturas e reduziu as fronteiras, disseminando informações sobre os países, Morgenthau (2003) não entende este fator como dominante ao ponto de criar uma opinião pública mundial. Salienta-se, contudo, que a época em que as ideias do autor são colocadas (fim dos anos 50), não se coadunava com a imensidão tecnológica existente nos dias atuais, em que os complexos midiáticos de caráter transnacionais trabalham com perspectivas de agendamento político e imagem internacional.

O terceiro fator é que, em qualquer parte do mundo, a opinião pública relativa aos assuntos internacionais é moldada pelos órgãos de políticas nacionais. Essas agências tendem a reivindicar reconhecimento para as suas concepções nacionais de moralidade internacional. Isto ocorre, atualmente, com a Organização das Nações Unidas (ONU), em que os preceitos jurídicos e morais constituem-se como pilares do direito internacional. Assim, um ato internacional que ultrapasse os limites impostos pela ONU, repercute na opinião pública mundial do país infrator, como ocorreu com os Estados Unidos ao invadirem o Iraque, decisão que contrariou os dispositivos daquela instituição.

Morgenthau (2003) afirma ser ilusório este terceiro fator, pois o contexto que analisava era marcado pela recente criação da ONU, pós II Guerra, ainda sob a égide do fracasso da Liga das Nações. Avalia-se, portanto, que a existência de uma opinião pública mundial nos dias de hoje aflora bem mais plausível e existente que nos tempos de outrora.

Para que os Estados aceitem os preceitos dos organismos internacionais, um fator cognitivo deve ser levado em consideração: o nacionalismo. Morgenthau (2003) assevera que a interposição do nacionalismo com todas as suas circunstâncias concomitantes, intelectuais, morais e políticas tornam ainda mais ilusória a superposição dos organismos internacionais. O autor afirma que a opinião pública mundial deixa de funcionar como uma força unida quando um fato vier a afetar certo número de nações. Assim, a oposição universal à guerra, por exemplo, é transformada em uma oposição à nação que ameace iniciar uma guerra particular, transformando-a em inimigo nacional, tendo que ser combatida a todo custo como provocadora da guerra. Nesse aspecto, vê-

se, novamente, a identificação das variáveis interna e externa de Putnam (1988), como elementos de formulação de decisão política.

Pelo apanhado teórico feito até aqui, pode-se afirmar que a abordagem cognitiva de análise em Política Externa dá uma importância sumária às ideias e percepções dos governantes. Goldstein e Keohane (1993) reconhecem a importância das ideias tanto quanto dos interesses sobre a formulação e adoção de políticas. Os autores procuram diferenciar a formulação de sua teoria daquelas abordagens psicológicas, uma vez que estão mais preocupados com os efeitos de determinadas ideias/crenças sobre a realidade do que com a sua origem. O que importa para eles são as restrições impostas pela linguagem, pela cultura e pela história sobre as capacidades individuais para definir seus interesses objetivos e agir sobre eles. (SILVA, 2008).

Feitas essas considerações teóricas, discutir-se-á o direcionamento da Política Externa do Governo Lula (2002 – 2010) através das variáveis explicativas da análise cognitiva, abordadas até aqui.

#### **4 POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA SOB A VARIÁVEL IDEOLÓGICA DO PT**

Para fazer a referida análise, será adotado um pressuposto da teoria construtivista segundo a qual as estratégias políticas dos países são socialmente construídas por ideias a respeito da realidade social e do mundo externo. Nesse sentido, é importante lembrar o peso, investigado por Holsti (1982, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), relativo às “variáveis de personalidade e percepção que dizem respeito à formulação de decisão”, o que remete à análise cognitiva de Política Externa.

Analisar a Política Externa do Presidente Lula sem mencionar a variável ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT) é desprezar o elemento central da perspectiva cognitiva que aqui se apresenta. Neste ponto, importante seria analisar-se o que significa “ser de esquerda” nos dias de hoje. Ricci (2009) advoga que a esquerda está relacionada com o controle social, democracia participativa, solidariedade e promoção humana e, por fim, o internacionalismo. Segundo o autor:

Devo reafirmar que a vocação de qualquer projeto de esquerda é, sem dúvida nenhuma, a democracia ampla, com participação da população, objetivando a igualdade e a justiça social. Controlar os meios de produção, mas não necessariamente estatizá-los por completo, é hoje um quase-consenso entre as esquerdas de todo o planeta. As experiências do bloco soviético e da China diluíram este princípio como pedra fundamental de um projeto de esquerda, não em virtude do abandono da relação entre

propriedade privada desses meios como fundamento da exploração do trabalho. Mas por dois outros motivos: a estatização não gera igualdade política e social.

Almeida (2004) entende que a Política Externa do governo Lula é a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores. Também Barbosa (2010) entende que o elemento ideológico do PT esteve presente no desenho do referido governo, mostrando a influência dele na Política Externa do Governo, tornando manifestas as motivações ideológicas e partidárias da ação do Ministério das Relações Exteriores durante os oito anos de governo. A ampla inovação nas decisões sobre relações internacionais do congresso do PT, segundo o autor, foi a sugestão de criar um Conselho Nacional de Política Externa, com participação social de sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais (MST), dentre outros.

O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980, logo depois que o regime militar permitiu a formação de partidos políticos independentes desde o golpe de 1964. Na sua fundação, o PT uniu militantes políticos de esquerda, militantes das comunidades de base da Igreja Católica que seguiam a "Teologia da Libertação", intelectuais moderados e líderes de sindicatos e de movimentos sociais. A heterogeneidade e sua criação de baixo para cima o tornaram único na história dos partidos no Brasil e, talvez, na América Latina, segundo Meneguello (1989) e Keck (1992). Embora o PT jamais se tenha, deliberadamente, identificado com um tipo específico de esquerdismo, ele "sempre se definiu como socialista" (KECK, 1992, p. 246) e, historicamente, defendeu muitas posições políticas radicais.

A origem externa do partido e sua sólida vinculação a bases sociais organizadas, um modelo de funcionamento articulado e centralizado, intensa atividade interna e a primazia da função de agregação de interesses sobre a função eleitoral fizeram, inclusive, com que autores como Meneguello (1989) e Mainwaring (1999) afirmassem que o PT se aproximava, em muito, do modelo de "partido de massa". A partir da segunda metade da década de 1990, porém, o PT apresentou transformações tanto no seu aspecto ideológico-programático quanto no organizacional como uma aproximação de preceitos do centro, deixando de condenar alguns dos preceitos da agenda neoliberal, sobretudo na área econômica (estabilidade monetária, a manutenção do equilíbrio fiscal, manutenção de acordos com o FMI, entre outros).

Essas transformações levaram autores como Albuquerque (2005) a identificar a existência de três agendas diferentes que, apesar de distintas, funcionaram de maneira compatível durante o Governo Lula. A primeira seria uma agenda tradicional, relacionada aos objetivos clássicos buscados pela diplomacia brasileira, como, por exemplo, a não submissão aos EUA e a busca por um ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira. As duas

seguintes são a agenda pessoal, que estaria ligada a uma busca por um protagonismo no plano internacional como forma de proporcionar uma liderança doméstica ao Presidente e, por fim, uma agenda ideológica, na qual a ascensão de Lula e do PT ao governo deveria estar vinculada à utilização da diplomacia como instrumento para promover o advento de uma nova ordem mundial destinada a superar o atual processo de globalização e seu principal propulsor, a supremacia global americana.

A variável ideológica, contudo, não mostrou capacidade de revolucionar os padrões de Política Externa de um governo de esquerda. O que poderia ser entendido como ruptura em relação à Política Externa do governo anterior, dito ideologicamente de direita, mostrou-se, na prática, como sendo uma política de continuidade. Nos dizeres de Cervo e Bueno (2008) o paradigma logístico introduzido por Fernando Henrique Cardoso foi consolidado por Lula. Exemplos desse prosseguimento podem ser vistos na fortificação das relações com os países do MERCOSUL e a aproximação com as Economias emergentes como China, Rússia, Índia e África do Sul.

Essa continuidade pode ser explicada pelo grau de mudança que ocorreu entre os dois governos. Hermann (1990, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) explica que as mudanças na Política Externa podem ser subdivididas em uma continuidade que vai desde pequenos ajustes, incidindo em modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países.

Dentro dessa evolução gradual de alterações é que o presente autor se alinha com o posicionamento de Vigevani e Cepaluni (2007), que assumem não acreditar que houve uma reestruturação doméstica significativa a ponto de, por si mesma, alterar a Política Externa de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Lula da Silva.

O que diferencia a política internacional de Fernando Henrique Cardoso da de Lula, segundo Lima (2005), são as diferentes interpretações e ideologias desses líderes (e dos funcionários que os acompanham) a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente.

Enquanto a Política Externa de FHC defendia a noção de “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) no sistema internacional, através do qual o Brasil participaria dos principais órgãos deliberativos internacionais, a política internacional de Lula da Silva foi denominada de “autonomia pela diversificação”, em que o governo diversificaria as parcerias, fortalecendo os laços com os países do Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país.

A diferença, portanto, entre as duas estratégias, é que, pela autonomia de participação, o Brasil atuaria como coadjuvante das potências hegemônicas, filiando-se aos ideais destas e somando um voto nas deliberações internacionais, seja na ONU (Organização das Nações Unidas), na OMC (Organização Mundial do Comércio), na OIT (Organização Internacional do Trabalho) ou na Comissão de Direitos Humanos. Na estratégia diversificadora, o Brasil passa a ter voz na esfera internacional, passa a impor diretrizes e a “puxar votos” consigo. Busca-se um fortalecimento regional, em que países da América do Sul, e outros ricos emergentes como China, Índia e África do Sul irão acompanhar o Brasil em decisões que vão ao encontro dos interesses de potências estabelecidas, ampliando a visibilidade internacional do Brasil.

Na visão do ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2005), o Governo Lula deixou para trás mecanismos de inserção dependentes para situar o Brasil entre as nações que procuram andar por conta própria, defendendo que, com o petista, foram impostas inovações conceituais e diferenças práticas.

Os países ditos potências emergentes costumavam observar as negociações, obedecendo a regras determinadas pelas potências hegemônicas do Norte. Desde a V Conferência Mundial do Comércio, realizada em Cancún, em 2003, a proposta brasileira e dos demais Estados em desenvolvimento era tornar-se parte na composição das normas, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção destas seria neutralizada. Com a intenção de criar um contra-poder, a diplomacia brasileira e seus aliados do eixo Sul formaram o G-20, grupo de países organizado na fase final da preparação para esta conferência. (FERREIRA, 2009).

O discurso oficial tentou, entretanto, não colocar os dois governos (FHC e Lula) como similares. Do ponto de vista da legitimação política da ação diplomática, grande parte da fala governamental se dedicou a realçar as diferenças relacionadas às atitudes e políticas da administração federal anterior, com o intuito de definir linhas de ruptura e evidenciar a nova postura governamental. Segundo Almeida (2004), a diplomacia do Governo Lula já foi chamada de “ativa e ativa” por seu próprio chefe, o ministro Celso Amorim, e, certamente, ela traz a marca de um ativismo evidenciado em dezenas, ou, mais propriamente, centenas de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior.

Imediatamente após suas posses, Lula e seu chanceler, Celso Amorim, declararam a necessidade de se reinterpretar as premissas clássicas da Política Externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional diferente daquela presente na maior parte do Governo FHC, acusada, pejorativamente, de entreguista e de alinhada com as potências do Norte. Na visão petista, a inserção brasileira deveria

estar adequada às demandas das novas coalizões sociais, voltadas para a percepção do papel de destaque a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005).

Assim, a estratégia utilizada pelo Governo Lula foi a de fortalecer os laços com os países emergentes da América do Sul, África e Ásia, através da Cooperação Sul-Sul com o objetivo de equilibrar as forças no cenário internacional.<sup>1</sup>

## 5 A COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO ALTERNATIVA MULTILATERAL

O Governo Lula, segundo Barbosa (2010, p.01), é “[...] não apenas parte integrante, mas também forte protagonista da onda de vitórias eleitorais progressistas e de esquerda ocorrida na América Latina entre 1998 e 2009”.

A Política Externa de Lula procurou defender a soberania do Estado, buscando a igualdade entre todos os países através de uma estratégia de alinhamento com nações emergentes e com os vizinhos da América do Sul somados a um distanciamento das políticas neoliberais dos Estados Unidos. Atitudes condizentes com a ideologia de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores.

A política internacional do presidente Lula da Silva, nutrindo o caráter multilateralista, protege a soberania nacional com maior proeminência do que o governo anterior. Esta característica, combinada com a ideia de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância e pareceu traduzir-se, em alguns momentos, em um sentimento de liderança regional. Ainda que as ideias de Lula da Silva e de seus principais funcionários fossem somente afirmações sem consequências práticas imediatas, elas possuem força na relação entre o Brasil e outros países. Os governos e grupos sociais de outros Estados não reagem apenas considerando os recursos de poder dos Estados, mas também levam em consideração as percepções a respeito do potencial de utilização desses recursos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; SOUZA NETO, 2011).

A integração regional se tornou prioridade na Política Externa entre 2003-2010 buscando apressar a institucionalização, reduzir a interferência externa, as desigualdades e assimetrias do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). Para que o fortalecimento da cooperação Sul-Sul pudesse ser feita, o governo teve que lidar com duas mudanças fundamentais. A primeira diz respeito aos

---

<sup>1</sup> A Cooperação entre os países em desenvolvimento ou emergentes denomina-se Cooperação Sul-Sul, uma vez que todos os países emergentes, com exceção da Austrália e Nova Zelândia, situam-se na parte sul do globo.

princípios universalistas da democracia, que dificultam o relacionamento com países pouco ou não democráticos, como é o caso da Venezuela, de Hugo Chaves, ou de Cuba, de Fidel Castro. A segunda foi a aceleração do processo de globalização que impossibilitou o Brasil de manter uma política internacional com baixo grau de interdependência em relação a outras nações.

Foi com este espírito de convergência de políticas de desenvolvimento, bem como de ampla integração cultural e política, que o Governo Lula trabalhou para manter o MERCOSUL e cooperar com os outros acordos sub-regionais. Embora toda política progressista e de esquerda deva, necessariamente, envolver um componente de solidariedade e de identidade ideológica, a dimensão principal da integração, a atual etapa histórica latino-americana é a dos acordos institucionais entre Estados, acordos que não devem se limitar aos aspectos comerciais. Este passou a ser o pano de fundo da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas).

O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em 23 de maio de 2008 durante o Governo Lula, na Terceira Cúpula de Chefes de Estado, realizada em Brasília. Afirmando a sua determinação para construir uma identidade sul-americana e da cidadania e desenvolver uma área sub-regional integrada, a UNASUL, que engloba a política econômica, os domínios social, cultural e ambiental, visa eliminar as desigualdades e reduzir as disparidades socioeconômicas, promover a inclusão social e cívica, fortalecer a democracia no contexto da soberania e promover a independência dos Estados membros.

Uma divergência entre os Governos de FHC e Lula pode ser encontrada no que se refere à agenda de discussões no âmbito do MERCOSUL. Os temas econômicos e comerciais tiveram, para FHC, prioridade sobre os demais na agenda do grupo, ao passo que, para Lula, o social e o político parecem ter assumido a precedência no processo de integração, de acordo com as variáveis cognitivas de conhecimento e vivência presentes nas articulações políticas do presidente petista.

No que tange à Política Econômica, enquanto o governo anterior preconizava uma política pró-globalização com a aceitação dos pontos do Consenso de Washington, o Governo Lula rejeitava tais preceitos dando “preferência pela sustentabilidade social das medidas do governo” (ALMEIDA, 2004, p.10). A postura de tolerância diante dos acordos feitos com o FMI (Fundo Monetário Internacional) refletia a ideologia esquerdista anti-globalizante, uma vez que a postura do Governo Lula sempre foi a de

[...] tolerar esses acordos apenas enquanto fosse absolutamente indispensável para o equilíbrio das contas externas, empregando todo tipo de argumento político ou econômico para justificar a manutenção do constrangimento (ALMEIDA, 2004, p. 11).

Não se pode afirmar que o Governo Lula é anti-americano. Muitos acordos foram firmados com os Estados Unidos no período, e muito se tem negociado entre os dois países. Contudo, o Governo do PT manteve uma postura de estrita reciprocidade com aquele país, como no caso da identificação dos visitantes e da cassação do visto do jornalista do *The New York Times* que lançou, na imprensa, informações sobre um possível alcoolismo do presidente. A verdade é que a política esquerdista buscou uma afirmação dos interesses nacionais maiores que o governo anterior, e isso o distanciou das concepções imperialistas dos Estados Unidos.

Nesse tema, é importante referenciar-se as colocações de Barbosa (2010) que afirma ser a política brasileira competitiva. Comparada com outras potências, trata-se de uma competição de baixa intensidade, até porque o princípio oficial do Brasil é de convivência pacífica e respeitosa (cooperação franca e divergência serena com os EUA). Inclusive por ocorrer no entorno próximo da potência, a competição com o Brasil tem grande importância geopolítica e possui potencial para constituir-se em uma ameaça aos EUA, de médio a longo prazo. Essa ideia é confirmada pela continuidade da política de Obama em manter os acordos bilaterais e exibir a força bruta (bases na Colômbia, golpe em Honduras e reafirmação do bloqueio contra Cuba). É nessa raia que se travou o debate sobre o aperfeiçoamento do equipamento da Força Aérea brasileira com o submarino de propulsão nuclear e a compra de jatos de combate junto à indústria francesa.

Além da aproximação com os países do entorno regional, nos oito anos, a diplomacia brasileira também consolidou a postura de procurar aproximação com países que possuem o mesmo perfil e que compartilham interesses comuns aos do Brasil. Na lógica de funcionamento da política internacional, a inclusão de novos atores é um passo decisivo na afirmação do multilateralismo. É com a tomada dessa premissa que se pode verificar, durante o período, um aumento nas relações brasileiras com o continente africano e com os países do BRICs (Rússia, Índia, China), mais uma relevante ação de cooperação ao Sul estabelecida pela diplomacia brasileira (FERREIRA, 2009).

Nessa égide integracionista, o país buscou incentivar a cooperação sul-americana com a África e atuou no fortalecimento do diálogo político e da integração econômica com essa região, como aparece no acordo de comércio preferencial do MERCOSUL com a União Aduaneira da África Austral (SACU).

Essa parceria com o continente africano se mostra inédita na história da Política Externa brasileira. Ainda que durante o governo de FHC tenha havido manifestações de aproximação com o exército brasileiro nas missões de paz de Angola e viagens do presidente a países africanos, havia

uma restrição diplomática com o continente até pela própria falta de informação sobre os Estados africanos.

Nem todos os estudiosos, contudo, enxergam essa aproximação com o continente africano como positiva. Amaral (2008) entende que as relações com a África são espelhos da ausência de continuidade da nossa política exterior ao longo de décadas, uma vez que a atenção com aquele continente é esporádica, e os resultados questionáveis.

Ferreira (2009) assevera que, durante seu primeiro mandato (2003-2006), Lula realizou quatro viagens à África, visitando um total de dezessete países em pouco mais de dois anos. A presença brasileira na África saltou de dezoito para trinta embaixadas ao longo do Governo Lula e dois consulados-gerais. Seguindo essa linha, o Brasil desenvolveu, com países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), fortes programas de cooperação bilateral, chegando, as empresas brasileiras, a responder, em 2007, por 10% do PIB angolano, refletindo a enorme participação brasileira naquele país.

Dentro da proposta de tornar-se líder regional e expandir a influência do Brasil dentre os países emergentes e mundiais, a candidatura insistente do Brasil a um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas mostrou-se primordial.

Para tal feito, o Governo Lula mudou a postura do Brasil de candidatura não-insistente (observada no governo anterior) para candidatura permanente. Conquistando o referido assento, o Brasil passará, certamente, a ser mais ouvido no plano internacional. A contrapartida obrigatória é a necessidade de o País estar em condições de assumir novas e maiores responsabilidades no mesmo contexto, em termos de segurança, de assistência humanitária e de cooperação ao desenvolvimento com países mais pobres. Isso significa maiores encargos financeiros e humanos, tanto no plano bilateral, como no regional e no âmbito da ONU (ALMEIDA, 2004).

Ainda dentro da temática Segurança Internacional, mas partindo para um ponto específico que é a luta contra o terrorismo e o crime organizado, o Governo Lula entendeu que era pertinente manter as diretrizes do governo anterior demonstrando singular despreço pela agenda antiterrorista dos Estados Unidos, excessivamente monotemática e marcada pela ênfase militar e repressiva. O Governo Lula reafirmou seu entendimento de que o terrorismo pode e deve ser combatido prioritariamente em suas causas sociais – o que, em última análise, segundo Almeida (2004), demonstraria ingenuidade de seus serviços de informação ou diplomáticos – e sua esperança de que a agenda de desenvolvimento de países como o Brasil deveria continuar a ostentar a mesma falta de prioridade que antes dos atentados do dia 11 de setembro de 2001.

Apesar dos traços semelhantes entre as políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, uma característica peculiar do governo esquerdista foi a projeção internacional da imagem do Brasil no exterior, que será analisada no tópico seguinte.

## 6 PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO GOVERNO LULA

Durante o governo de Lula, o Brasil ganhou uma projeção de imagem internacional jamais vista, e passou a ocupar manchetes nos principais periódicos internacionais. Em abril de 2009, durante a reunião de líderes do G-20, em Londres, na Inglaterra, o presidente dos EUA, Barack Obama, elogiou publicamente o presidente brasileiro, dizendo que Lula era "o cara" e também, o "político mais popular do mundo".

Em dezembro do mesmo ano, quando em visita à Alemanha, o *Süddeutsche Zeitung*, jornal bastante influente naquele país, chamou-o de *superstar* e de "o político mais popular do planeta", diante de quem "os poderosos do planeta fazem fila". E, ao referir-se à visita de Lula, informou que "Lula honra Berlim e Hamburgo" com sua presença.

A imprensa internacional, contudo, não relatou apenas aspectos positivos. O Brasil foi acusado de apoiar países que violam os Direitos Humanos. Casos evidentes que ocasionaram polêmica foram a abstenção do Brasil na votação de um pedido de investigação sobre violações de direitos humanos no Sudão, a visita do presidente iraniano ao Brasil em 2009 e o apoio à conduta tomada pelo governo cubano, que determinou a prisão de opositores políticos, inclusive, com críticas de Lula àqueles que protestavam com greve de fome.

Segundo Sader (2010), o Governo Lula não busca colocar o Brasil em uma posição de destaque no cenário internacional para provar que possui um plano de Política Externa bem sucedida. O objetivo do Brasil, para o referido autor, é possibilitar um mundo multipolar no qual todos tenham o mesmo poder ou as mesmas possibilidades de negociar as questões internacionais por meio da diplomacia e do diálogo, o que promove, consequentemente, destaque internacional.

A análise de Política Externa entende, como foi dito anteriormente, que as táticas políticas são a convergência de ideologias dos líderes que as formulam ou dos grupos sociais e classes que lhes dão sustentação. Em regimes democráticos como o nosso, muitos são os grupos de interesse, e importante é equilibrar essas forças, dando uma "fatia do bolo" para cada um, objetivando, assim, manter o poder político e conseguir a reeleição.

A análise cognitiva dessa Política Externa reflete a percepção, o conhecimento prévio e a cultura do presidente e dos ministros, que enxergam os fatos ocorridos no plano internacional (Crise econômica na Europa e nos Estados Unidos, Conflitos nos países detentores do Petróleo, crescimento das Economias do BRICs) para pretender fazer do Brasil um líder regional ao fortalecer os laços com vizinhos e expandir a projeção de sua influência.

A ideologia esquerdista também atuou como variável cognitiva de repercussão na diretriz da Política Externa. Mesmo que o governo tenha negociado com as pressões internas, a política internacional é marcada por traços típicos da ideologia do Partido dos Trabalhadores, tais como a sustentabilidade social das medidas de governo, afirmação da soberania e defesa dos interesses nacionais, sem falar na aproximação com governos fortes de esquerda como o de Hugo Chávez, na Venezuela, e o de Evo Morales, na Bolívia.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou relacionar as variáveis cognitivas de abordagem da Política Externa com a Política desenvolvida no período do Governo Lula (2003-2010). A vertente cognitiva analisa a formulação de decisão em Política Externa considerando elementos psicológicos e culturais, tais como imagens, sistema de crenças, mapas cognitivos e lições do passado.

Assim, a perspectiva adotada entende que existe uma lacuna entre a realidade objetiva do ambiente internacional (ambiente operacional) e a representação subjetiva dos *policymakers* (ambiente psicológico). Esse espaço dá vazão a percepções e más-percepções dos tomadores de decisão que assimilam os fatos externos de acordo com expectativas, crenças e teorias já presentes no seu quadro cognitivo.

Dessa forma, a Política Externa do Governo Lula refletiu a ideologia esquerdista do Partido dos Trabalhadores, mas não rompeu, completamente, com a linha de política do governo anterior. A pressão de diversos grupos internos (empresários, latifundiários, agroexportadores, entre outros) levaram Lula a relativizar muitos dos projetos radicais defendidos pelo Partido dos Trabalhadores no começo dos anos 90. O discurso de rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os Estados Unidos foram substituídos por políticas moderadas de negociação, mas sem abandonar o viés social incutido na formação do governante.

Nesse sentido, tem-se que a ideologia de esquerda, que propugna um fortalecimento nacional em detrimento da subjugação aos ideais das potências hegemônicas, colaborou para uma

Política Externa voltada para a transformação do Brasil em potência regional. Assim, no período estudado, houve um fortalecimento dos laços políticos, culturais e econômicos com os países da América do Sul, através da criação da UNASUL e uma aproximação com potências emergentes como China, Índia e África do Sul, na tentativa de consolidar a cooperação Sul-Sul em detrimento das potências do Norte (EUA e União Europeia).

A constante econômica mantida do governo de FHC foi somada a um amplo programa social de combate à fome e à miséria, tanto interna quanto externa. Os discursos de Lula refletem a importância das questões sociais, inclusive, como instrumentos de combate ao narcotráfico e ao terrorismo internacional.

Sendo assim, conclui-se que a diretriz de Política Externa do período analisado sofreu influência dos elementos externos e internos e das variáveis cognitivas, culturais, de crença e conhecimento daqueles que formavam a cúpula executiva do Governo.

## REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, José Augusto. Economia política e política externa do Governo Lula. **Plenarium**, Brasília, v.2, n. 2, p. 84-93, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n.1, p. 163-184, 2004.

AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Eduardo Lins da (Orgs.). **A nova configuração mundial do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-15, 2005.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Governo Lula. **Jornal Estado de São Paulo**. São Paulo, 23 de fev. 2010. Disponível em: <<http://www.politicaexterna.com/8820/a-politica-externa-do-governo-lula-por-rubens-barbosa>>, acessado em 25 mar. 2012.

BRECHER, Michael; STEINBERG, Blema; STEIN, Janice. A Framework for Research on Foreign Policy Behaviour. **Journal of Conflict Resolution**, Nova Iorque, v. 13, n. 1, p. 75-101, 1969.

CARLSNAES, Walter; THOMAS, Risse; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. Londres: Sage Publications, 2000.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UNB, 2008.

DEWES, Natália. **Análise de Política Externa e Processo Decisório: O Tomador de Decisões e sua Responsabilidade nas Ações do Estado.** (monografia). Centro Universitário La Salle. Canoas, 2009.

DUNN, John. The Identity of the History of Ideas. **Philosophy**, v. 43, n. 134, p. 85-104, 1968.

FERREIRA, Wallace. Política externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, 2009.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. **Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions, and political change.** Ithaca: Cornell University Press, 1993.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.75-89, 1993.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics.** New Jersey: Princeton University Press, 1976.

KECK, Margaret. **The Workers Party and Democratization in Brazil.** New Haven: Yale University Press, 1992.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.48, n.1, p.24-59, 2005.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil.** Stanford: SUP, 1999.

MELLO e SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n.2, p.139-158, 1998.

MENDONÇA, Filipe; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Teorias, Processos e Instituições: Uma análise da Política Comercial Externa do Brasil e dos Estados Unidos.** Trabalho apresentado no Workshop do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos. São Paulo, 21 ago. 2009.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: A formação de um partido.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações.** Traduzida por Oswaldo Biato. Brasília: UNB, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo. Alianças e coalizões internacionais do Governo Lula: o IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf)>, acesso em 14 mai. 2012.

POCOCK, John. The History of Political Thought: A Methodological Enquiry. In LASLETT, Peter e RUNCIMAN, Garry (orgs.). **Philosophy, Politics and Society**. Oxford: Blackwell, p. 183-202, 1962.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n.3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=4308840>>, acessado em 03 mar. 2012.

RICCI, Rudá. Identidades da esquerda. O que é ser de esquerda no século XXI? **Revista espaço acadêmico**, Maringá, v.9, n.99, p.01-12, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7717/4442>>, acessado em 19 jan. 2013.

SADER, Emir. Para Emir Sader, política externa de Lula é soberana e bem sucedida. **Opera Mundi Notícias**. São Paulo, 26 de jul. 2010. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/5287/conteudo+opera.shtml>>, acessado em 08 mar. 2012.

SILVA, Vera Lúcia. **Uma análise da política externa argentina de 1983 a 2007**: ideias, crenças e percepções. Trabalho apresentado no III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: Inovações e Transformações Contemporâneas. Porto Alegre, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/sios/download/gt4/oi-correa-da-silva.pdf>>, acessado em 14 mai. 2012.

SKINNER, Quentin. The Limits of Historical Explanation. **Philosophy**, v. 41, p. 199-215, 1966.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision Making**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2002.

SOUZA NETO, Danilo. A política externa brasileira os oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: DE PAULA, Marilene (Org.). **Nunca antes na história desse país...?** Um balanço das Políticas do Governo Lula. Rio de Janeiro: Heinrich BollStiftung, 2011.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. Environmental Factors in the Study of International Politics. **Journal of Conflict Resolution**, Nova Iorque, v. 1, n.4, p. 309-328, 1957.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, p. 273-335, 2007.

## **Análise Cognitiva da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)**

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar a Política Externa do Governo Lula (2003-2010) utilizando a perspectiva cognitiva de apreciação através de elementos como imagens, mapas cognitivos, sistemas de crenças, códigos operacionais, cultura e lições do passado. Buscou-se, assim, explicar como as manifestações culturais e comportamentais do *policymaker* influenciam nas unidades responsáveis pela tomada de decisão. Nesta dinâmica, este trabalho contextualizou a referida Política Externa no âmbito da variável cognitiva ideológica do PT caracterizada por fortes elementos de esquerda, tais como o fortalecimento dos interesses nacionais, a integração regional sul-americana, os laços com as economias emergentes, a busca pela liderança regional e a projeção da imagem do Brasil no exterior.

**Palavras-Chave:** Política Externa; Análise Cognitiva; Governo Lula.

## **Cognitive Analysis of the Lula's Government Foreign Policy (2003-2010)**

### **Abstract**

This paper aims to analyze the foreign policy developed by the Brazilian government over the so-called Lula Era (2003-2010). It draws on the cognitive perspective of appreciation through elements such as images, cognitive maps, belief systems, operational codes, culture and lessons from the past. It seeks to explain how both cultural and behavioral features affect the policymaker units in charge of decision making. Within this trend of analysis, it contextualizes the Brazilian Foreign Policy from the cognitive variable ideological from PT (Partido dos Trabalhadores) characterized by strong elements typical of left parties such as the strengthening of national interests, South America regional integration, the connections with emerging economies, the search for regional leadership and the projection of Brazil's image abroad.

**Key Words:** Foreign Policy; Cognitive Analysis; Lula government.

Recebido para publicação em 12/04/2012

Aprovado para publicação em 16/01/2013